

1968/2

RES PUBLICA

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE - BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK





RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

SOMMAIRE - INHOUD

Les perspectives régionales de l'Europe. par <i>Hervé LAVENIR</i>	133-150
De diplomatie : hoe het groeide ! door <i>R. VENNEMAN</i>	151-170
Réflexions sur les concepts de base des sondages d'opinion. par <i>Stéphane BERNARD</i>	171-188
De school in dienst van de democratie ? door <i>Mieke CLAEYS-VAN HAE- GENDOREN</i>	189-210
L'Eglise et la politique en Belgique. par <i>Wladimir S. PLAVSIC</i>	211-252
De verdere demokratisering van de bel- gische politiek. door <i>Wilfried DE WACHTER</i>	253-278
Politique et économie dans l'intégration européenne. par <i>Matthieu VAN LUNEN</i>	279-314
X Sur le fédéralisme yougoslave. par <i>Jean-Maurice DEHOUSSE</i>	315-356
Informations	357-363
Comptes rendus	364-365

VOLUME X - BUNDEL X - 1968 - N. 2

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERRAAD :

Président - Voorzitter :

M. GREGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.

Vice-président - Ondervoorzitter :

J. VAN HOUTTE, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — oud-Minister van Financiën, hoogleraar aan de Universiteit te Gent.

Membres du Conseil - Leden van de Raad :

R. AUBERT (chanoine - kanunnik), professeur à l'Université catholique de Louvain — hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

L. CLAES, sénateur, administrateur de Sociétés — senator, vennootschapsbeheerder.

V. CRABBE, ancien chef de cabinet du Ministre de l'Intérieur, chef de travaux à l'Université libre de Bruxelles — oud kabinetschef van de minister van Binnenlandse Zaken, werkleider aan de Vrije Universiteit te Brussel.

R. DECLERCK, gouverneur honoraire de la province d'Anvers — ere-gouverneur van de provincie Antwerpen.

J. DE MEYER, professeur à l'Université catholique de Louvain — hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

O. DE RAEYMAEKER, professeur à l'Université catholique de Louvain — hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

J. DUVIEUSART, ancien Premier Ministre — oud Eerste-Minister.

H. FAYAT, membre de la Chambre des Représentants, Ministre, professeur à l'Université libre de Bruxelles — Minister, volksvertegenwoordiger van Buitenlandse Handel, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

L. GYSELYNCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, Ministre des Affaires étrangères, professeur à l'Université de Liège — Volksvertegenwoordiger, Minister van Buitenlandse Zaken, hoogleraar aan de Universiteit te Luik.

M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles — publicist, aangesteld navorser aan het Sociologisch Instituut van de Vrije Universiteit te Brussel.

H. JANNE, ancien Ministre de l'Education nationale et de la Culture, professeur à l'Université libre de Bruxelles — oud-Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

A. MAST, conseiller d'Etat, professeur à l'Université de Gand — raadsheer bij de Raad van State, hoogleraar aan de Universiteit te Gent.

A. MOLITOR, chef de cabinet du Roi, professeur à l'Université catholique de Louvain — kabinetschef van de Koning, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Leo MOULIN, professeur au Collège d'Europe (Bruges) — hoogleraar aan het Europa College (Brugge).

L. OPDEBEECK, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur — secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

P.H. SPAAK, ancien Premier Ministre, ancien Secrétaire général de l'OTAN — oud Eerste-Minister, oud-secretaris-generaal van de NAVO.

L.E. TROCKET, ancien Ministre, professeur à l'Université libre de Bruxelles — oud-Minister, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

P. WIGNY, membre de la Chambre des Représentants, Ministre de la Justice et de la Culture française, professeur à l'Université catholique de Louvain — volksvertegenwoordiger, oud-Minister, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Secrétaire général :

A. PHILIPPART, chargé de cours à l'Institut d'Etudes sociales de l'Etat (Bruxelles), attaché de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire Général de l'Association internationale de Science politique — Docent aan het Instituut voor Sociale Studiën (Brussel), navorser aan het Sociologisch Instituut van de Vrije Universiteit te Brussel, Secretaris generaal van de International Political Science Association.

Secretaris-generaal :

H. VAN HASSEL, chef de travaux au centre néerlandophone de perfectionnement dans la gestion des entreprises auprès de l'Université catholique de Louvain — werkleider aan het Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding bij de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bureau :

- M. GRECOIRE, président — voorzitter.
 J. VAN HOUTTE, vice-président — onder-voorzitter.
 L. CYSELYNCK, administrateur-trésorier — beheerder-schatbewaarder.
 L. CLAES, membre — lid.
 A. PHILIPPART, H. VAN HASSEL, secrétaires généraux — secretarissen-generaal.

RES PUBLICA :**Directeur :**

- J. DE MEYER, professeur à l'Université catholique de Louvain — hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Rédacteur en chef - Hoofdredacteur :

- Léo MOULIN, professeur au Collège d'Europe (Bruges) — hoogleraar aan het Europa College (Brugge).

Comité de Rédaction - Redactiecomité :

- MM./de HH. M. BOEYNAEMS, D. CARDON de LICHTBUER, M^{me}/Mevr. M. CLAEYS-VAN HAECENDOREN, MM./de HH. H. DE CROO, R. DEPRE, W. DEWACHTER, J. GALLANT, V. GOFFART, M.H. MOULIN, CH.F. NOTHOMB, P. ORIANNE, J. SCHOYSMAN, Fr. SWAELEN, A. VAN DEN BRANDE, H. VAN HASSEL, G. VIDICK, B. WALEFFE.

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

- R. AUBERT (chanoine - kannunnik), professeur à l'Université catholique de Louvain — hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Membres - Leden :

- J. BARTIER, professeur à l'Université libre de Bruxelles — hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 S. BERNARD, professeur à l'Université libre de Bruxelles — hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 M. BOEYNAEMS, professeur à l'Ecole royale militaire — hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
 H. BUCH, professeur à l'Université libre de Bruxelles — hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 J. BUCHMANN, professeur à l'Université catholique de Louvain — hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 R. DEMOULIN, professeur à l'Université de l'Etat à Liège — hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Luik.
 J. DHONDT, professeur à l'Université de l'Etat à Gand — hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 J. GERARD-LIBOIS, directeur Centre de recherche et d'information socio-politiques.
 Ch. GOOSSENS, professeur à l'Université de l'Etat à Liège — hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Luik.
 G. GORIELY, professeur à l'Université libre de Bruxelles — hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 H. HAAG, professeur à l'Université catholique de Louvain — hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 M. LIEBMAN, professeur à l'Université libre de Bruxelles — hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 T. LUYKX, professeur à l'Université de l'Etat à Gand — hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 E. SABBE, archiviste général du Royaume — ere-algemeen rijksarchivaris.
 J. STENGERS, professeur à l'Université libre de Bruxelles — hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 A. VRANCKX, professeur à l'Université de l'Etat à Gand — hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 J. WILLEQUET, professeur à l'Université libre de Bruxelles — hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

Secrétaires - Secretarissen :

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

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

Attachés de recherches - Navorsers :
M. CRETEUR, C. REMY, W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :
J. GALLANT, E. GLANSDORFF, H. OFFERMANN, I. RENS, J.SIOUN, J. VAN HILLE.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. : 48.79.65 - 48.34.38. C.C.P. n° 533.74 — Huis der Wetenschappelijke Verenigen, Elyzeese Veldensstraat, 43, Brussel 5. Tel. : 48.79.65 - 48.34.38 - 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 les 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.



Les perspectives régionales de l'Europe

par Hervé LAVENIR,

Président du « Centre d'Etudes et d'Action européennes »

★

1. Dimension régionale et dimension continentale.

Politique régionale : longtemps, l'expression n'a guère été en honneur ailleurs que dans les réunions d'experts ou de spécialistes, dans le vocabulaire des hommes politiques particulièrement préoccupés de problèmes économiques ou sociaux, et aussi, bien sûr, chez les principaux intéressés : les responsables économiques ou administratifs des régions sous développées ou en déclin. Mais, depuis quelques mois, voici que tout le monde, en Europe, se met à parler de politique régionale et, si l'apparition et la répétition de plus en plus fréquentes de certains mots peuvent être interprétées comme des signes de l'évolution ou de la mutation d'une société, alors il n'est pas douteux que nous soyons en période de crise ou de révolution régionale. En effet, « région » ou « régional », ces termes, maintenant, reviennent tôt ou tard, dès que sont abordés les problèmes les plus importants et les plus actuels de notre société. Qu'il s'agisse d'expansion ou bien de déclin, de chômage ou de sous-emploi, de formation professionnelle, d'investissements, de création de postes de travail, de décentralisation industrielle, de préparation ou d'exécution du Plan, de budget, de réformes administratives, d'activités culturelles et d'information, d'implantation ou de réorganisation des formations politiques — et la liste n'est pas exhaustive — tout, ou presque tout, semble prendre une dimension régionale. Le phénomène est trop général désormais, trop profond et trop actuel à la fois, pour qu'il soit encore possible de garder le doute sur son importance pour notre avenir prévisible. « Prévoir le présent », ont dit Turgot et M. Edgar Faure : ce présent régional nous apparaît déjà, économiquement, socialement et politiquement, comme une ombre portée de notre avenir. D'un avenir proche, tant il est vrai que, dans l'ordre des préoccupations des travailleurs, les problèmes de l'emploi passent avant tous les autres. Et nous voyons encore s'accélérer

la prise de conscience politique du fait régional ou, pour mieux dire, des inquiétudes régionales.

Sur ce point, l'avis des observateurs est presque unanime : à une certaine dépolitisation des Français (pour ne parler que d'eux maintenant, mais on pourrait en dire autant des Allemands, des Belges, des Britanniques ou des Espagnols...), correspond un très vif regain d'intérêt pour la chose publique au niveau régional. Si le Sénat, quoique porte-parole des collectivités locales — mais non des régions — semble à la fois vétuste et lointain, et si les débats des conseils généraux — les élections cantonales l'ont prouvé — ne passionnent guère que des notables locaux, la nouvelle classe politique, celle des hommes de trente à quarante ans, soucieux d'abord d'efficacité, s'intéresse avant tout, en province, tout en dénonçant ses insuffisances et les conditions de travail qui lui sont faites, à une assemblée qui n'est pourtant ni très représentative, ni très influente : la « CODER », la Commission de développement économique régional. C'est que la région apparaît à la fois, à ces hommes nouveaux, comme un souci déjà très présent et comme une affaire d'avenir. Son ébauche de conseil économique, son embryon d'assemblée suscite chez eux plus d'intérêt et de controverses que tous les développements sur la réforme éventuelle du Sénat — sauf, précisément, en ce qui concerne les aspects régionaux de celle-ci — ou sur l'avenir des Conseils généraux. Tout nécessaire qu'il soit, le département leur semble trop petit, et Paris, trop lointain, trop en dehors des réalités quotidiennes : pour ces nouveaux Girondins, qui se veulent réalistes, efficaces, hommes d'avenir, la capitale prend souvent ou garde l'allure d'une hautaine métropole, d'où la province serait gouvernée — le mot revient bien souvent — comme une colonie.

En 1964, envisageant dans *Le Monde* (1) l'évolution vers ce que j'ai appelé « l'Europe des Régions », j'avais intitulé un premier article « Une nouvelle décolonisation », et ce titre avait surpris certains lecteurs. Il n'en serait sans doute plus de même aujourd'hui : n'a-t-on pas discuté, assez récemment, aux « Colloques de Grenoble » une brochure intitulé « Décoloniser la province » et ne voit-on pas l'expression fleurir d'une région à l'autre ? Aussi bien, les hommes et les partis politiques multiplient-ils les avances aux régionalistes nouveaux. De M. Giscard d'Estaing, demandant — tout comme M. Pinay, la SFIO et le PSU — des responsabilités financières accrues pour les CODER, jusqu'à M. Mitterrand et à la Fédération de la Gauche, dont les « assises » sont régionales et font très large part aux questions de développement et d'aménagement régional ; de M. Edgar Faure, qui déclare « s'intéresser beaucoup plus à la région qu'au département » et qui préface une étude sur « La France dans l'Europe des

(1) *Le Monde*, 25, 26 et 27 août 1964.

Régions » (2), à M. Mendès-France, qui revendique — avec beaucoup d'autres — l'instauration d'une démocratie régionale, que de déclarations sur la nécessaire évolution régionale ! Mais, quoique le général de Gaulle ait multiplié les remarques sur « *Le développement rationnel de nos diverses régions* », sur la nécessité de « *mettre les régions en mesure de prendre leur responsabilités* » et celle de « *redonner consistance aux provinces françaises* », c'est actuellement l'opposition qui tire le plus large parti des difficultés et aspirations régionales, quoi que le gouvernement ait pu faire déjà à cet égard. En Bretagne comme en Alsace et du Nord au Sud-Ouest, les formations dites de gauche s'efforcent d'en faire leur cheval de bataille, ou leur cheval de relais, tant il est vrai que l'électeur voit désormais les problèmes en termes quotidiens et concrets, dans son environnement géographique et humain, c'est à dire au niveau de sa région. Dans les rues de Metz et sur les routes de Bretagne, à l'entour des coronas du Nord, on ne demande pas seulement du travail, des débouchés ou des crédits. On ne veut pas que l'emploi soit conditionné par l'émigration et l'on manifeste aux cris de « Sauvez la Lorraine » « La Bretagne veut vivre », « Le Nord ne veut pas mourir »...

Et c'est bien là le trait le plus frappant du réveil régional actuel. Même s'il aboutit tout naturellement à des conclusions politiques, il procède d'abord de préoccupations économiques et sociales. C'est dire si la fermeture d'une mine ou d'un atelier, la mévente de poulets ou de vin, le licenciement d'ouvriers ou les difficultés à trouver un premier emploi permettent au régionalisme moderne de pousser plus profondément ses racines. Si notre temps est celui du développement, il est aussi, pour toutes sortes de raisons, celui de la prise de conscience du sous-développement et, au niveau régional, cette prise de conscience se produit et s'accélère très rapidement, faite à la fois d'inquiétude et d'aspiration au progrès.

Sans trop s'arrêter aux manifestations de quelques « mouvements » à tendances plus ou moins séparatistes, ni à des déclarations outrancières ou à des faits isolés — destructions de drapeaux nationaux, inscriptions vengeresses en breton ou en basque, dont la multiplication peut bien avoir cependant, en France comme ailleurs, une certaine valeur de symptôme, il suffit de considérer, par exemple, le succès rencontré par toutes les publications d'intérêt régional pour mesurer un peu cette prise de conscience : devant l'audience accrue des grands journaux régionaux, qui tendent à prendre figure de porte-parole, l'influence de la presse parisienne recule en province, sauf chez les intellectuels ; les pages consacrées aux

(2) « La France dans l'Europe des Régions », par Hervé LAVENIR. (Cahier du « Centre d'Etudes et d'Action européennes ».)

problèmes régionaux suscitent un intérêt général ; des magazines à formule nouvelle — *Bretagne-Magazine* ou *Provence-Magazine*, par exemple — atteignent des tirages importants ; des publications parisiennes lancent des éditions régionales ; presque chaque semaine, les problèmes régionaux, l'aménagement du territoire font la matière de nouveaux livres et les programmes télévisés d'informations régionales sont parmi les plus régulièrement suivis. Clubs, groupements d'études sociales ou politiques, Jeunes Chambres Economiques mettent l'accent sur les mêmes problèmes. La province, autrefois, regardait Paris. Elle en vient, maintenant, à se regarder aussi elle-même, à comparer, et même à regarder plus loin que Paris, en songeant à ce qu'elle croit pouvoir attendre de l'Europe...

Beaucoup de choses, décidément, ont changé, et peut-être plus encore en profondeur qu'en surface. Il est permis de sourire de certaines manifestations pittoresques et folkloriques — des plaques « BZH » à l'arrière des voitures conduites par certains Bretons, des drapeaux hissés, des congrès de l' « Embatta » au Pays basque ou, hors de France, des partis nationalistes gallois ou écossais. Mais quand le Conseil général de la Corse demande, non sans bonnes raisons, l'érection de l'île en région autonome, distincte de celle de Provence ; quand l'Alsace compare ses problèmes d'emploi à ceux d'une région voisine, au delà du Rhin ; quand la Bretagne, avec ses 20.000 émigrants par an, craint de devenir économiquement une nouvelle Irlande, il est moins facile de sourire. Et la concordance des attitudes et des déclarations, d'une région à l'autre, fait penser que M. Pléven, lorsqu'il évoquait l'éventualité pour la France de « déchirements qu'elle ne soupçonne pas », ne faisait qu'exprimer de façon frappante une crainte, somme toute, bien fondée.

C'est que les nouveaux Girondins, encore une fois, ne sont pas des félibres ou des bardes, même s'il leur arrive de les écouter volontiers ou d'en apprécier parfois l'utilité psychologique... Le régionalisme nouveau, quand on l'analyse, prend une signification véritablement sociale, au sens le plus profond du terme. En effet, de toute évidence, ses causes premières ne sont pas différentes de celles qui conduisent aux concentrations d'entreprises, à l'émigration vers les villes, à l'unification de l'Europe. En même temps qu'elle impose de donner au marché une dimension continentale, à la mesure des investissements nécessaires, c'est toute l'évolution technique et économique qui fait surgir rapidement de nouvelles réalités régionales : le régionalisme nouveau n'est qu'un aspect ou un reflet de la mutation de notre temps.

Au moment où s'opère celle-ci, génératrice d'exode rural, de reconversions, de licenciements, l'inégale aptitude des régions à bénéficier des investissements, de l'industrialisation — en un mot, de la croissance économique — fait apparaître ou réapparaître un nouvel esprit d'apparte-

nance régionale. Aujourd'hui les régions se définissent ou se réaffirment par les problèmes qu'elles ont à résoudre — bien plus que par le cadre géographique, le milieu naturel et les caractères humains. Leur réalité n'est pas liée d'abord à la délimitation de circonscriptions et à la création de structures administratives : le problème est bien plutôt de savoir si ces circonscriptions et structures correspondent à la réalité régionale — pour l'action.

Prise de conscience économique et sociale, réaction parfois contre une aliénation culturelle brutalement accélérée par la mutation économique, le régionalisme moderne est encore plus que cela, nous le verrons : devant l'extension constante du domaine des interventions de l'Etat, c'est aussi une aspiration instinctive et raisonnée à plus d'humanisme dans l'aménagement et le fonctionnement des pouvoirs publics, et à plus de responsabilité dans la gestion des affaires de la Cité. Cela est aussi, par réaction, une conséquence de l'évolution de notre société. L'accroissement du rôle de la collectivité suscite d'autant plus l'exigence d'un Pouvoir rapproché des hommes que l'Etat lui-même semble encore dépassé par la perspective de l'instauration d'un Pouvoir supranational. Ainsi, la dimension régionale est bien soeur et contemporaine de la dimension continentale. Elle en est même le corollaire, l'instauration d'un grand marché continental rendant l'action — avec toutes ses implications — indispensable en même temps que possible.

2. Une volonté de participation.

Face à la mutation qui s'opère, et qui peut aussi bien conduire à un équilibre nouveau qu'à un déséquilibre aggravé, dans la distribution des activités économiques et la participation au progrès, sur le territoire national comme en Europe, les responsables régionaux, les hommes d'affaires, les élites locales éprouvent en France un sentiment d'impuissance : alors que l'échéance du Marché commun est imminente et que leur Gouvernement les incite à l'action, les moyens d'agir leur échappent. Le régime financier des collectivités locales leur interdit les initiatives d'envie, qu'ils ne sont d'ailleurs pas toujours préparés à prendre. Le cadre municipal, cantonal ou même départemental est souvent trop restreint pour certaines actions économiques. La CODER, dont les membres ne sont pas élus et dont le rôle est consultatif, n'a pas de véritables moyens d'action. Et Paris, tout en se voulant responsable, donne trop souvent — et par la force des choses — l'impression d'avoir maintenant beaucoup trop à faire, c'est-à-dire autre chose que de s'occuper concrètement de la création d'emplois à Saint-Flour, à Quimper ou Bastia.

De l'impuissance à la frustration, il n'y a pas loin. Comme du sentiment de frustration à celui de révolte.

— « A force de centralisation et d'irresponsabilité », me disait dernièrement un grand industriel alsacien, président de l'une des plus actives associations d'étude des problèmes régionaux, « on nous a donné une mentalité de quémandeurs et d'irresponsables... En nous habituant à tout attendre de Paris, on casse le ressort qui devrait dans chaque région, nous faire agir et entreprendre... » Et, comme le notait M. Michel Drancourt, « nous sommes tellement habitués à croire que l'Etat nous doit tout que nous l'accusons de tout ce qui ne fonctionne pas ».

Alors aussi qu'il devrait sauter aux yeux les moins avertis que la vie d'une région ne se divise pas et que le tissu économique régional est formé d'un ensemble de fils qui ont pour noms transports, énergie, logements, mais aussi : université, centres de recherches, activités culturelles, centres de décision etc... — et que la vigueur de chacun de ces éléments suppose une assez large autonomie de gestion (j'en appelle, en matière de recherche, aux Prix Nobel Jacob, Lwoff et Monod), nous voyons encore trop souvent les problèmes entièrement nouveaux que pose la mutation économique de la France abordés dans une perspective traditionnelle et centralisatrice. On semble encore, dans certains services, largement ignorer la nécessité, soulignée cependant par le général de Gaulle et M. Pompidou — de décentraliser l'initiative et de libérer, au service de l'expansion économique, des énergies que trop d'entraves risqueraient fort, après les avoir longtemps stérilisées, d'orienter un jour dans quelque autre voie.

Devant l'ampleur des problèmes à résoudre — et à résoudre là où ils se posent — cette volonté d'être responsable fait pratiquement, l'unanimité des hommes avertis : en Bretagne, par exemple, c'est au delà de toutes leurs appartenances politiques que les Bretons se sentent solidaires devant la mévente, le sous-emploi, le chômage ; et, en Franche-Comté, autre exemple, n'y a-t-il pas une conclusion à tirer du fait qu'un emprunt lancé par la ville de Dole (28.000 habitants), fief de M. Jacques Duhamel, a pu être couvert en un temps record, dès lors que chaque habitant avait pu être informé — par la municipalité, les syndicats, les organisations professionnelles ou commerciales — de l'affectation des crédits et de l'intérêt des réalisations projetées ?

La même évolution sociale et psychologique qui a rendu nécessaire, par exemple, une adaptation du règlement militaire impose, a fortiori, une évolution des rapports entre Administration et administrés, surtout quand on ne cesse de souligner la nécessité de faire participer les populations à la réalisation du Plan. « Etre libre, dans les années 60, écrivait M. Pierre Mendès-France, c'est participer aux décisions ». Et quelles que soient encore les lacunes, souvent fort graves, dans l'information des masses et donc dans l'éducation civique des hommes, il n'est pas douteux que ceux-ci

aspirent, de plus en plus nombreux, pour ce qui concerne leur vie quotidienne, leur milieu naturel, leur région, à une civilisation des responsabilités qui leur permettra, en quelque sorte, de « récupérer l'Etat ».

Comment pourrait-il en être autrement, quand cet Etat en vient à contrôler plus ou moins, l'un après l'autre, tous les domaines de la vie des hommes, de l'assistance médicale à la formation ou l'orientation professionnelle, de l'enseignement aux activités dites culturelles, de l'orientation économique à l'information ? Un réajustement, une adaptation s'imposent, au niveau des communautés intermédiaires et, particulièrement, de celles auxquelles la poussée démographique, l'évolution des techniques, la mutation économique et sociale confèrent une réalité et une vitalité nouvelles.

Ce qui, depuis deux ou trois décennies déjà, apparaissait en France comme indispensable dans l'ordre administratif et s'est imposé également en matière économique, budgétaire ou même militaire — c'est-à-dire une large décentralisation — s'impose aussi de plus en plus en matière culturelle, sociale et politique. Ne nous y trompons pas : la régionalisation des partis politiques ou des syndicats, leur adaptation aux nouvelles circonscriptions régionales, correspondent à une aspiration déjà réelle des populations, qu'un homme tel que M. Giscard d'Estaing semble avoir fort bien comprise. Pour éveiller des échos profonds dans ces populations, pour susciter l'adhésion, il faut maintenant parler, en termes directs, de problèmes qui ne se situent pas dans la sphère lointaine du « domaine réservé » de l'Etat — ou du Chef de l'Etat. L'extension et la densité croissantes des compétences étatiques, la complexité de la vie économique et sociale appellent une évolution et presque une révolution des institutions : de cet Etat, de cette société, les hommes veulent maintenant, à leur niveau, contrôler plus directement une part. Ils veulent participer. Pour l'Etat moderne, une redistribution s'impose.

L'inéluctable évolution qui, des premières mesures de décentralisation économique, conduit à un aboutissement administratif et politique déjà prévisible, éveille ainsi dans toutes les régions des aspirations à la gestion autonome des affaires qui les concernent en propre. Nous ne pouvons assurément pas réduire ces aspirations aux proportions de simples revendications de notabilités locales en quête de prébendes ou d'honneurs. Il s'agit, encore une fois, d'un mouvement profond et très général — au point de favoriser la démagogie et beaucoup d'illusions. Et si nous assistons, dans tous les pays modernes, à une évolution vers la personnalisation du pouvoir, il semble que le même phénomène tende à se vérifier également au niveau régional. L'aspiration à la responsabilité, à une certaine forme d'autonomie pour l'action régionale s'exprime aussi, d'une certaine manière, par la recherche d'hommes politiques régionaux, capables de représenter

leur province, d'en animer les activités et d'en défendre les intérêts. Toutes proportions gardées, on attend d'un Jacques Chaban-Delmas ou d'un Edgar Faure, dans leur province respective, ce que l'on escompte du général de Gaulle au niveau national ou international.

Au reste, ce n'est pas seulement en France que se manifeste cette nécessité de décentraliser l'initiative, de déconcentrer l'Etat, et cette volonté des habitants des régions de participer largement à la gestion de leurs affaires. Mais bien dans tous les pays modernes d'Europe, dans toutes les régions en mutation. Que l'on en juge, par exemple, sur les deux déclarations suivantes, la première, de M. Pierre Marcilhacy et la seconde de M. Peter Wilsher, dans le *Sunday Times* du 4 décembre 1966 : « Tant que les régions ne disposeront pas d'une certaine autonomie de gestion, déclarait le Français, et du droit de se créer des ressources, elles seront incapables de lutter contre les forces attractives de la capitale, dans laquelle résident tous les services qui, en définitive, prennent les décisions techniques ou financières essentielles. Elles resteront ce que, en droit civil, on nomme des incapables ». Et, de son côté, le Britannique écrivait : « Aussi longtemps que les conseils régionaux ne seront que des parloles (*talking shops*) et que le pouvoir de décision demeurera entièrement dans les mains soit du gouvernement central, soit dans celles d'une autorité locale fragmentée, tous les brillants bavardages sur les régions et leur développement organique resteront un beau voile cachent la misère qui s'envenime et une lente gangrène économique ».

Que l'on y vienne par des cheminements économiques, administratifs ou politiques, on aboutit, dans la plupart des pays d'Europe, à des conclusions tout à fait convergentes, et une même nécessité s'impose, comme un remède topique : face aux problèmes du déclin et du développement des régions, face à l'évolution de la société et de l'Etat, il est devenu urgent de susciter et de mettre à l'œuvre des responsables régionaux. Comme l'écrivait dans *Le Monde* (3) le professeur Jules Milhau, « dans un monde où l'économique tend de plus en plus à primer la politique, la démocratie passe inévitablement par la région ». Et l'efficacité non moins que la démocratie.

3. L'évolution régionale.

Même si les régions sont inéluctablement destinées à gagner en substance et à évoluer vers l'autonomie, il reste évident que semblable évolution ne peut se faire du jour au lendemain, quelle que soit l'urgence due à l'imminence de la grande confrontation européenne. Ce serait manquer

(3) 27 juillet 1966, « Région et Démocratie » (libres opinions).

singulièrement de réalisme et de prudence que de vouloir forcer la nature des choses : par la complexité même de sa nature et de son objet, l'évolution régionale implique certaines conditions préalables — économique, financières et aussi humaines — dont la réalisation ne dépend pas seulement de décisions législatives ou réglementaires et demande du temps.

S'il est relativement facile de décentraliser l'administration et de déconcentrer l'exercice de l'autorité ; s'il est concevable, entre autres mesures, de décider que la direction des grandes entreprises devra se trouver dans la région même où sont installés leurs principaux établissements — quitte à disposer d'une antenne à Paris — il s'en faut pourtant de beaucoup que la décentralisation ne rencontre pas de sérieux obstacles dans la nature même des choses et, dans la formation des hommes et l'information sur les choses. Pour celle-ci, on sait à quel point la connaissance des réalités régionales et, en particulier, la comptabilité régionale sont encore peu satisfaisantes dans l'ensemble de l'Europe, où la France est encore pratiquement seule à disposer, par exemple, de statistiques sur l'évolution des revenus réels établis par régions. Mais on insiste moins souvent sur l'insuffisante formation des hommes, que reflètent les erreurs commises dans la gestion des collectivités locales et relevées notamment dans le Rapport de la Cour des Comptes.

En fait, il serait maintenant de toute première nécessité de former systématiquement un personnel qualifié pour l'administration régionale. Une *Ecole nationale d'administration régionale* rendrait de très grands services et, d'ailleurs, étant donné l'évolution régionale convergente que nous pouvons observer dans toute l'Europe et que nous évoquerons à nouveau ultérieurement, l'idée de la création d'un *Institut européen d'administration régionale* pourrait être à retenir pour la future Université européenne, dont le projet devra bien sortir un jour des dossiers où il est enfoui. Une doctrine européenne de l'évolution régionale pourrait sans doute s'y élaborer, en se fondant sur les diverses expériences nationales.

A cet égard, pourquoi ne pas poursuivre en France, mais en allant cette fois dans la voie d'une véritable décentralisation, l'expérience de réforme administrative dont j'avais présenté le premier projet en 1956 et qui fut faite, avec un plein succès, voici sept ans, dans les régions-témoins de Bourgogne et de Haute-Normandie ? Nous verrions bien, *in vivo*, et sans courir le risque d'une expérimentation générale, si et comment la région peut assumer progressivement les tâches qui lui seront un jour imparties.

A supposer qu'il en soit ainsi dans l'ensemble du territoire et que l'évolution régionale ne soit plus freinée par manque d'hommes compétents et de connaissances, ainsi que par l'insuffisance de moyens financiers, les exigences mêmes du développement imposeraient encore des

limites assez vite atteintes à l'autonomie régionale et cela même dans le domaine des compétences susceptibles d'être normalement reconnues à des autorités régionales décentralisées. Comment concevoir, en effet, le développement régional sans une autorité d'arbitrage et de coordination entre les actions menées au sein des diverses régions ? Il y a, évidemment, quelque naïveté, chez un certain nombre d'apôtres du régionalisme sentimental, à s'imaginer que décentralisation et autonomie puissent suffire par elles-mêmes à rendre possible la solution des problèmes de développement régional.

Alors que ces problèmes sont dûs, somme toute, en grande partie, à l'inégale aptitude des régions à se prêter au progrès de l'économie et que les déséquilibres régionaux découlent et s'aggravent d'une confrontation, qui pourrait devenir catastrophique en Europe si nulle intervention ne venait contrecarrer l'effet de la seule pesanteur économique il serait tout à fait illusoire et terriblement dangereux de prétendre aboutir à un développement harmonieux des régions sur l'ensemble du territoire sans action concertée au niveau national et européen. Le marché devenant continental, c'est évidemment dans la perspective de l'Europe que l'aménagement du territoire doit être désormais envisagé à moyen et long terme.

Quel que soit le niveau auquel elle doive se faire de la manière la plus efficace, une indispensable coordination imposera donc une limite assez vite atteinte à l'autonomie, sous peine de rendre celle-ci finalement plus nuisible que salubre, au moins dans le domaine économique et social. Et l'expérience prouve — en Allemagne fédérale, particulièrement, dont nous aurions intérêt à mieux connaître les institutions administratives — qu'en d'autres matières, notamment dans le domaine culturel, une trop grande liberté d'action n'est pas sans sérieux inconvénients sur le plan pratique et que des limitations plus ou moins volontaires finissent par s'imposer en vue de parvenir à un équilibre satisfaisant. La mesure de décentralisation nécessaire et souhaitable n'est pas donnée, en effet, par des slogans et par l'anti-étatisme systématique.

Enfin et surtout, cette coordination serait de peu de signification sans l'exercice d'une solidarité inter-régionale agissante, qu'elle soit nationale ou européenne. Seul l'Etat, national ou supra-national, peut être en mesure, par ses investissements, par ses réalisations d'infrastructure, de procéder à de véritables transferts de revenus au bénéfice des régions les moins favorisées et sous les formes les plus diverses : c'en est une, par exemple, que de supporter le déficit d'*Air-Inter*, dont plus du tiers provient de l'exploitation de son réseau breton. On hésiterait à énoncer de telles évidences, si force n'était de convenir que cet aspect des choses est souvent négligé par certains extrémistes et démagogues du régionalisme, peu soucieux d'une présentation objective et raisonnable des faits. Reven-

diquer des responsabilités, vouloir prendre en main la gestion des affaires régionales est compréhensible et souhaitable, mais encore faut-il — et nous retrouvons là le problème de l'information et de la formation — admettre que la simple autonomie de la pauvreté a rarement créé la richesse... Une décentralisation abusive porterait gravement préjudice aux régions les plus faibles.

A cet égard, si éloigné soit-on parfois en la matière, des idées professées par M. Michel Debré, pour qui seule l'existence « d'un pouvoir très fort, voire tyrannique » permettrait d'envisager la vaste région et, à ce niveau, une réelle décentralisation, il faut bien reconnaître qu'il est encore assez chimérique, de la part de certains régionalistes, d'attendre ou de feindre d'attendre davantage de l'Europe que de la solidarité nationale. Par la force des choses, il faudra bien un jour que s'effectuent aussi certains transferts de revenus, des régions riches aux régions pauvres de la Communauté européenne — et c'est déjà, en somme, ce qui se produit avec les remboursements du *Fonds social européen* et la politique agricole commune, sans parler de la *Banque européenne d'investissements*. Mais, vraiment, en serait-il ainsi, au moins dans les conditions présentes, si, par hypothèse, les Etats s'étaient abstenus d'intervenir en la matière et avaient renoncé prématurément à jouer leur rôle. Même en venant directement à Bruxelles plaider la cause de leurs produits agricoles, les Bretons n'y seront entendus que, d'abord, parce qu'il sont des Français et les Siciliens ou les Bavaois, parce qu'ils sont des Italiens ou des Allemands.

Quoi qu'il en soit, il s'en faut de beaucoup que les limites raisonnables d'une large décentralisation puissent être atteintes en France avant quelque temps et il y a donc tout lieu de penser, comme l'a souligné M. Louis Joxe, que la région va évoluer. Jusqu'où ira cette évolution ? Il n'est évidemment pas facile de le dire maintenant, et encore moins dans les limites d'un tel article. Mais on peut le faire cependant, de manière bien schématique et conjecturale, pour ce qui concerne l'économie en considérant, d'une part, que les compétences de la région ne pourront se limiter seulement à celles des départements dont elle se compose et, d'autre part, que tout ce qui concerne l'orientation générale de l'économie dépasse les régions. Cela, même si celles-ci peuvent et doivent être normalement appelées à participer un jour à l'exercice du pouvoir législatif et parlementaire, comme le permettrait une réforme du Sénat qui ferait de celui-ci leur représentant.

Entre ce qui peut être laissé aux départements et ce qui ne peut être confié qu'à l'Etat, la marge est fort appréciable. Si, du département à la région, certains transferts de compétences sont devenus nécessaires, il est clair en revanche que les attributions de la région doivent procéder, pour l'essentiel, d'une décentralisation et d'une déconcentration de certaines

responsabilités étatiques. Dans cette perspective — et en dehors de la grande question de la dimension et du nombre des régions — on peut envisager, se succédant à un rythme raisonnable, des mesures telles que : l'accroissement progressif de la compétence et de la responsabilité des CODER, avec octroi d'un budget de fonctionnement et d'études ; la réforme de leur mode de désignation, par élection indirecte puis directe ; la transformation de ces commissions en assemblées régionales, éventuellement assistées d'un conseil économique régional formé de spécialistes ; l'apparition d'un exécutif régional doté de ressources propres et dont l'organisation donnerait aussi au représentant de l'Etat, préfet ou gouverneur, un certain caractère de représentant de la région ; le transfert à la région d'une partie des attributions préfectorales et des services administratifs correspondants... Il y a lieu de noter, à cet égard, l'intérêt d'une proposition des élus locaux de Haute-Normandie visant à confier la gestion d'un établissement public régional d'aménagement à un Conseil comprenant une majorité de conseillers généraux et de maires et une minorité de représentants des activités économiques des départements.

Enfin, hors de l'économie, dans un régime moderne, à caractère présidentiel accentué, on aboutirait ainsi, logiquement, à ce que soit progressivement transférée aux régions une part très substantielle des attributions administratives de l'Etat contralisé, mis à part évidemment ce qu'il est convenu d'appeler le « domaine réservé ». Et ne serait-ce pas normal ? Pour demeurer équilibré, le régime présidentiel implique, autant qu'il la rend possible, une large décentralisation. Nul ne peut affirmer que le général de Gaulle, si soucieux de mettre en évidence les premières institutions régionales lors de ses derniers voyages en province, n'ait pas des intentions précises à cet égard. Certaines de ses déclarations, en tout cas, le laissent supposer et l'on imagine mal que l'œuvre de réorganisation et de rajeunissement à laquelle il s'est attaché ne comporte pas un chapitre régional.

Pour la France particulièrement, une telle évolution, même assez lente, fera ou ferait presque figure de révolution. Mais enfin la centralisation a joué son rôle historique. Elle a fait son temps. La décentralisation, en elle-même, n'est pas anti-étatique. Et au temps de l'unification de l'Europe, s'imaginerait-on que notre vieux système administratif puisse échapper à la mutation qui remet en cause nos structures économiques et sociales, autant que nos modes de penser ?

4. Vers l'Europe des Régions.

A l'époque même — et ce n'est pas une coïncidence — où ils apparaissent trop faibles pour assumer longtemps encore, avec toute l'efficacité souhaitable, les responsabilités essentielles de la souveraineté — défense,

diplomatie, monnaie, orientation générale de l'économie, qui doivent prendre une dimension continentale — voici donc que les Etats semblent menacés, du dedans, sur un deuxième front : la centralisation ne permet plus de résoudre les problèmes, à dimension régionale, que fait surgir ou qu'aggrave la mutation économique.

C'est en effet — nous l'avons déjà noté — dans le continent tout entier, et à l'Est comme à l'Ouest, avec un certain décalage, que se manifestent, nourris et fortifiés par le chômage, le sous-emploi et la prise de conscience du sous-développement, des mouvements régionalistes plus ou moins sérieux, plus ou moins actifs : dans des conditions économiques et sociales comparables, les mouvements bretons — MOB (Mouvement d'organisation de la Bretagne) et CELIB (Centre d'étude et de liaison des intérêts bretons) — ont leurs équivalents en Ecosse et au Pays de Galles ; le mouvement wallon est lui aussi, étroitement lié au déclin de l'industrie de la partie sud de la Belgique, tout comme le mouvement flamand a été provoqué en grande partie par l'insuffisante industrialisation de la partie nord de ce pays, et le mécontentement des Corses de leur côté s'explique, à peu de chose près, comme celui des Sardes ou des Siciliens... Le climat général de « décolonisation » et de remise en cause de l'ordre établi, qui s'affirme universellement, n'est évidemment pas étranger à la multiplication de ces phénomènes.

Sans vouloir, encore une fois, attacher trop d'importance aux succès électoraux du mouvement basque « Embatta », du parti gallois « Plaid Cymru » ou du « Parti nationaliste écossais » — auquel l'amour du folklore n'est pas tout à fait étranger — force est de convenir que ces organisations politiques correspondent à quelque chose de plus que de simples aspirations « culturelles ». Le malaise économique et social vient, en effet, réveiller çà et là de vieux particularismes ethniques et linguistiques, que l'on brandit un peu comme des drapeaux et dont le renouveau — souvent illusoire — avive à son tour le malaise social, en lui donnant un caractère politique et affectif plus prononcé. Ce que certains auteurs ont appelé le « renouveau ethnique », en lui accordant souvent une importance qu'il est, au fond, fort loin d'avoir, provient sans doute en partie, nous l'avons vu, d'une réaction assez justifiée contre le nivellement et l'uniformisation des cultures et des modes de vie et l'emprise croissante de l'Etat. Mais l'aspect économique et social est déterminant. La crise de l'emploi est le bouillon de culture des particularismes, d'autant plus que les régions qui ont le mieux préservé leurs caractères propres sont généralement périphériques et sous-développées. Le particularisme culturel, au vingtième siècle, existe rarement à l'état pur, même en Catalogne ou au Pays basque espagnol : si favorisées qu'elles soient par rapport au reste de l'Espagne, ces provinces n'en ont par moins, assez généralement,

le sentiment très vif d'être exploitées économiquement et de supporter la charge du sous-développement relatif de péninsule, sans que soit reconnue pour autant leur personnalité régionale.

Quoi qu'il en soit, n'est-il pas frappant de constater que de mêmes problèmes se manifestant par des symptômes identiques, dans toute l'Europe, ont conduit les gouvernements à rechercher des solutions qui, finalement, sont régionales ? En partant de considérations et avec des méthodes très différentes, la Grande-Bretagne — qui vient de rappeler quelle importance vitale elle attache à sa politique de développement régional — en est arrivée, comme la France, à créer des conseils économiques régionaux, pour lesquels l'opinion, dans chaque région, réclame des pouvoirs élargis. Et, parmi les membres de son Cabinet, le Premier Ministre britannique compte désormais un ministre des affaires écossaises et un ministre des affaires galloises...

Que nous envisagions le cas de la Belgique — qui, de plus en plus, aux yeux de maints observateurs étrangers, semble devoir recourir au fédéralisme, tant la prise de conscience des trois communautés régionales est patente en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles — ou que nous considérons le cas de l'Italie, dont l'évolution régionale, en dehors même du Val d'Aoste et du Haut-Adige, constitue le problème intérieur essentiel, nous voyons là, tout comme en France, en Grande-Bretagne et dans plusieurs pays de l'Est européen, s'affirmer la nécessité de donner à des problèmes régionaux des solutions à leur niveau. Même en Suisse, la dimension régionale s'impose et l'on commence à y parler de « syndicat de cantons » et de « Romandie » pour les cantons de langue française.

Dans toutes les rencontres internationales d'experts en économie régionale — dont l'une des plus marquantes furent les Congrès des économies régionales tenus à Rome, en 1965, et à Madrid, au printemps 1967 — la nécessité s'impose de faire participer les populations à la mise en valeur de leurs régions respectives, par l'intermédiaire de leur représentants et pour des raisons de simple efficacité. Particulièrement significatif est le cas de la Tchécoslovaquie, où le directeur de l'Institut d'économie de l'Académie des Sciences, M. Ota Sik, déclarait sans ambages qu'« une centralisation trop rigide freine le développement économique dans le domaine de l'efficacité »...

La mise en valeur des régions insuffisamment développées est d'autant plus urgente en Europe occidentale, répétons-le, que l'instauration effective du Marché commun va bientôt accélérer davantage encore, dans toute la Communauté européenne, les effets de la mutation économique. Mais il faut malheureusement convenir que les progrès réalisés en matière de libéralisation des échanges n'ont pas trouvé leur équivalent — et leur antidote — jusqu'à présent, dans le peu qui a été fait en vue du dévelop-

pement régional harmonisé, prévu pourtant, dès son préambule, par le Traité de Rome. C'est là un problème d'extrême gravité, dont l'opinion n'a pas suffisamment pris conscience : il pourrait bien, un jour, réserver d'amères surprises et ce n'est pas sans raison que M. Jean Rey, Président de la Commission européenne, plaçait la politique régionale au premier rang de ses préoccupations, lors de sa toute première conférence de presse.

Le moment, certes, n'est pas encore venu où, selon les propres termes de M. Marjolin, « à l'intérieur de chaque Etat de la Communauté, les décisions essentielles seront prises en fonction de la contribution qu'elles apporteront à la consolidation de l'unité européenne » — ou en conséquence de celle-ci... Mais déjà apparaissent, d'une part, l'urgence de promouvoir une politique de développement régional beaucoup plus intense — si l'on ne veut pas voir s'aggraver dramatiquement les déséquilibres régionaux à l'intérieur de la Communauté — et, d'autre part, la nécessité de coordonner, d'un Etat à l'autre, les initiatives prises en matière de développement régional. En effet, M. Pompidou l'a souligné à plusieurs reprises, l'aménagement du territoire doit devenir la grande affaire de l'Europe », comme de la France. Mais pourra-t-on régler cette grande affaire sans un minimum de programmation et de solidarité effective, c'est-à-dire financière ? Solidarité dont les remboursements du « *Fonds social européen* » et la théorie du « juste retour » aux Etats de sommes équivalant à peu près à leurs contributions, ne donnent pas encore une idée très rassurante..., mais solidarité aussi qu'il est urgent de faire entrer dans les faits au bénéfice de tous, les uns acceptant des sacrifices financiers supérieurs à ceux de leurs partenaires, les autres consentant à ce que leur développement se fasse suivant une orientation et dans une perspective européenne avec toutes les conséquences économiques, démographiques et sociales qui en découleront.

Entre autres mesures à prendre dans cette perspective, la création d'un organisme spécialisé, d'un « *Conseil consultatif européen de l'aménagement du territoire* » semble maintenant très souhaitable (4). La mission d'un tel organisme ne devrait pas être limitée au seul examen des problèmes de coordination entre les mesures d'ordre économique prises par les divers Etats membres dans l'application de leurs politiques respectives d'aménagement du territoire. Elle devrait porter aussi, bien entendu, sur les possibilités d'harmonisation des mesures d'ordre administratif, de façon à favoriser une évolution convergente des structures régionales et à éviter que ne se fasse sentir, dans quelques années, la nécessité d'un rapprochement

(4) Cf *Le Monde* du 27 août 1964 déjà cité. « De l'Europe des Etats à l'Europe des Régions », III. Unifier dans la diversité.

des divers systèmes administratifs régionaux, dont nous pourrions tenter de faire l'économie.

Enfin, comme il y a été fait allusion plus haut, la création d'un « *Institut européen d'administration régionale* » pourrait permettre à des spécialistes, non seulement de former des fonctionnaires de valeur, mais aussi d'élaborer une doctrine européenne de l'évolution régionale et de l'aménagement du territoire. Ne revenons pas sur cet aspect de la coordination qui reste à réaliser entre des efforts trop dispersés et, parfois, contradictoires. Et ne nous faisons pas trop d'illusions sur les perspectives de réalisations concrètes à court terme. Tant il est vrai que l'on peut souhaiter le Marché commun et l'Europe unie sans en accepter toutes les conditions ni en vouloir toutes les conséquences...

Parmi ces conséquences, la décentralisation progressive des Etats unitaires, puis la diminution du rôle des Etats nationaux nous apparaissent comme inéluctables : voués, en effet, à perdre, vers le haut, certaines de leurs attributions de souveraineté, sans la dévolution desquelles il n'est guère d'Europe politique concevable, les Etats nous semblent bien destinés, en même temps, à prendre dans toute l'Europe une forme largement décentralisée.

Ce qui se fait et va se faire sous la pression des nécessités économiques et sociales sera encore facilité et accéléré par l'évolution des idées à l'égard des Etats. Malgré leur caractère encore évident de nécessité, leur prestige est déjà atteint, leur puissance décline. Les réflexes de défense et de solidarité qui contribuaient à justifier et à renforcer leur structure rigide et centralisée ont en grande partie cessé de jouer. Comme aucun pays européen occidental ne se sent menacé par un péril extérieur qui ne concerne aussi le reste de l'Europe, l'Etat en tant que communauté de défense cesse d'être le recours suprême et trouve moins d'appui que jadis dans un patriotisme purement national qu'il y a lieu de croire assez généralement déclinant. Inversement, c'est de la permanence des sentiments de solidarité nationale — et non pas du maintien de formes d'organisation dépassées — qu'ils tireront leurs chances de survie, même avec des compétences diminuées.

Si l'évolution à laquelle nous assistons doit se poursuivre, comme tout semble l'annoncer, nous en viendrons à ce que l'on peut appeler « l'Europe des Régions ». Que serait en effet une Europe composée d'Etats décentralisés, mais dont les attributions supérieures — celles du « domaine réservé » — auraient été transférées à un Pouvoir européen ? Il est possible de répondre à cette question en imaginant ce que deviendrait la République fédérale d'Allemagne dont le Gouvernement fédéral aurait perdu l'essentiel de ses attributions : un ensemble organisé de régions diverses, mais de même langue et de même culture. L'Europe de demain ou

d'après-demain verra-t-elle donc les Etats d'aujourd'hui réduits à la condition de corps intermédiaires, d'institutions nationales, gestionnaires du patrimoine commun aux communautés régionales, régions dont se composent les nations ? En tout cas, même si l'Europe dépasse le stade de la confédération et parvient à celui d'Etat fédéral, la survivance des nations imposera le maintien d'institutions spécifiques.

Regroupement des communes rurales en nouveaux cantons ou syndicats, regroupement des départements en régions nouvelles ; regroupement des nations en une communauté continentale ; communes, départements, Etats semblent bien dépassés. Est-ce à dire que ces derniers, encore indispensables aujourd'hui, soient définitivement condamnés à terme ? On ne saurait encore l'affirmer avec certitude ; ils peuvent décliner sans toutefois complètement disparaître. Mais il n'est, en tous cas, pas surprenant de constater que les partisans les plus déterminés de l'Europe sont aussi les adversaires résolus de la centralisation étatique.

A l'évidence, en effet, unir l'Europe ne peut se faire sans lutter contre les déséquilibre économiques et sociaux régionaux, qui compromettraient l'unité bien plus gravement encore que les frontières politiques. Unir l'Europe, c'est donc accepter l'évolution des régions vers une autonomie raisonnable. Mais pas seulement comme une nécessité technique du développement : bien plutôt comme un aménagement indispensable de la société, qui permette également aux hommes de participer à la gestion des affaires publiques en des communautés suffisamment proches d'eux, dans leur diversité.

Unir, faire, refaire, ou tout simplement continuer l'Europe quand approche l'An 2000, cela est-il pensable sans la recherche d'un nouvel humanisme qui doit constituer au fond, la finalité même et la justification de toute l'entreprise européenne ?



Op 9 juni 1968 ontving mevrouw Mieke CLAEYS-VAN HAEGENDOREN de driejaarlijkse prijs Camille Huysmans voor haar studie : « 25 Jaar Belgisch Socialisme. Evolutie van de verhouding van de Belgische Werkliedenpartij tot de parlementaire democratie in België van 1914 tot 1940 ».

De hoofdredacteur en de collega's van het redactiecomité van Res Publica bechten er bijzonder aan, haar van ganser harte te feliciteren voor deze bekroning van vele jaren geduldig en indringend onderzoek, voor deze bekroning van het objectieve beeld dat zij geschetst heeft van een zo belangrijke maar tevens ook een voor de wetenschap der politiek zo moeilijk te benaderen werkelijkheid.

★

Madame Mieke CLAEYS-VAN HAEGENDOREN a reçu, le 8 juin 1968, le prix triennal Camille Huysmans pour son étude : « 25 Jaar Belgisch Socialisme. Evolutie van de verhouding van de Belgische Werkliedenpartij tot de parlementaire democratie in België van 1914 tot 1940 ».

Ses collègues du Comité de rédaction de Res Publica lui adressent, à cette occasion, leurs plus vives félicitations. Notre revue publie précisément dans la présente livraison un article de la lauréate. Nos lecteurs auront ainsi l'occasion d'apprécier le sérieux et l'objectivité, parfois passionnés, de ses travaux. Le Comité de rédaction ne peut que se féliciter de la compter parmi ses membres.

★

De diplomatie ; hoe het groeide!

door R. VENNEMAN,

Docent aan de Fakulteit der Rechtsgeleerdheid
van de Vrije Universiteit te Brussel



*« Als koele sneeuw bij de hitte van de oogst.
Is een trouwe bode voor hem, die hem stuurt :
Hij fleurt zijn meester weer op » (1).*

Inleiding.

Op 18 april 1961 is, op initiatief van de Organisatie van de Verenigde Naties (2), het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer tot stand gekomen. Aldus werd de kodifikatie verwezenlijkt van een stel regelen van het internationaal publiek recht met betrekking tot de vaste diplomatieke zendingen van een bepaalde Staat in een andere Staat : de ambassades.

De ironie van het lot wil dat deze rechtstak zijn konventionalisering — om niet te gewagen van zijn voltooiing — bereikt in een fase van de internationale betrekkingen waarin de klemtoon heel dikwijls van de ambassades op andere vormen van de diplomatieke activiteit wordt verlegd. Zo treedt vandaag de dag de ad hoc diplomatie niet alleen sterk naar voren in de meest gewichtige internationale aangelegenheden, maar neemt zij hoe langer hoe meer uitbreiding door het feit dat leden van de regering, departementsambtenaren en experts van verscheidene landen geregeld tal van courante problemen rechtstreeks met elkaar bespreken, zij het op bilateraal vlak, zij het in het raam van de internationale konferenties (diplomacy by conference). Verder is thans van essentieel belang de multilaterale diplomatie onder de gedaante van de zo gezegde vaste nationale vertegenwoordigingen bij de internationale en regionale organisaties.

(1) Het Boek der Spreuken, Tweede deel, Latere bundel spreuken van Salomon. Hoofdstuk 28, vers 13.

(2) Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques. Vienne 2 mars - 14 avril 1961. Documents officiels, vol. II, pp. 91 en volg.

In de algemene tendentie naar universalisatie, kunnen de ambassades bepaalde eksklusiviteiten niet meer opeisen zoals toen er nog « afstanden » bestonden ; zij blijven weliswaar als instrument van het buitenlands beleid van de Regering een drievoudig voordeel bieden :

— Door de ambassades en de daaraan verbonden diplomatieke ambtenaren wordt een permanente aanwezigheid in het vreemde land verzekerd.

— Het hoofd van de diplomatieke zending vertegenwoordigt van rechtswege de zendstaat in dit land.

— In de meeste gevallen beschermt een internationaal erkend rechtsstatus zowel de ambassades als het daaraan verbonden personeel.

Hoe groeiden de diplomatieke zendingen als instelling ?

1. Een eerste vaststelling : de ad hoc diplomatie gaat de permanente diplomatieke zendingen in de geschiedenis vooraf.

De oorsprong van de diplomatie gaat terug tot de grijze oudheid. Men kan zich verbeelden dat zelfs in de primitieve maatschappij van weleer, de volksstammen door allerlei omstandigheden ertoe gebracht werden met hun burens in voeling te treden : jacht- en visgronden afbakenen, een verbond sluiten, een aanmaning overhandigen, de vrede tot stand brengen, bepaalde stamhoofden tot deelneming aan een religieuze plechtigheid of een huwelijksfeest uitnodigen...

In den beginne was het waarschijnlijk de gewoonte eenvoudig een draager van boodschappen als verbindingsman te gebruiken ; als het om plechtige verklaringen af te leggen ging, werd een beroep gedaan op een heraut. Slechts in een meer gevorderd stadium speelt de gezant een meer aktieve rol : hij vertegenwoordigt zijn stam en is gemachtigd om te onderhandelen.

Of onze voorvaderen een eenvoudige bode, een heraut of een onderhandelaar ergens heen stuurden, het ging steeds om een wel bepaalde opdracht. De afgevaardigden vertoefden slechts sporadisch in het buitenland en voor de doorgaans korte duur van hun opdracht. Het waren reizende gezanten : de voorlopers van de ad hoc diplomatie van nu.

Een kenschetsend voorbeeld van ad hoc diplomatie uit de Grieks-Romeinse oudheid levert ons Homerus met betrekking tot de Trojaanse oorlog waarvan het gebeuren naar schatting omstreeks 1180 vóór Christus plaatsvond. In de Ilias komt een tafereel voor waarin Helena, vanop de wallen, aan de oude koning van Troje Priamos en de ouderen van de stad de voornaamste Griekse aanvoerders aanduidt. Daarbij aansluitend vertelt Antenos, een der Trojanen, aan Helena dat Menelaos en Odysseus zich vóór de oorlog als gezanten naar Troje hadden begeven om over haar

terugkeer te onderhandelen en beschrijft hij hoe zij midden van de in vergadering bijeengeroepen Trojanen beurtelings het woord voerden (3).

Laten wij nog even verwijlen in de Griekse beschaving om af te rekenen met een mogelijke verwarring : sommigen hebben in een instelling in Griekenland — de proxenia — een eerste embryo van de permanente diplomatie menen te ontdekken. Waarover gaat het ? De griekse steden stemden erin toe dat een hunner onderdanen, door de band een persoon van aanzien — de proxenos —, als beschermheer optrad voor de burgers van een bepaalde andere stad ; vooraanstaande personen (de V.I.P's van toen), officiële afgevaardigden, handelaars, zeelui, die om een of andere reden op bezoek kwamen. Een vergelijkingspunt met de permanente diplomatieke zendingen — of zelfs met erekonsulaire posten — treft men niet aan ; de proxenus verblijft niet in een vreemde maar in de eigen Staat en in feite komt de proxenia op een georganiseerde vorm van publieke gastvrijheid neer. Instellingen zoals diplomatie en proxenia zijn uiteraard verschillend : « elles (ces institutions) appartiennent, naar het oordeel van Monceaux, à des civilisations tout à fait différentes l'une à l'autre. Elles ne sont pas nées des mêmes idées et ne répondent pas aux mêmes besoins » (4).

2. Er zijn reeds vroeg bepaalde vormen van organisatie van de diplomatie.

In sommige landen uit vroegere tijden werd het over en weer gaan van de diplomaten door een centrale organisatie gekoördineerd. Al naar gelang van de graad van ontwikkeling van de politieke instellingen en ook van de menigvuldigheid der kontrakten met andere landen ontstaat de grotere of mindere behoefte naar een institutionele regeling van de internationale betrekkingen.

Volgens Numelin heeft Egypte reeds vroeg het diplomatiek verkeer met andere landen aan bepaalde regelen onderworpen : « des envoyés diplomatiques vont et viennent ; un protocole déterminé se constitue pour la réception et le traitement des envoyés, avec les règles à suivre pour les accréditer auprès des Cours étrangères. Les questions de passeports et celles concernant le libre passage des envoyés et des courriers sont du ressort de l'administration des Affaires étrangères » (5).

(3) HOMERUS. *L'Iliade in Franse vertaling door Lasserre*, Parijs 1965, chant III, 202-245.

(4) MONCEAUX, *Les proxénies grecques*, Parijs 1886, p. 2. Zie ook A. LAMBRECHTS, *Tekst en Uitzicht van de Atheense Proxeniëdecreten tot 323 vóór Christus*, Brussel 1958.

(5) Numelin RAGNAR, *Les origines de la diplomatie*, Parijs 1945, p. 237.

Laten wij terloops in herinnering brengen dat het meest bekende vredesverdrag uit de oudheid dagtekent van 1280 vóór Christus : het verdrag tussen de Egyptische farao Ramses II en Hattonshilish II prins van de Hittiten.

Meldenswaard is ook te Rome het kollege der *fetiales*. De *fetiales*, half ambtenaren, half priesters, moeten voor het protocol zorgen zowel om de oorlog zoals het hoorde met andere woorden met de vereiste ritus te verklaren, als om de vrede te sluiten ; de *fetiales* werden soms naar het buitenland gezonden. Van lieverlede verloor deze instelling aan belangrijkheid. Hoe langer hoe meer nam Rome haar toevlucht tot *gezanten* — de *legati* of *oratores* — die door de Senaat benoemd en ontvangen werden, en aan wie zij, na volbrachte taak, verslag moesten uitbrengen ; de aard van hun opdrachten was zeer uiteenlopend.

3. Een fundamentele regel van het internationale diplomatiek recht : de onschendbaarheid van de gezant.

In een tijdperk waarin de vreemdeling a priori verdacht en als vijand behandeld werd, zou de opdracht van de bode, of gezant niet zonder gevaar geweest zijn indien hij niet een soort van vrijgeleide genoot mits hij zich behoorlijk aanmeldde, met overeengekomen tekens, een boodschappenstaf met bijzondere inkervingen... De geloofsbrieven doen het thans.

De eerste regel van het internationaal gewoonterecht inzake diplomatie ontstaat : de onschendbaarheid van de bode en diens have en goed.

Laten wij de Bijbelse tekst aanhalen ter illustratie : « Ze — met andere woorden de afgevaardigden van Jonatan — vertrokken dus naar Rome, traden daar de Senaat binnen, en spraken : De hogepriester Jonatan en het volk der Joden hebben ons gezonden, om de vriendschappelijke betrekkingen en het bondgenootschap onder de vroegere voorwaarden te laten vernieuwen. Hierop gaf men hun brieven mee voor de plaatselijke overheden met het verzoek, hun een vrijgeleide naar het land Juda te verstrekken (6).

De bezochte volksstam waarborgde de onschendbaarheid van de vreemde gezanten eerst en vooral opdat bij wederkerigheid op het grondgebied van de andere stam dezelfde behandeling zijn eigen gezanten zou te beurt vallen. De veiligheid van de gezant verdween zodra in het door hen bezochte gebied het gevoelen heerste of de zekerheid bestond dat zijn opdrachtgevers het spel niet speelden of niet zouden spelen.

(6) 1 Makkabeën, hoofdstuk 12 : 1 t/m 4.

De notie van wederkerigheid is de eeuwen door zeer levendig gebleven. Het beste bewijs hiervan is nog geleverd bij de aanvang van de tweede wereldoorlog toen, zoals dat in de voorgeschiedenis wellicht ook is geschied, de zo genaamde clearing van de diplomatieke ambtenaars werd toegepast. De treinen ter beschikking gesteld van Sir Neville Henderson, de ambassadeur van het Verenigd Koninkrijk te Berlijn en de heer Coulondre, de ambassadeur van Frankrijk, om de Nederlandse grens te bereiken, werden door de Duitse overheden opgehouden totdat zij alle zekerheid verkregen omtrent de terugkeer van het Duits diplomatiek personeel te Londen en te Parijs (7).

Er is evenwel meer : zelfs indien het verlangen naar of de behoefte aan wederkerigheid niet voorhanden was, genoot de bode desondanks bescherming, om de andere partij geen gelegenheid te geven tot het treffen van represailles. Inderdaad, de slechte behandeling die de gezant te beurt viel werd door zijn opdrachtgevers als een publieke belediging aangevoeld. Zoiets kon niet geduld worden. Het tweede Boek van Samuel verhaalt een in dit opzicht zeer kenmerkende gebeurtenis : Toen de koning der Ammonieten te overlijden kwam, liet David door enige afgevaardigden Chanoen, de zoon van de koning, zijn deelneming betuigen. Chanoen's omgeving maakte hem wijs dat hij met spionnen te doen had. Daarop liet Chanoen de afgevaardigden van David gevangen nemen, hun baarden voor de helft wegscheren, hun kleding halverwege, tot aan het zitvlak, afknippen en stuurde hen zo weg. Uit dit incident ontstond oorlog tussen Joden en de Ammonieten (8).

Bovendien werd de regel van de onschendbaarheid verstevigd door de morele of religieuze inslag die hij krijgt. De gezant wordt taboe : hij geniet de bescherming van de goden. Elke aanranding op zijn persoon wordt zwaar gestraft en verantwoordt het treffen van represailles. Dit verklaart een handeling van Agamemnon waarvan men ook in de Ilias een beschrijving vindt. Agamemnon brengt tijdens een gevecht de zonen van Antimachos, die nochtans genade vroegen, om. De reden hiervoor ? Antimachos had destijds op de vergadering van de Trojanen gevraagd dat Menelaos, een der twee gezanten, terstond zou worden terechtgesteld. Door Antimachos's zonen te doden, heeft Agamemnon de belediging van de vader onbarmhartig betaald gezet (9).

In hoeverre dekt de onschendbaarheid elke gedraging van de gezant ? De onschendbaarheid is niet onbeperkt : De gezant verloor elk recht op gastvrijheid, elk recht op veiligheid indien hij zich op enigerlei wijze aan

(7) J.P.A. FRANÇOIS, *Grondlijnen van het Volkenrecht*, Zwolle 1957, p. 271.

(8) 2 Samuel, derde afdeling, *De regering van David*, hoofdstuk 10 : 1 t/m 8.

(9) HOMERUS, *L'Iliade*, op. cit., chant XI, 118-157.

bepaalde personen of instellingen vergreep, zoals samenzwering tegen de gezaghebbers van het bezochte land, slagen en verwondingen tegen personen, enz. Zij die het slachtoffer waren van zulke gedragingen, voelden zich in staat van zelfverdediging.

Men voelt aanstonds aan hoe broos de status van de gezant van toen was. Het is slechts op de lange duur dat m.b.t. de diplomaten in het Volkenrecht het begrip van de absolute onschendbaarheid en van de immuniteit van jurisdictie is gegroeid.

4. De voorlopers van de moderne diplomatie.

A. DE DIPLOMATIE VAN DE HEILIGE STOEL.

Twee personaliteiten beheersten de Middeleeuwen: de Paus en de Keizer. Primordiaal in deze kristelijke gemeenschap was de rol van de katholieke kerk. De pauselijke diplomatie was dan ook bijzonder actief.

De diplomatie van de Heilige Stoel gaat terug tot de eerste eeuwen van de Kerk (10) (11). De pausen deden zich op de belangrijke gebeurtenissen vertegenwoordigen door hun gezanten, de legatus; het waren met een speciale opdracht belaste gezanten. Om de spirituele belangen van de Heilige Stoel te behartigen vaardigden de pausen vanaf de V^e eeuw bovendien permanent zo genaamde *approcrisarii* of *responsales* af bij het hof van de Oostromeinse Keizer te Byzantium en daarna ook bij andere vorsten. De oprichting van de wereldlijke macht van het pausdom, mogelijk gemaakt door de dotaties van Pepijn de Korte en Karel de Grote, heeft ten gevolge gehad de benoeming van de nuntii-geldinzamelaars, in hooforde met administratieve functies belast en onder meer met het inzamelen van de aan de Heilige Stoel verschuldigde sommen; zij vulden ook dikwijls opdrachten met diplomatiek karakter.

Door de graduele evolutie van de functies van die verscheidene afgevaardigden, is men tot de huidige nuntius en internuntius gekomen.

B. DE DIPLOMATIE VAN DE VORSTEN.

De keizer en de vorsten onderhandelden geregeld over allerlei problemen onder meer over huwelijksverdragen en erfeniskwesties die twee

(10) Igno CARDINALE, *Le Saint-Siège et la diplomatie*, Tournai 1962, p. 24.

(11) De eerste vertegenwoordigers van het pausdom, de apostolische vikarissen, die te voorschijn kwamen vanaf 383 en die de voorlopers zijn van de apostolische afgevaardigden van heden, waren residentielle bisschoppen met bijzondere machten op de andere bisschoppen; hun opdracht was geen diplomatieke.

dynastieën aanbelangden. Zij kwamen bijeen of voerden briefwisseling, doch deden ook een beroep op gezanten : hovelingen of priesters.

Het was dikwijls een diplomatie door middel van geschenken. Kwade tongen noemen dat — en somwijlen niet ten onrechte — een diplomatie door middel van omkoperij.

Men kan in de Middeleeuwen reeds een eerste vorm van permanente diplomatie vinden : sommige vorsten hebben, zij het uitzonderlijk en voor korte duur, afgevaardigden aangesteld die voor het contact met een vreemde regering zorgen en geregeld bericht geven : doch men let niet op de wederkerigheid : het gaat van één kant uit.

Er zijn over dat tijdperk weinig documenten overgebleven. Men heeft evenwel kunnen vaststellen dat een vorst zoals Jaime II (1291-1327) van Aragon — lang vóór de vereniging met Spanje (1469) er een moderne kanselarij op na hield. Jaime II had daarbij vaste vertegenwoordigers bij de pausen, procurators genaamd, die ettelijke jaren op hun post bleven en na hun terugkeer onder meer een verslag dienden op te maken. Voor tijdelijke opdrachten bij de curie of elders stelde die vorst gezanten aan, ambasciatores of ambaxedores genoemd. De afgevaardigden van Jaime II waren in het bezit van geloofsbriefen en reeds bedreven in het stellen van gecijferde berichten (12).

C. BYZANTIUM.

Van Byzantium is op de latere ontwikkeling van de diplomatie een grotere invloed uitgegaan dan van Athene of Rome. De Byzantijnse keizers hebben — de eerste maal in ons tijdperk — een omvangrijke Staatsorganisatie opgericht met het oog op de buitenlandse aangelegenheden. Het kenmerk ervan is tweevoudig :

— Het opkomen van een geschoold korps van diplomaten. Beroepslieden werden opgeleid om als gezant dienst te doen bij vreemde monarchen. De gezanten van Byzantium mochten in het binnenland levensmiddelen opeisen en, om in het buitenland te kunnen bestaan, alle soorten van goederen meenemen, om ze ter plaatse tegen klinkende munt te verkopen. Hun rol bestond er niet meer in, alleen te onderhandelen, doch zij moesten ook de toestanden in hun verblijfplaats observeren en daarover inlichtingen verschaffen ;

— De organisatie van de diplomatieke activiteit aan het hof van de Byzantijnse keizers. In Byzantium zelf, zorgde een « magister officiorum » voor de receptie en het onderhoud van de buitenlandse gezanten.

(12) VANDER ESSEN, *La diplomatie*, Brussel 1953, p. 32.

Het overhandigen van de geloofsbrieven ten paleize was gekenschetst door een zeer ingewikkeld protokol en een indrukwekkend ceremonieel om de vreemde gezanten te verbluffen en zelfs te intimideren.

D. VENETIË.

Van het jaar 1000 tot de oorlogen van Napoleon, heeft Venetië op diplomatiek vlak een grote rol gespeeld in Europa, meer bepaald als middelares tussen Europa en het Nabije Oosten. De « Koningin der zee » heeft de organisatie van de diplomatie tot in de kleinste details geregeld en vanaf het begin der XV^e eeuw permanente diplomatieke zendingen gevestigd onder meer te Byzantium en te Rome, niet meer om een bepaalde opdracht te vervullen, maar voor een bepaalde tijd.

Te onderstrepen valt dat Venetië over geen beroepsdiplomaten beschikte. Ingezetenen van de stad werden door de Senaat aangewezen en wel voor een vaste periode die aanvankelijk op 2 à 3 maand was vastgesteld maar, naarmate Venetië haar systeem uitbouwde, van lieverlede tot 3 jaar verlengd werd. Het was geen sinekuur : een lastige en overigens gevaarlijke reis, talrijke kosten, weinig comfort in de verblijfplaats... maar het was een gebod : weigeren kostte de betrokkene een boete.

De ambassadeur van de « Serenissima » vertrok naar zijn residentie, in het bezit van de volgende stukken :

1° Een geloofsbrief die hij aan de vorst, bij wie hij geakkrediteerd is, overhandigt. Door dit dokument wordt de vreemde vorst op de hoogte gebracht van de aanstelling van de diplomaat in kwestie en wordt hij erom verzocht deze diplomaat als een gezant van Venetië te erkennen ;

2° Een prokuratie waardoor zijn opdracht wordt bepaald en waarvan hij kennis mag geven aan al diegenen die het aanbelangt ;

3° De eigenlijke diplomatieke instructies waarnaar hij zich moet gedragen en die geheim zijn.

Tijdens zijn zending diende de ambassadeur zich van de plichten eigen aan zijn ambt te kwijten.

— Allereerst, had de ambassadeur de plichtenleer, zoals Venetië zulks opvatte, te eerbiedigen : Hij mocht zich niet laten vergezellen door zijn echgenote, omdat Venetië de loslippigheid van de vrouwen vreesde ; hij moest een partikuliere kok aanwerven om niet het gevaar te lopen te worden vergiftigd ; om zijn onafhankelijkheid te vrijwaren was het hem verboden in de verblijfstaat goederen te bezitten ; de ontvangen geschenken moesten, in principe bij de terugkomst in Venetië bij de intendantie worden ingeleverd.

— Aan de andere kant was de taak van de gezant nauwgezet omschreven. Aldus — en hierin ontdekken wij de invloed van Byzantium — was de gezant ertoe verplicht Venetië op de hoogte te brengen van al wat van interesse kon zijn voor de Republiek. Het archief van de stad is wereldberoemd wegens de 21.177 geregistreerde diplomatieke depeches — de *dispacci diplomatici* — van 883 tot 1797. Aan de *dispacci diplomatici* dienden de gezanten stelselmatig de « *avisi* » te voegen, met andere woorden de nieuwsbladen uit die tijd, meestal opgesteld in de kantoren van de postmeesters. De gezant en zijn kollega's in het buitenland ontvangen van Venetië geregeld een soort persoverzicht met inlichtingen omtrent de markantste gebeurtenissen. Bij het einde van zijn zending moest hij zich aanmelden op de kanselarij en een eindverslag voor de Senaat voordragen. Deze verslagen of « *relazioni* » waren een uitzonderlijke bron van inlichtingen voor de Venetiaanse gezagvoerders en diplomaten.

Terloops een opmerking : Aan de taak van nieuwsaanbrenger merkt men welke afstand men nemen moet tegenover de geschiedenis : de diplomaat van nu, verre van een nieuwsaanbrenger te zijn, heeft zich te haasten wil hij niet het gevaar lopen het plaatselijke nieuws pas te vernemen lang nadat zijn centrale regering er reeds door persagentschappen, T.V. en radioberichten over ingelicht is.

Het « cabinet noir ».

In Venetië zelf bestond een zo genaamd « *cabinet noir* ». Alle brieven van de buitenlandse diplomaten waarop de hand kon worden gelegd, werden geopend en gekopieerd. Ontcijferaars waren dan aan 't werk.

5. De doorbraak van de permanente diplomatie.

In de Renaissance wordt het systeem van de permanente diplomatie overal van toepassing en de rol van de gezant wordt hoe langer hoe belangrijker.

A. DE FAKTOREN DIE DE TOTSTANDKOMING VAN DE PERMANENTE DIPLOMATIE HEBBEN TEWEEGGEBRACHT.

Drie factoren zijn van betekenis voor de definitieve doorbraak van de permanente diplomatie (13).

(13) Zie J. KORTEWEG, Het ontstaan der moderne diplomatie. In : *De Kern*, letterkundig supplement bij de revue *Spectator* van 30 juni 1946.

1. *Een staatkundige faktor.*

De conceptie van een kristelijk Europa met een tweeledig hoofd : de Paus en de Keizer heeft afgedaan. De moderne Staten krijgen gestalte. Een leidend principe van de Europese politiek is een evenwichtssysteem onder de Staten en men streeft ernaar, dit evenwichtssysteem ook door een ander middel nog dan het wapengeweld te verwezenlijken : door de diplomatie en zulks naar Italiaans patroon.

2. *Een financieel economische faktor.*

Dank zij de rijkdommen die uit Amerika toevloeien, krijgt de moderne Staat de financiële infrastructuur die voor het organiseren van het bestuursapparaat onontbeerlijk is.

3. *Een kulturele faktor.*

De politiek wordt op een nieuwe basis gevestigd. Zo schrijft J. Korteweg : « Voortaan zullen de onderhandelingen minder steunen op het gevoel dan wel op een gegronde kennis der tegenpartij. Zo groeit er een politieke objectiviteit, die voor het eerst verwoord wordt in het brevarium der moderne Realpolitiek, Machiavelli's « Il principe », waarvan men kan zeggen dat het gedurende de vier volgende eeuwen vorm en inhoud van de diplomatische kunst zou bepalen ».

B. HET FRANSE PATROON.

Richelieu is te zelfder tijd de theoreticus en de practicus van de permanente diplomatie.

In het tweede deel van zijn Testament Politique, ± in 1638 opge maakt en in 1688 in Amsterdam gedrukt, is een hoofdstuk aan de diplomatie gewijd. De titel van het hoofdstuk — het zesde — luidt als volgt : « Qui fait voir qu'une négociation continuelle ne contribue pas peu au bon succès des affaires ». Twee zinsneden uit het hoofdstuk zijn meldenswaard :

— « Les Etats recevant tant d'avantages des négociations continuelles, lorsqu'elles sont conduites avec prudence (qu') il n'est pas possible de le croire, si on ne le sait par expérience. »

— « ... Négociier sans cesse, ouvertement ou secrètement, en tous lieux, encore même qu'on n'en reçoive pas un fruit présent et que celui que l'on peut attendre à l'avenir ne soit pas apparent, est chose du tout nécessaire pour le bien des Etats. »

De permanente diplomatie kan, volgens Richelieu, alléén succesvol zijn op voorwaarde dat de leiding van het buitenlandse beleid en de contrôle

op de diplomaten aan één enkel ministerie (het Ministerie van Buitenlandse Aangelegenheden) onder één verantwoordelijk gezag, worden toevertrouwd ; zulks geschiedde bij dekreet van 11 maart 1626.

De voorschriften van Richelieu werden niet altijd gevolgd. Eerst Louis XIV en daarna Louis XV zag men, achter de rug en buiten het weten van de bevoegde ministers, onderrichtingen geven aan de diplomatieke vertegenwoordigers.

Zelfs meer : naast het officieel diplomatiek net ontstond zich weldra een geheim net. De Koningen zonden geheime agenten naar het buitenland niet alleen om inlichtingen in te winnen — wat wellicht op spionage neerkwam — doch ook om onderhandelingen te voeren ; men noemde dat : « le secret du roi ». Niet slechts de Koning doch ook vooraanstaande personen zoals Markiezin de Pompadour en Koningin Maria Antoinette hadden een speciale geheime dienst te hunner beschikking.

Het ligt voor de hand dat zulke methodes een faktor van onzekerheid brachten in 's lands buitenlandse dienst en fataal tot een warboel leidden. Volgens Wildner is de enige positieve kant aan de zaak het feit dat het succes van de geheime agent, meer dan zulks het geval is voor de officiële vertegenwoordiger, grotendeels afhangt van zijn aanleg om persoonlijke relaties aan te knopen en vertrouwen in te boezemen ; hij heeft ertoe bijgedragen om de diplomatie in minder formalistische wegen te leiden (14).

Een gevolg van de Franse invloed : het Frans werd de diplomatieke taal. Tot de XVII^e eeuw was Latijn de diplomatieke taal bij uitstek. Daarna wordt het Frans de taal van het beschaafde Europa, de salontaal. Het latijn houdt weliswaar nog lang stand in de officiële geschriften zodat men tot de Vrede van Rastadt (17 maart 1714), een der verdragen die de Spaanse Erfopvolgingsoorlog afsluit, wachten moet om de definitieve doorbraak van het Frans te kunnen vaststellen. Aan de suprematie van het Frans wordt een einde gemaakt in 1919, bij de stichting van de Volkenbond.

6. Het probleem van de voorrangen.

In de periode die zich uitstrekt van de Middeleeuwen tot vóór de Franse Revolutie speelden de internationale betrekkingen zich af op het vlak van de persoonlijke betrekkingen tussen de vorsten (15).

(14) Henrich WILDNER, *Die Technik der Diplomatie*, Wenen 1959, p. 43.

(15) Philippe CAHIER, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève en Parijs, 1962, p. 184.

Uit die toestand spruit de theorie van het representatief karakter van de gezant : hij vertegenwoordigt de vorst die hem afvaardigt. En doordat de taak van de diplomaat bestaat in het vertegenwoordigen van de vorst wiens spreekbuis hij is, ontstaan protokolaire problemen die hun stempel op de verdere evolutie van de diplomatie zullen blijven drukken.

Een belangrijk aspekt van deze protokolaire problemen heeft betrekking op de voorrang van de gezanten onderling. Indien een gezant niet die eerbewijzen bekomt waarop hij meent recht te hebben of bij de gezanten van andere vorsten wordt achtergesteld, dan wordt zulks als een persoonlijke belediging beschouwd niet alleen voor hem, maar ipso facto ook voor de vorst of de prins die hij vertegenwoordigt. Vandaar allerlei verwickelingen.

Indien er overeenstemming was omtrent de voorrang van de vertegenwoordiger van de Paus, de nuntius, ontstonden voor de andere gezanten geregeld betwistingen. In 1504 stelde Paus Julius II een protokolaire volgorde vast met aan het hoofd de Keizer van het Heilige Roomse Rijk; Paus Leo X kende in 1517 de eerste plaats toe aan de Koning van Frankrijk (16), maar niet steeds legden de Europese vorsten, vooral niet na de Reformatie, zich neer bij die protokolaire volgorde van het Pauselijk hof.

Toen Philips II voorrang eiste boven de Franse Koning, ontstond een Frans-Spaans konflikt — de « famosa controversia » — dat jaren zou duren. Het leidde op 30 september 1661 tot een bloedig incident ter gelegenheid van de officiële ontvangst te Londen van de ambassadeur van Zweden : de koetsiers en palfreniers van Graaf d'Estrades, de ambassadeur van Frankrijk en van de Watteville, ambassadeur van Spanje, geraakten slaags om de respektieve plaats in de stoet : er vielen doden. Groot was de verbolgenheid van Lodewijk XIV en het voorval zou wellicht een oorlog hebben doen uitbreken indien de Koning van Spanje zich niet toeschietelijk had getoond en onder meer zich niet ertoe verbonden had, voortaan door zijn gezanten in het buitenland de voorrang van de « Roi très chrétien » te doen eerbiedigen.

Daartegenover was er de stelling van Gustaaf Adolf van Zweden die in naam van het principe van de gelijkheid der soevereine Staten de hiërarchische ladder der vorsten verwierp.

Tenslotte zal de Zweedse stelling die de soevereine Staten op gelijke voet plaatst, zegevieren. Zij heeft ter gelegenheid van het Kongres van Wenen het voorwerp uitgemaakt van het eerste internationaal verdrag inzake diplomatiek verkeer ; het Protokol van Wenen van 19 maart 1815,

(16) SATOW, *A guide to diplomatic practice*, London, 1961, pp. 25 en volg.

later aangevuld door het Protokol van Aken van 21 november 1818. De regeling is als volgt vastgesteld : De rangorde onder de gezanten van eenzelfde categorie wordt bepaald volgens de anciënniteit van de akkreditatie bij de ontvangende Staat, met een mogelijke uitzondering voor de pauselijke nuntius die de eerste rang toebedeeld krijgt, daar waar zulks de traditie is.

7. De diplomatieke voorrechten en immuniteiten.

Het verlengd verblijf van de diplomaten op het grondgebied van een vreemd land heeft tot gevolg de verruiming van een oude regel van het internationaal recht : de onschendbaarheid van de diplomaat en zijn goederen alsook de immuniteit van jurisdictie worden gewaarborgd zelfs indien hij de wetten en de regelingen van het land waar hij gastvrijheid geniet, overtreedt. De enige te treffen maatregel in een dergelijke toestand bestaat in de uitwijzing van de diplomaat, met als eventueel corollarium de geformuleerde vraag aan de vreemde vorst om tegen de diplomaat die buiten de schreef liep, sankties te treffen.

Sedert het einde van de XVI^e eeuw komt de totale onschendbaarheid, als algemene regel naar voor ; de diplomaat mag niet alleen niet gearresteerd worden, hij mag ook aanspraak maken op een extra-bescherming.

Aan de andere kant geniet de diplomaat de immuniteit van jurisdictie.

Eerst is het begrip doorgedrongen dat de plaatselijke rechtbanken voor politieke delikten door de vreemde diplomaten gepleegd onbevoegd zijn. De meest markante gevallen zijn die van diplomaten die bij een samenzwering tegen de plaatselijke vorst betrokken waren ; citeren wij twee namen ter illustratie : Bernardino de Mendoza, ambassadeur van Spanje in Engeland, die in 1584 tegen koningin Elizabeth de eerste ageerde in het voordeel van Mary van Schotland ; l'Aubespierre, ambassadeur van Frankrijk die in 1587 deelnam aan een aanslag tegen dezelfde koningin ; beide diplomaten werden zonder opgeven van redenen het land uitgewezen (17).

De immuniteit van jurisdictie op burgerlijk en strafrechterlijk vlak voor daden van het partikulier leven heeft men blijkbaar met moeite aanvaard. Zo worden nog geregeld tot zelfs in de XIX^e eeuw processen ingesteld tegen diplomaten wegens niet betaling van schulden.

De zoete hoop van de ontvangende Staat, om voor zijn gezanten bij wijze van wederkerigheid vanwege de zendstaat dezelfde behandeling te bekomen als dit welk de gezanten van deze zendstaat te beurt viel, en ook

(17) SATOW, *op. cit.*, p. 294.

de vrees voor represailles waren een te broze rechtsgrond. Verscheidene theorieën werden uitgedacht :

— De meest markante theorie ter zake uit de geschiedenis van het volkenrecht is die van de extraterritorialiteit. In zijn boek « *De jure belli ac pacis* » tracht Grotius de onschendbaarheid en de immuniteit door een fictie te rechtvaardigen : de diplomaten moeten beschouwd worden als verblijvend buiten het grondgebied — *extra territorium* — van de Staat waar zij hun functies uitoefenen en kunnen derhalve niet onderworpen zijn aan diens rechtsmacht (18). Deze fictie heeft een langdurig bestaan gekend : zij bood het voordeel, aan de rechters een praktisch recept aan de hand te doen.

De theorie van de exterritorialiteit is onhoudbaar omdat zij de diplomaat in een irreële positie plaatst. Zij komt onder meer in botsing met een belangrijk voorschrift van het internationaal recht : de diplomaat is ertoe gehouden de wetten en regelingen van de ontvangende Staat te eerbiedigen (19). Hoe zou hij dit voorschrift kunnen naleven indien een fictie hem daar fysisch wegmoffelt ? Deze theorie heeft thans afgedaan.

— Een tweede theorie, die van de vertegenwoordiging, heeft nog veel aanhangers.

De diplomaat vertegenwoordigt de vorst. Meer nog : door een soort fictie wordt hij met de vorst vereenzelvigd. Laten wij uit de toestand de gepaste gevolgtrekkingen afleiden :

Het spreekt vanzelf dat voor de daden verricht door de diplomaat in de uitoefening van zijn ambt de rechtbanken in de ontvangende Staat onbevoegd zijn *rei materiae*, want zoniet zouden zij de vreemde vorst, de vreemde Staat zelf beoordelen.

Door de theorie van de vertegenwoordiging kan men echter moeilijk verklaren hoe de gezant onschendbaar blijft, en de immuniteit van jurisdictie geniet ook als hij als partikulier handelt en in die hoedanigheid een scheve schaats rijdt : men kan dan toch de door hem gepleegde misdrijven niet eenvoudig op de rug van zijn opdrachtgever schuiven.

— De moderne theorie is de funktionele theorie : de volstreckte onschendbaarheid en immuniteit van jurisdictie is er nodig omwille van de uitoefening van het ambt. Ook de aanhangers van de representatieve theorie doen een beroep op de funktionele theorie ; de wijze waarop Montesquieu deze

(18) GROTIUS, *Le Droit de la guerre et de la paix*, Franse vertaling door P. Pradier-Fodéré, Parijs, 1867, p. 336.

(19) Verdrag van Wenen 1961, art. 41.1, inzake diplomatiek verkeer.

combinatie van de twee theorieën (20) verdedigt, is nog steeds aktueel ; daarom het volgend citaat :

« Les lois politiques demandent que tout homme soit soumis aux tribunaux criminels et civils du pays où il est — et à l'animadversion du souverain. Le droit des gens a voulu que les princes s'envoyassent des ambassadeurs : et la raison, tirée de la nature de la chose, n'a pas permis que ces ambassadeurs dépendassent du souverain chez qui ils sont envoyés, ni de ses tribunaux. Ils sont la parole du prince qui les envoie, et cette parole doit être libre. Aucun obstacle ne doit les empêcher d'agir. Ils peuvent souvent déplaire parce qu'ils parlent pour un homme indépendant. On pourrait leur imputer des crimes, s'ils pouvaient être punis pour des crimes ; on pourrait leur supposer des dettes, s'ils pouvaient être arrêtés pour des dettes. Un prince qui a une fierté naturelle parlerait par la bouche d'un homme qui a tout à craindre. Il faut donc suivre à l'égard des ambassadeurs, les raisons tirées du droit des gens, et non par celles qui dérivent du droit politique. Que s'ils abusent de leur être représentatif, on le fait cesser en les renvoyant chez eux, on peut même les accuser devant leur maître, qui devient par là leur juge ou leur complice (21). »

8. Voorschriften van intern recht inzake diplomatieke voorrechten en immuniteiten.

Verscheidene regelingen van intern recht zowel inzake onschendbaarheid van de persoon en van de goederen van de diplomaat als met betrekking tot de immuniteit van jurisdictie op burgerlijk en strafrechtelijk vlak, leggen getuigenis af van de bezorgdheid van de regeringen om allerlei incidenten te vermijden.

— Meldenswaard is de « Waerschouwinge van de Staten Generael der Vereenighde Nederlanden, wegens het arresteren van de Persoonen, Domestijcquen, ofte Goederen van Uyttheemsche Ambassadeurs of Ministers, hier te Lande komende, residerende of passerende, in date den negenden September 1679 » (22).

(20) Zie preambule van het Verdrag van Wenen van 1961 inzake diplomatiek verkeer : « Beseffend dat het doel van deze voorrechten en immuniteiten niet is personen te bevoorrechten, doch te verzekeren dat diplomatieke zendingen als vertegenwoordigers der Staten doelmatig functioneren ».

(21) MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Loix*, édition de Gonzague Truc, Paris, 1961, t. II, p. 180.

(22) United Nations Legislative Series, vol. VII, *Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities*, New York, 1958, p. 201 ; M. Simon van LEEUWEN, *Groot Placaet-Boeck van Hollandt ende West-Vrieslant*, 1683, derde deel, p. 310.

Door deze waarschuwing, geadresseerd aan alle overheidspersonen, hebben de Staten-Generaal der Nederlanden getracht te beletten dat de ambassadeurs en ministers alsook hun dienaars, die in het land verblijven of er doortrekken, nog zouden worden gearresteerd en hun goederen afgenomen; die waarschuwing gold inzonderheid voor arrestatie wegen niet betalen van schulden die de gezanten in kwestie zouden hebben gemaakt.

— In het Verenigd Koninkrijk is het insgelijks een geldaangelegenheid die in 1708 Koningin Anne ertoe gebracht heeft een dekreet uit te vaardigen ter bescherming van de diplomaten, door hun onschendbaarheid en immuniteit van jurisdictie te garanderen, en wel in volgende omstandigheden: Ruslands gezant de Mathveof, die op het punt stond zijn geloofsbrieven te overhandigen, werd brutaal in de straten van Londen gearresteerd op initiatief van handelaars bij wie hij in het krijt stond. Hij werd in vrijheid gesteld omdat vrienden zich voor het betalen van zijn schulden borg hadden gesteld. Hieruit ontstond het zoveelste diplomatiek incident uit de geschiedenis. Koningin Anne bood haar verontschuldiging aan, hetgeen onvoldoende werd geacht. Een gezant werd dan door de Koningin speciaal naar Sint Petersburg gezonden om aan Pieter de Grote haar spijt over het voorval uit te spreken. Het dekreet van de Koningin is bekend onder de titel « The Diplomatic Privileges Act » 1708 (an Act for preserving the privileges of ambassadors and other public Ministers of Foreign Princes and States (23)).

— Wat België en Frankrijk betreft, de regeling ter zake steunt op het dekreet van 13 Ventôse An 2, betreffende de buitenlandse gezanten in Frankrijk. Dit dekreet werd in ons toenmalig geannexeerd land door het besluit van de « Directoire » in dato 7 Pluviôse An V bekendgemaakt. Hier volgt de tekst ervan: (24)

13 Ventôse An 2.

Décret relatif aux envoyés des gouvernements étrangers. La Convention Nationale interdit à toute autorité constituée d'attenter en aucune manière à la personne des envoyés des gouvernements étrangers; les réclamations qui pourraient s'élever contre eux seront portées au Comité de Salut Public qui seul est compétent pour y faire droit.

Het dekreet verhindert het treffen van om het even welke politie-maatregel tegen de diplomatieke vertegenwoordigers. Door dit dekreet behoudt het Comité de Salut Public — thans de Regering — zich het recht voor, aan elke eventuele aktie tegen die gezanten het gepaste gevolg te geven.

(23) United Nations Legislative Series, *op. cit.*, p. 347.

(24) United Nations Legislative Series, *op. cit.*, p. 121.

9. De onschendbaarheid van de lokalen van een gezantschap.

Luidens een algemeen aanvaard principe zijn het gezantschapsgebouw en de woning van de gezant onschendbaar : het principe vertoont een dubbel aspekt : het gezantschapsgebouw en de woning van de gezant mogen slechts betreden worden indien de gezant daartoe machtiging verleent en aan de andere kant is de ontvangende Staat ertoe verplicht, de gebouwen extra te beschermen, namelijk tegen elke aanslag.

Mutatis mutandis geldt het principe ook voor het archief en de documenten van de diplomatieke zending, haar officiële briefwisseling en de diplomatieke tas.

Het principe van de onschendbaarheid van de gezantschapsgebouwen is betrekkelijk nieuw. « Ce n'est que du moment où les ambassadeurs commencèrent à avoir une résidence fixe dans les pays auprès desquels ils étaient accrédités, que l'inviolabilité de la demeure des ambassadeurs et de leur suite devint une immunité nécessaire pour les soustraire à l'influence de l'Etat d'accueil (25). »

In de XVI^e en de XVII^e eeuw werd de onschendbaarheid van de gezantschapsgebouwen het zo genaamde franchise de l'hôtel — in sommige landen uitgebreid tot hele woonwijken : het zo genaamde franchise des quartiers. Als gevolg van deze « franchises » vond ook het recht van de gezant om aan de personen, die met de plaatselijke politie last hadden, asiel te verlenen, algemene erkenning.

De onschendbaarheid van de gezantschapsgebouwen heeft men insgelijks getracht te rechtvaardigen door de theorie van de exterritorialiteit, met andere woorden door de fictie als zouden deze gebouwen deel uitmaken van het grondgebied van de zendstaat, als zouden de terreinen waarop zij staan, geënklaueerd zijn in de ontvangende Staat. Andermaal geeft de fictie aanleiding tot een irreële voorstelling van de zaken, aldus zou een misdrijf gepleegd in de gebouwen van het gezantschap, begaan zijn in de zendstaat ! Overigens is de theorie in strijd met een voorschrift van het volkenrecht, luidens hetwelk de gebouwen van de diplomatieke zending niet mogen gebruikt worden op een wijze die onverenigbaar is met de functie van de zending.

In feite is de rechtvaardiging vrij eenvoudig : de onschendbaarheid is er nodig opdat de gezanten in volle vrijheid hun functie zouden kunnen uitoefenen. P. Pradier-Fodéré spreekt zich hieromtrent als volgt uit : « On comprend que l'indépendance personnelle d'un ministre public

(25) Leopold BOLESTA-KOZICBRODZKI, *Le Droit d'asile*, Leyde, 1962, p. 47.

serait fort imparfaite, et sa sûreté mal établie, si la maison où il loge ne jouissait pas d'une entière franchise, si elle n'était pas inaccessible aux agents ordinaires de la justice, si elle n'était pas exempte des perquisitions ou visites de la police et de celles des employés de la douane auxquelles peuvent se trouver assujetties les habitations des nationaux et des étrangers. Le ministre public pourrait être troublé sous mille prétextes, son secret pourrait être découvert par la visite de ses papiers, sa personne serait exposée à des avaries. Toutes ses raisons qui imposent son indépendance et son inviolabilité concourent donc à assurer la franchise de son hôtel » (26).

De gebouwen van de zending — wij hebben het aangestipt — mogen niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met de functie van de zending. Wat dan met het diplomatiek asiel?

Met uitzondering van de Latijnsamerikaanse Staten die het diplomatiek asiel voor politieke vluchtelingen door de Verdragen van Habana in dato 20 februari 1928, van Montevideo van 4 augustus 1939 en van Caracas in dato 28 maart 1954 hebben aanvaard (27), staan de andere zeer afkerig, althans in theorie. In de praktijk is het weliswaar enigszins anders en wel onder de druk van humanitaire of politieke overwegingen: de meeste Staten hebben tijdens de Spaanse burgeroorlog (18 juli 1936 - 29 maart 1939) in hun gezantschapsgebouwen te Madrid politiek asiel toegestaan; wij kennen ook het geval van kardinaal Mindszenty, *primate* van Hongarije, die sinds 4 november 1956 in « ballingschap » leeft in de Amerikaanse ambassade te Boedapest.

Lange tijd is het een twistvraag geweest of de onschendbaarheid van de gezantschapsgebouwen al dan niet absoluut is. Mag de ontvangende Staat in geen geval, zonder de toestemming van het hoofd van de zending de gebouwen betreden, zelfs niet wanneer het leven van mensen gevaar loopt of de veiligheid van de Staat bedreigt wordt? Het antwoord luidt ontkennend (28). Het enige dwangmiddel bestaat erin druk uit te oefenen op de regering van de zendstaat en desnoods de diplomatieke betrekkingen te verbreken.

Een recent voorval heeft de aandacht op dit vraagstuk gevestigd. Toen de Chinese lastechnicus, Hsue Tsoe Tsai, onder geheimzinnige omstandig-

(26) P. PRADIER-FODERE, *Traité de Droit international public*, Paris, 1887, t. III, p. 308.

(27) Zie hieromtrent het geschil tussen Colombië en Peru inzake Huya de la Torre, beslecht door een arrest van het Internationaal Hof van Justitie van 20 november 1950; cf. C. Neale RONNING, *Diplomatic Asylum*, 's-Gravenhage, 1965.

(28) Over de discussies in de Commissie voor Internationaal Recht van de Organisatie der Verenigde Naties, zie ACIDI 1957, vol. I, pp. 55 en volg.

heden op 17 juli 1966 te 's-Gravenhage het leven verloor eiste de Haagse politie het recht een onderzoek in te stellen omtrent zijn dood. Het gezantschap van de Chinese Volksrepubliek weigerde evenwel de andere technici, die in het gezantschap vertoefden, door de politie te laten verhoren. De Nederlandse politie heeft van 16 juli 1966 tot 30 december 1966 dus bijna een half jaar lang het gezantschapsgebouw belegerd, vooraleer een voor beide partijen bevredigende oplossing kon worden gevonden.

10. Het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer.

Het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer is van uitzonderlijke betekenis : Het is de eerste maal in de geschiedenis dat het internationaal recht m.b.t. de vaste diplomatieke zendingen in een codex met universele draagwijdte is vastgelegd.

Weliswaar kan het protocol van Wenen van 19 maart 1815, aangevuld door het protocol van Aken van 21 november 1818, gelden als het eerste internationaal verdrag m.b.t. het diplomatiek recht ; het had evenwel een beperkt objekt : de verdeling van de diplomatieke ambtenaren in verschillende klassen en de regeling van de voorrangen. Aan de andere kant is een volledige codex van het diplomatiek verkeer reeds tot stand gekomen, en wel voor de Amerikaanse Staten door het Verdrag van Habana in dato 20 februari 1928 ; dit verdrag evenwel heeft slechts een regionale betekenis (29).

Wat de inhoud van het Verdrag van Wenen betreft, volstaat het in het raam van dit artikel de nadruk te leggen op de drie volgende kenmerken :

— In het Verdrag van Wenen komen uitsluitend bepalingen voor met betrekking tot de vaste diplomatieke zendingen. Wel werd er te Wenen tesamen met het Verdrag zelf een resolutie goedgekeurd waarbij op de belangrijkheid van de ad hoc diplomatie, van de speciale zendingen, werd gewezen en op de wenselijkheid ook de internationale rechtsregelen in deze tak van de diplomatie vast te leggen. In verband met de ad hoc diplomatie liggen thans klaar als werkdokument voor een internationale konferentie : een reeds uitgewerkt ontwerp van verdrag betreffende de tijdelijke door een Staat bij een andere Staat afgevaardigde speciale zendingen, alsmede een aanvullend ontwerp van verdrag omtrent de speciale zendingen geleid door Staats- en Regeringshoofden en leden van de Rege-

(29) United Nations Legislative Series, *op. cit.*, p. 419.

ring (30). Daarentegen heeft het bovenvernoemd Verdrag van Habana wel regelingen getroffen niet alleen over de speciale zendingen maar ook ten opzichte van de buitengewone diplomatieke ambtenaren door hun geakkrediteerde regering op kongressen, konferenties of internationale organisaties te vertegenwoordigen.

— De gewoonterechtelijke regelen van het internationaal publiek recht als dusdanig algemeen aanvaard, worden in het Verdrag van Wenen opgenomen; slechts uitzonderlijk legt het verdrag nieuwe regels van internationaal publiek recht vast. Van uit dit oogpunt maakt het verdrag derhalve de beste kans om door de betrokken Staten te worden goedgekeurd.

— Telkens als een principiële kwestie rees in verband met de uitgestrektheid van de diplomatieke voorrechten en immuniteiten van een vaste diplomatieke zending, heeft de conferentie van Wenen de knoop doorgehakt ten voordele van het absoluut karakter ervan, zonder dat de deur ook maar op een kier werd geopend voor mogelijke uitzonderingen op de regel. Niet dat de stellers van het Verdrag blind waren voor de mogelijke misbruiken! Zij hebben gemeend dat de volledige onafhankelijkheid de diplomatieke zending tegenover de ontvangende Staat en niet de vrees voor de gevolgen van eventuele misbruiken, de overhand moest hebben. Het innemen van deze stelling vindt zijn rechtvaardiging in het belang van de vaste diplomatieke zendingen voor de internationale betrekkingen.

Wij hebben een lange weg in de geschiedenis afgelegd. Met het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 is een belangrijk hoofdstuk van het internationaal publiek recht afgesloten.

(30) ACIDI, 1965, vol. II, pp. 176 en volg. In verband met het standpunt van de Belgische regering over de inhoud van het basisontwerp en omtrent de vraag of het al dan niet gepast is biezondere juridische regelen uit te werken met betrekking tot de speciale zendingen op een hoog niveau, zie RBDI, 1968, I, p. 284.



Réflexions sur les concepts de base des sondages d'opinion

par Stéphane BERNARD,

Directeur du Centre de Théorie Politique de l'Institut de Sociologie
de l'Université libre de Bruxelles.

★

Considérations générales.

Les études modernes de l'opinion publique utilisent un grand nombre de concepts techniques dont les significations restent en partie flottantes et gagneraient beaucoup à être standardisées.

Nous voulons parler des notions d'*attitude*, de *comportement*, de *motivation*, d'*idéologie*, de *décision*, de *conception*, d'*expérience passée*, de *situation*, d'*image*, d'*objet* et d'opinion (1).

Comme l'utilisation de ces notions déborde le cadre de l'analyse terminologique proprement dite et qu'elle met en cause le sens des réalités psycho-sociales qu'elles servent à décrire, il est indispensable de préciser les idées directrices de cette étude avant d'en aborder le fond.

La psychologie et la psychologie sociale ont beau être des disciplines de pointe dans l'ordre des sciences humaines, elles ne possèdent encore, le fait mérite d'être souligné, aucune définition stable de ces notions. Comme il arrive souvent dans les sciences sociales, leurs modes d'emploi se sont standardisés avant que l'accord se fasse sur leur signification. Chaque auteur en propose des formulations plus ou moins acceptables, mais la distinction qui sépare l'attitude des autres variables psycho-sociales en fonction desquelles les attitudes sont habituellement étudiées manque encore singulièrement de précision. La lacune est d'importance. L'isolement d'une variable doit, pour bien faire, précéder le stade de la mesure et l'étude des relations qui s'établissent entre cette variable et celles qui for-

(1) En ce qui concerne l'étude des attitudes politiques des assujettis démocratiques, cf. *Les Attitudes Politiques en Démocratie. Esquisse d'une Typologie*. Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, fondé par Ernest Solvay (sous presse).

ment son contexte naturel. Pour peu que l'on inverse les deux démarches, on court le risque d'accumuler un excès de connaissances descriptives sur le comportement de facteurs qui restent imparfaitement dissociés les uns des autres. C'est un peu ce qui est arrivé à la psychologie politique. Mesurer des attitudes ne prend tout son sens que lorsque l'on sait de quoi est faite une attitude et ce qui la distingue de notions connexes telles que l'opinion, la motivation, l'idéologie et la situation. Si nombre d'enquêtes spécialisées ne prêtent le flanc à aucune critique à cet égard, trop nombreuses sont encore les analyses verbales et les sondages de routine qui confondent l'attitude avec la motivation, avec le comportement ou, chose plus fréquente encore, avec l'opinion. Même lorsque les gouvernés n'ont pas d'opinion sur les actes du pouvoir, ils ont une attitude à son égard, et cela par le seul fait qu'ils ne s'opposent pas. L'absence d'opposition implique le consentement. Or, qu'est-ce que le consentement, sinon une attitude politique ? Il n'est pas nécessaire que les gouvernés jugent intelligemment ou passionnément les actes du pouvoir pour que leur consentement produise ses effets, sauf dans les domaines où le soutien actif de la collectivité est indispensable aux gouvernants (2).

Il est, d'autre part, permis de penser que l'étude technique des réactions politiques gagnerait à attacher à l'ambivalence des attitudes relatives au pouvoir une importance plus grande que celle qui lui est en général reconnue. Bien que l'ambivalence soit le caractère fondamental d'un grand nombre d'attitudes politiques, on continue trop souvent à les décrire et à les étudier comme si cette ambivalence était toujours surmontée lorsque le sujet atteint le stade du comportement. L'ambivalence des attitudes est un phénomène central de la sociologie politique. Un système politique dans lequel les gouvernés veulent des choses contradictoires est tout autre chose qu'un système dans lequel chacun saurait clairement ce qu'il veut ce qu'il ne veut pas. La réceptivité des assujettis aux décisions du pouvoir et la marge d'influence dont celui-ci dispose s'analysent de façon différente dans les deux cas (3).

Les attitudes politiques ne sont pas seulement ambivalentes. Elles mettent aussi du temps pour se constituer, elles mûrissent. La maturation d'une propension individuelle à l'obéissance ou à la désobéissance qui s'opère sous l'influence des contraintes dont dispose le pouvoir est un phénomène politique aussi important que l'ambivalence des réactions politiques. Il a, lui aussi, été peu étudié. L'analyse de l'évolution des réactions

(2) En dépit de son très grand intérêt, un article tout récent de Leo BOGART ignore cette distinction. Cf. *Leo Bogart, No opinion, don't know, and may be no answer*. Public Opinion Quarterly, Fall, 1967.

(3) Le peu d'importance attribué jusqu'ici à l'ambivalence des réactions politiques est, à juste titre, sévèrement critiqué par BOGART (*op. cit.*).

d'un gouverné-type face au pouvoir suppose le recensement préalable et la mise en concordance au sein d'un modèle convaincant d'un grand nombre de propensions au comportement différentes. Bien que nombre d'attitudes politiques soient le fruit d'une délibération explicite ou implicite complexe, la science politique continue à ignorer ce phénomène qui est pourtant au cœur de la théorie de l'autorité.

La notion d'image pose, elle aussi, des problèmes. Diverses questions gagneraient à être élucidées si l'on veut savoir ce qu'est, à proprement parler, une image et quels sont les rôles que jouent les images dans ce domaine. En quoi l'image que le sujet se fait de l'objet de son attitude diffère-t-elle de cet objet ? Dans quelle mesure l'attitude est-elle déterminée par l'image de son objet ? Dans quelle mesure l'est-elle par la situation du sujet ? La psychologie politique ne saurait progresser sans que ce genre de question soit élucidé.

C'est en ayant ces problèmes présents à l'esprit que l'on a rédigé les notices terminologiques qui suivent. Il ne saurait, bien entendu, être question de chercher à répondre, par ce biais, à la question de savoir comment les attitudes individuelles et collectives qui intéressent la science politique s'élaborent et se manifestent sous la pression des facteurs de toutes sortes qui les déterminent. Il n'en reste pas moins que ce problème central de la psychologie politique ne pourra être résolu d'une manière satisfaisante que dans la mesure où les chercheurs disposeront de concepts techniques dont la signification aura été précisée. La clarification des notions est toujours une condition préalable de l'analyse fructueuse des réalités. Notre propos est de nous cantonner sur ce terrain et de n'aborder l'analyse psychosociologique que dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour clarifier une notion.

NOTICES TERMINOLOGIQUES

A. La notion d'attitude.

L'attitude peut être définie comme une prédisposition acquise et plus ou moins stable à se comporter d'une manière plus ou moins spécifique, à l'égard d'un objet défini, en présence de stimuli appropriés. L'attitude a donc essentiellement le caractère d'une propension au comportement. Les notions d'*attitude*, de *prédisposition au comportement* et de *propension au comportement* sont rigoureusement synonymes. Le concept de propension est peut-être le plus satisfaisant des trois. Il met en relief d'une manière particulièrement intuitive la différence qui existe entre l'attitude, définie comme propension au comportement, et le comportement qui procède de cette propension.

Toute attitude considérée dans le *sens large* du terme est formée par la réunion de trois cellules psychologiques, à savoir :

— un jugement qui révèle que le sujet accepte ou rejette l'objet de l'attitude ou qu'il préfère ou ne préfère pas cet objet à d'autres objets possibles ;

— une réaction affective distincte du jugement, qui révèle que le sujet « aime » ou n'« aime pas » cet objet, le craint ou ne le craint pas, le désire ou ne le désire pas, et qui colore les différentes nuances possibles du jugement auquel elle est associée ; (4)

— une réaction *pré-motrice*, d'ordre sensori-moteur, qui implique qu'en présence de stimuli appropriés, le sujet aura tendance à se comporter d'une manière spécifique à l'égard de l'objet de l'attitude.

Le jugement et la réaction affective qui lui donnent sa coloration propre forment, par leur réunion, le *jugement de valeur* sur lequel l'attitude est axée. La réaction pré-motrice, en se liant au jugement de valeur, donne seule à ce jugement de valeur son caractère d'attitude.

Ces trois cellules psychologiques sont transparentes les unes aux autres. Elles s'impliquent réciproquement et ne forment une attitude que par leur réunion. Comme la réaction pré-motrice est celui de ces trois éléments qui correspond le mieux à la définition du concept, on peut considérer qu'elle suffit à définir l'attitude dans le *sens restreint* du terme, mais cette définition restreinte n'est valable que si l'on ne perd pas de vue que la prédisposition au comportement enveloppe nécessairement un jugement et une disposition affective explicites ou implicites.

Il résulte de cette conception de l'attitude que les notions de *distribution des valeurs* et de *distribution des attitudes* dans une société sont interchan-

(4) Le jugement et la réaction affective dont il est question ci-dessus sont des réactions psychologiques punctiformes et non des processus psychologiques complexes. L'attitude adoptée par un individu à l'égard d'un objet quelconque ne saurait englober toutes les idées et tous les sentiments qui commandent sa réaction. Il n'en reste pas moins qu'aucun individu ne peut élaborer une attitude sans y incorporer un jugement et une réaction affective élémentaires qui *résumant* l'ensemble des idées et des sentiments que ce *genre* d'objet lui inspire. Ce jugement et cette réaction affective ne sont que des aides-mémoire qui permettent au sujet de faire l'économie d'une récapitulation en forme de ses idées et de ses sentiments. La conception qu'un individu donné se fait d'un objet particulièrement préoccupant peut être aussi élaborée que l'on voudra, son attitude à l'égard de cet objet n'en incorporera jamais qu'un souvenir. Chaque fois que son attitude est appelée à se manifester, le sujet se souvient qu'il accepte ou rejette tel objet, que celui-ci lui inspire de l'attraction ou de l'hostilité. Le moment venu, il reprend conscience de cette réaction intellectuelle et de cette réaction affective sans éprouver le besoin de les revivre dans tous leurs détails. S'il en allait autrement, il deviendrait impossible de distinguer l'attitude du contexte intellectuel et affectif dans lequel elle baigne. La cellule intellectuelle et la cellule affective élémentaires qui s'incorporent à l'attitude sont donc bien comparables à des projections punctiformes de la conception intellectuelle globale et de la réaction affective globale du sujet de l'attitude.

geables. La distribution des valeurs sociales est coextensive à la distribution des attitudes sociales. Toute variable sociologique qui varie en fonction de la distribution des valeurs sociales varie donc, par le fait même, en fonction des attitudes sociales. Il ne s'agit pas là de deux phénomènes différents, mais de deux façons différentes de qualifier un même phénomène. Cette distinction est particulièrement importante en sociologie politique où des variables complexes comme le pouvoir et l'autorité sont, de toute évidence, liées à la manière dont les valeurs, ou si l'on préfère, les attitudes politiques sont distribuées dans la collectivité. En dépit de leur similitude, la seconde notion semble cependant préférable à la première. La notion d'attitude est plus riche, plus élaborée, plus technique et, pour tout dire, plus opérationnelle que celle de valeur. Elle est plus représentative de la sociologie d'aujourd'hui et possède une technicité plus grande que le concept de valeur qui est resté un peu en marge du développement de la discipline. Il est bon de ne pas perdre de vue que l'attitude intègre un jugement de valeur. Mieux vaut, sans doute, et pour de multiples raisons, raisonner et travailler en termes d'attitudes plutôt qu'en termes de valeurs.

Les attitudes sont, jusqu'à un certain point, comparables aux grandeurs vectorielles de la mathématique. Elles comportent une direction, un sens et une intensité. Elles sont donc représentables par des flèches. La direction de la flèche révèle l'objet de l'attitude : la personne d'un gouvernant, une loi ou un règlement, un processus de décision. Le sens de la flèche révèle que l'attitude est positive ou négative par rapport à cet objet, qui est soit accepté, soit rejeté. La longueur de la flèche indique l'intensité variable de l'acceptation ou du rejet.

Si la schématisation de la direction et de l'intensité de l'attitude ne posent pas de problèmes, il n'en va pas de même de celle de son sens. Qu'elle soit positive ou négative, une attitude s'oriente nécessairement du sujet vers l'objet. Deux attitudes opposées adoptées par un même sujet à l'égard d'un même objet ne peuvent donc être représentées ni par deux flèches identiques orientées dans le même sens, ni par deux flèches orientées en sens inverse l'une de l'autre. Cela étant, on a, semble-t-il, le choix entre deux façons cohérentes de schématiser le couple d'attitudes positives et négatives qu'un même sujet est susceptible d'adopter à l'égard d'un même objet. La première consiste à représenter l'attitude positive par une flèche normale et l'attitude négative par une flèche barrée orientée dans le même sens que la première. La seconde, plus satisfaisante pour l'esprit, mais plus compliquée, consisterait à représenter deux fois le même objet par des points situés de part et d'autre de l'origine choisie sur la direction qui caractérise l'attitude, et à représenter l'attitude positive par une flèche conventionnellement orientée vers la droite, l'attitude négative étant symétriquement représentée par une flèche orientée vers la

gauche sur la même direction. Ce second mode de représentation permettrait de représenter toutes les attitudes d'un individu à l'aide d'un cercle dont le centre symbolise le sujet et dont tous les diamètres symbolisent les directions caractéristiques des attitudes représentées. Tous les objets « positifs » des attitudes étudiées se représentent alors par des points échelonnés sur la demi circonférence de droite. Tous les objets « négatifs » correspondants se représentent par des points distribués sur la demi circonférence de gauche. Chaque attitude positive est représentée par une flèche plus ou moins longue couchée sur le rayon positif du diamètre qui en matérialise la direction. Chaque attitude négative se représente par un flèche plus ou moins longue couchée sur le rayon négatif du même diamètre. Tous les diamètres ont la même valeur représentative d'une direction d'attitude, à l'exception du diamètre vertical qui sépare le cercle en ses deux moitiés.

Comme les attitudes d'un individu sont susceptibles de se composer entre elles pour former des parallélogrammes plus ou moins complexes, l'utilisation du concept d'attitude appelle celle d'un certain nombre de notions connexes. Parmi celles-ci, les notions d'*attitude ambivalente*, de *maturation d'une attitude*, d'*attitude initiale* et d'*attitude finale* sont les plus importantes, il importe donc d'en préciser le sens.

L'attitude d'un individu est *ambivalente* dès qu'il est simultanément porteur d'une attitude positive et d'une attitude négative par rapport à un même objet. On peut être raciste et anti-raciste, comme on peut être simultanément porté à obéir et à désobéir à une même disposition légale ou réglementaire. L'ambivalence est temporaire lorsqu'elle se résoud à court terme au profit de l'une des deux composantes d'attitude en conflit. Elle est essentielle lorsque la contradiction ne se dénoue pas et devient un trait caractéristique de la psychologie du sujet. L'ambivalence des attitudes n'est pas un accident psychologique, mais un caractère distinctif fondamental de l'homme social. Elle est particulièrement poussée dans le domaine des attitudes politiques. Il est dans l'ordre des choses que le pluralisme des idéologies, des valeurs et des appartenances qui sont proposées aux membres d'une collectivité et qui les conditionnent se traduise, dans le chef de chacun, par l'apparition d'attitudes contradictoires. Plus une société politique est pluraliste, plus l'ambivalence est marquée chez les individus qui sont sollicités par ces incitations contradictoires.

Lorsque l'ambivalence d'une attitude est arbitrée par un tiers facteur qui fait organiquement partie du parallélogramme étudié, l'attitude passe par une *phase de maturation* avant de se cristalliser. Le cas de l'assujetti qui hésite entre une propension spontanée à l'obéissance et une propension spontanée à la désobéissance dans un contexte psychologique dominé par la crainte des sanctions est typique à cet égard. Le sujet commence par balancer entre une propension initiale à l'obéissance et une propension initiale à

la désobéissance. La crainte que lui inspirent les sanctions dont il est menacé en cas de désobéissance le pousse ensuite à opter, soit pour la première propension, soit pour la seconde. Son attitude n'est, à proprement parler, constituée qu'après cette option. Aussi longtemps qu'il y avait délibération, le processus de maturation de l'attitude n'était pas terminé (5).

L'existence de ce processus de maturation incite donc à opérer une distinction entre des attitudes *initiales* et des attitudes *finales*. Aussi longtemps qu'il n'a pas exercé son option, le sujet balance entre des attitudes contradictoires. Dès que l'option est exercée, l'attitude choisie prend un caractère final. L'opposition de l'initial et du final oppose en réalité des pré-attitudes à des attitudes définitives. Les attitudes initiales sont des pré-attitudes parce qu'elles sont incapables de se traduire en comportements. Seule l'attitude finale est une attitude au plein sens du terme, puisque c'est seulement lorsque le sujet aura opté entre l'obéissance et la désobéissance que l'attitude choisie pourra se concrétiser par des comportements. L'achèvement du processus de maturation de l'attitude ne met pas nécessairement un terme à l'ambivalence. Le sujet qui continue à être tenté par la désobéissance après avoir choisi l'obéissance et s'être comporté conformément à ce choix est en proie à une nouvelle forme d'ambivalence, même s'il s'en tient à son choix primitif. L'ambivalence n'est réellement surmontée que si le choix fait disparaître le conflit.

B. La notion de comportement.

La définition qui a été donnée de l'attitude exclut toute confusion entre l'attitude et le comportement. La propension au comportement est terminologiquement distincte du comportement. Par le fait même que l'attitude engendre le comportement, elle ne peut se confondre avec lui. Le contraste qui oppose, dans de nombreux cas, l'intermittence du comportement et la permanence relative de l'attitude accuse encore l'opposition des deux notions. On peut être porteur, en permanence, d'une attitude favorable à tel parti politique, sans que cette attitude se concrétise à tout moment pas un comportement. L'un des comportements-type qui implique cette attitude — le vote — ne se manifestera que sous l'influence de stimuli appropriés (6).

(5) La maturation d'une attitude finale ne doit pas être confondue avec les avatars qui peuvent l'affecter ultérieurement. La maturation de l'attitude finale est achevée lorsque la crainte des sanctions a arbitré les propensions initiales. Il reste qu'une fois constituée, l'attitude finale peut voir son intensité varier au cours du temps ; elle peut aussi disparaître et être remplacée par une autre attitude finale. Un pacifiste peut devenir belliqueux. Un antiraciste peut devenir raciste.

(6) La réaction du sujet à l'égard des stimuli procède elle-même d'une attitude particulière puisque tout, en matière humaine, se rapporte à des attitudes et à des

Les stimuli déclencheurs du comportement ont une fonction de **présentation** de l'objet de l'attitude à la conscience du sujet. L'objet d'une attitude peut être aussi permanent que l'attitude qui lui correspond. Cette permanence de l'objet n'implique, en aucune façon, la permanence du comportement. Pour que le comportement se déclenche il faut que le sujet soit concerné par l'objet. Le rôle des stimuli est précisément d'**activer** l'objet, de le rendre présent au sujet, de rendre le sujet susceptible à l'objet de l'attitude. Une affiche électorale, un interview, un discours télévisé sont des stimuli-standard des attitudes politiques. Le sujet de l'attitude n'est pas toujours neutre à l'égard des stimuli qui le poussent à concrétiser son attitude par des comportements. Car si les stimuli vont de l'objet au sujet, le sujet va aux stimuli ou leur refuse audience. Il tourne ou ne tourne pas le bouton de son récepteur de télévision. Il reçoit ou ne reçoit pas l'intervieweur. Il s'arrête pour lire une affiche ou détourne les yeux.

Le rôle joué par les stimuli dans le déclenchement des comportements qui concrétisent l'attitude aide à comprendre que si l'attitude contribue à engendrer le comportement, celui-ci ne peut se déduire exclusivement de l'attitude. L'attitude détermine virtuellement la classe des comportements conformes qui sont susceptibles de la concrétiser. Elle ne détermine pas, à elle seule, l'apparition du comportement. Le comportement dépend autant des circonstances que de l'attitude. L'occasion fait le larron, mais pour une part seulement, car elle ne déclencherait rien si le sujet n'était pas porteur d'une propension conforme. Le rapprochement de ces deux électrodes — l'attitude et l'occasion — est nécessaire pour que jaillisse le comportement. L'étude des comportements ne doit donc pas être confondue avec l'étude des attitudes. Il est loisible de choisir entre une étude d'attitudes et une étude de comportements. L'essentiel est de ne pas oublier que le processus de formation du comportement est plus complexe que le processus de formation de l'attitude. La distinction est faite depuis longtemps en doctrine, mais il arrive fréquemment qu'on la perde de vue ou que l'on n'en tienne aucun compte.

C. La notion de motivation.

Les motivations expliquent les « pourquoi » de l'attitude. Elles révèlent, de façon plus ou moins claire et plus ou moins valable, les facteurs sociologiques subjectifs et objectifs qui déterminent l'attitude ou, si l'on préfère, le jugement de valeur sur lequel l'attitude est construite. La

comportements. Mais l'attitude à l'égard des stimuli est une attitude distincte de celle que les stimuli cherchent à activer, encore que ces deux attitudes soient jumelles et que la seconde se rattache étroitement à la première.

notion de motivation est donc plus difficile à situer que celle d'attitude ou de comportement, puisqu'il s'agit d'une notion à contenu variable et que l'extension du concept fluctue d'un individu à l'autre.

Tel électeur est porteur d'une attitude favorable à tel parti politique. Si on lui demande le « pourquoi » de cette attitude, il répondra selon les cas : parce que mon affiliation à ce parti me permet de défendre mes intérêts ; parce que tel aspect du programme ou de la doctrine de ce parti me semble fondé, ou même, plus lapidairement, parce que je suis bourgeois, ouvrier ou commerçant. Si telles sont les réponses, les motivations révéleront que l'attitude du sujet trouve son explication dans des services rendus, dans son affinité pour une idéologie politique ou, plus profondément, dans son origine sociale, dans sa situation.

Les motivations d'une attitude peuvent donc être frustes ou complexes. La notion de motivation englobe à la fois les motifs donnés par le sujet lorsqu'on l'interroge sur les raisons de son attitude, et les déterminants sociologiques de cette attitude, *mais en tant seulement que le sujet est conscient du rôle joué par ces déterminants et qu'il est capable de les percevoir comme des motifs*. Tous les individus ne sont pas également capables d'interpréter leurs motivations en termes de causalité objective. L'homme de la rue, interpellé sur les raisons de ses attitudes politiques, se contentera de répondre qu'elles lui paraissent « justes ». La justification de son attitude en termes de motivation est alors purement redondante. Elle se borne à rendre compte de l'attitude en la référant au jugement de valeur qui est une de ses cellules constitutives. Un spécialiste de la sociologie électorale pourra, par contre, s'il est objectif, motiver ses propres attitudes politiques par une théorie complète de leur processus d'élaboration sociologique. Les rôles joués par son tempérament, par son expérience passée, par son idéologie et par son origine sociale dans la formation de ces attitudes seront alors analysés dans toute leur complexité. Les motivations de l'homme de la rue sont cependant des motivations au même titre que celles du psychologue professionnel. Il se fait, simplement, que les unes sont frustes et naïves, alors que les autres sont conscientes et adéquatement élaborées.

Il résulte de ce qui précède que l'idéologie fait partie intégrante des motivations qui rendent compte d'une attitude politique dès que le sujet se réfère implicitement ou explicitement à une idéologie lorsqu'il est amené à la motiver. Dans le sens spécifique du terme, l'idéologie politique est le système complexe d'idées et de valeurs — autres que le jugement de valeur condensé qui est intérieur à l'attitude — qui permettent au sujet de justifier, de clarifier ou de fixer son attitude relativement à sa situation. L'idéologie est une théorie de la situation qui permet au sujet de fonder la cohérence de ses attitudes par rapport à sa situation. Cette

théorie peut être vraie ou fausse. Elle peut jouer un rôle déterminant dans la formation de l'attitude ou n'en être qu'une simple rationalisation. L'idéologie du prolétariat telle qu'elle a été élaborée par Marx est une théorie de la situation prolétarienne. Tout prolétaire — ou sympathisant du prolétariat — qui adhère à cette idéologie adhère, par le fait même, à une théorie de sa situation d'origine ou de sa situation d'élection. Sur le plan rationnel, cette idéologie lui garantit que les attitudes politiques qu'il adopte sont celles que doit avoir tout individu se trouvant dans la même situation que lui. L'idéologie, de même que la situation objective dont l'idéologie est une des expressions intellectuelles possibles, font donc partie ou non des motivations du sujet selon que l'analyse de ses motifs révèle ou ne révèle pas qu'il est conscient du fait que ses attitudes politiques dérivent effectivement d'une idéologie et de la situation que cette idéologie inter-prète.

On ne peut, par conséquent, définir les motivations d'une manière spécifique qu'en les distinguant des *déterminants* de l'attitude. La notion de motivation doit être prise au pied de la lettre. Les déterminants d'une attitude sont les « causes » objectives ou subjectives de l'attitude, telles qu'elles apparaissent à un tiers observateur qui les organise dans son système de référence particulier. Les motivations sont ces mêmes facteurs, mais en tant seulement que le sujet est capable de les réorganiser dans son propre système de référence et de les invoquer comme motifs de son attitude. Le sujet peut être inconscient de la plupart des facteurs qui concourent à la production de son attitude. Dès qu'il en devient conscient, il les transforme en motifs par le fait même qu'il est amené à les évoquer lorsqu'il est incité à justifier son attitude. Le sujet peut être inconscient de certains des déterminants de son attitude. Il ne peut pas être inconscient de ses motifs. Dès qu'il prend conscience d'un déterminant de son attitude, il le transforme en motif.

D. Principaux déterminants des attitudes politiques des assujettis :
Décisions Politiques — Idéologies et Conceptions — Expérience
passée — Situation sociale.

Les motivations du sujet peuvent donc se référer explicitement ou implicitement à une grande variété de déterminants de l'attitude dont elles tentent de rendre compte. Le moment est venu de considérer de plus près les plus importants de ces déterminants, en se cantonnant toujours sur le terrain de la terminologie et en ne faisant allusion aux interactions qui peuvent se produire entre les facteurs considérés que dans la mesure où il est indispensable de le faire pour clarifier une notion. Les principaux déterminants des attitudes des assujettis de l'ordre politique sont les déci-

sions qui sont prises à leur égard par le pouvoir, leur idéologie politique, leur expérience passée et leur situation sociale.

La notion de *décision* appelle moins une définition en forme qu'une allusion soutenue à la complexité des phénomènes psychologiques et sociologiques qu'elle englobe. Décider, dans l'ordre politique c'est, tout à la fois, prendre un parti après avoir délibéré, se mettre en état de poser et de résoudre un problème politique, mettre en œuvre des instruments en vue d'atteindre un ou plusieurs objectifs, formuler le contenu d'une directive ou d'un ordre et veiller à son exécution, exercer des influences et en subir et, à chaque étape du processus, comme dans chaque secteur de l'activité politique, choisir entre plusieurs partis possibles. Comme la notion se réfère aussi bien à l'activité qui engendre les normes qu'à ces normes elles-mêmes, le terme de décision est indifféremment employé pour qualifier le processus de décision proprement dit et les normes qu'il permet d'élaborer : lois, règlements, instructions, injonctions, etc. Deux observations s'imposent à ce stade. Considéré en lui-même, le concept de décision englobe, de proche en proche, que ce soit directement ou que ce soit indirectement, l'ensemble de l'activité des gouvernants et de leurs auxiliaires. Considérées dans leur rapport aux attitudes politiques des gouvernés, les décisions des gouvernants sont soit l'objet de ces attitudes, soit des déterminants distincts de cet objet lorsque l'attitude considérée est relative à un objet qui n'est pas une décision. Dans un cas, les assujettis réagissent directement à une décision prise par le pouvoir. Ils la prennent donc pour objet de leur attitude. Dans l'autre, leur attitude est relative à un autre facteur du système politique, mais elle est néanmoins influencée par certaines décisions antérieurement ou présentement prises par le pouvoir. Il arrive aussi que l'objet apparent de l'attitude ne soit pas son objet réel et qu'en dépit des apparences, cet objet réel soit une décision politique. Les attitudes des européens à l'égard du processus de l'intégration de l'Europe sont, en réalité, des attitudes relatives aux décisions qui sont prises, dans ce domaine, par les différents protagonistes nationaux et internationaux qui sont compétents pour les prendre. L'objet véritable de l'attitude n'est pas l'Europe, mais l'ensemble des décisions politiques qui intéressent la construction européenne. Les attitudes ne pouvant se concrétiser que sur le terrain du comportement, aucune ne peut, dans ces conditions avoir un objet à l'égard duquel il soit pratiquement impossible de se comporter. Dans l'hypothèse considérée, les comportements des « européens » ne visent pas l'Europe, entité difficilement influençable comme telle. Ils visent les actes de ceux qui cherchent à l'édifier ou à en contrecarrer l'édification.

L'*idéologie* a été définie, ci-dessus, comme une théorie de la situation. Quelques considérations complémentaires sont nécessaires, à ce stade, pour

situer la notion parmi les déterminants des attitudes politiques. L'idéologie politique proprement dite n'est, en effet, que la structure la plus apparente et la plus populaire du niveau des idées politiques. Ce niveau juxtapose, en réalité, deux complexes de connaissances socialement élaborées : les idéologies politiques proprement dites et les connaissances scientifiques que l'homme possède sur les phénomènes sociaux auxquels les idéologies proprement dites se réfèrent. Ces deux noyaux de connaissances se confondent partiellement, mais non totalement. L'idéologie marxiste intègre la partie de la sociologie et de l'économie politique de l'époque qui est compatible avec elle mais elle n'en assimile pas l'entièreté. Réciproquement, l'économie, la sociologie et la psychologie d'aujourd'hui inspirent de nombreuses idéologies politiques sans se confondre avec elles. A ces deux noyaux de la sphère des idées partiellement solidaires l'un de l'autre, se lient des constructions plus personnelles. Ce sont les *conceptions* que le sujet se fait de sa situation et de l'objet de ses attitudes. Ces conceptions associent, à un degré variable, des croyances, des connaissances, des interprétations, des prévisions et des rationalisations qui peuvent aussi bien provenir d'une idéologie que d'une science sociale mal assimilée mais qui, quelle qu'en soit l'origine, se présentent comme des produits de l'activité intellectuelle du sujet plutôt que comme des emprunts faits par lui à des systèmes d'idées socialisés. Dans le sens général du terme, l'idéologie politique d'un individu englobe toutes les idées qu'il se forme sur sa situation, qu'elles soient d'origine politique, scientifique ou personnelle. Dans le sens spécifique du terme, l'idéologie politique n'englobe que la partie des idées du sujet qu'il emprunte aux idéologies collectives dont il se réclame expressément. L'idéologie reste alors distincte des connaissances scientifiques et des conceptions individuelles. Ce schéma n'a d'ailleurs rien de fatal. Les conceptions politiques d'un individu peuvent s'identifier complètement à une idéologie collectivement élaborée et acceptée. L'idéologie et la connaissance scientifique peuvent faire entièrement défaut, et céder la place à des conceptions individuelles frustes. Mais dans le cas moyen, l'intellect individuel juxtapose, sans les confondre, des fragments d'idéologies politiques, des vestiges de connaissances scientifiques et des conceptions personnelles qui valent ce que valent les matériaux à partir desquels elles sont élaborées et qui sont parfois d'autant plus actives, comme telles, qu'elles sont moins bien informées.

Les attitudes adoptées par un électeur à l'égard de son parti politique, par un ouvrier à l'égard de son syndicat, ou par un gouverné quelconque à l'égard du pouvoir dépendent en troisième lieu des satisfactions ou des frustrations qui résument les expériences que le sujet a pu faire à leur propos. Le rôle joué par l'*expérience passée* dans la formation de l'attitude

semble, à certains égards, devoir être d'autant plus actif que l'idéologie du sujet est moins marquée. Un syndiqué fortement motivé sur le plan idéologique supportera plus facilement les sacrifices et les déceptions qui sont les sous-produits normaux de la vie syndicale, qu'un sympathisant ou un affilié qui juge le syndicalisme en se référant strictement aux avantages ou aux frustrations qu'il lui a valus. L'expérience passée procède, en particulier, des incidences favorables et défavorables que les décisions antérieurement prises par la hiérarchie considérée ont eu sur la situation du sujet. En matière politique, l'expérience passée se rattache donc aux décisions antérieures de la hiérarchie à l'égard de laquelle le sujet réagit dans le présent. Elle permet, par le fait même, d'opérer une distinction utile entre la décision qui est l'objet de l'attitude étudiée et l'ensemble des décisions passées qui influencent cette attitude tout en restant distinctes de son objet.

La *situation sociale* du sujet est, en l'espèce, le déterminant fondamental de ses attitudes politiques. L'influence que la situation d'un individu exerce sur ses attitudes peut être renforcée ou contrariée par son idéologie ou par son expérience passée. Elle n'en demeure pas moins, et de part en part, la pierre de touche de sa réaction. Lorsqu'on cherche à rendre compte des attitudes politiques d'un individu, on doit commencer par étudier sa situation. Ce n'est qu'ensuite que l'on est amené à se demander dans quelle mesure et pourquoi son idéologie et ses expériences passées renforcent ou contrarient l'influence primaire que sa situation exerce sur ses attitudes.

La position occupée par un individu quelconque à l'égard des groupes sociaux auxquels il appartient (famille, entreprise, parti politique, syndicat, église, etc.), des catégories sociales dont il relève (classe dirigeante, classes supérieures, moyennes, inférieures), des entités raciales ou culturelles auxquelles il se rattache (blancs, noirs, etc.) et de son habitat (ville, campagne), matérialise ce qu'il est convenu d'appeler sa situation sociale. La situation sociale d'un individu n'englobe pas seulement les groupes et catégories sociales dont il fait partie. Elle englobe également son rapport aux groupes et aux catégories sociales dont il ne fait pas partie. La situation d'un individu se définira donc indivisiblement comme sa position dans l'ensemble social et comme sa relation à cet ensemble.

La notion de situation est à la fois localisatrice et analytique. Elle est localisatrice en tant qu'elle fixe la position relative du sujet dans le système politique ou, ce qui revient au même, dans la société globale. Elle est, en outre, analytique, parce qu'il ne suffit pas de déterminer la position d'un individu dans un ensemble pour le situer d'une manière sociolo-

giquement satisfaisante. Sa situation ne sera connue d'une manière satisfaisante que lorsque les caractères sociaux, économiques et culturels qui la modalisent auront été recensés et analysés : niveau de vie, mode de vie, niveau d'instruction, etc.

Il résulte de cette conception large de la situation que tous les autres déterminants de l'attitude auxquels les motivations du sujet peuvent se référer s'enracinent d'une manière ou d'une autre dans sa situation sociale. La chose va de soi pour l'idéologie politique, puisque celle-ci se définit, rappelons-le, comme une théorie de la situation. Il en va de même de l'expérience passée, puisque l'expérience qu'un individu a du pouvoir procède de l'incidence que les décisions antérieurement prises par ce pouvoir ont eu sur sa situation. Il en va de même, a fortiori, de la décision à laquelle l'attitude étudiée se réfère dans le présent et qui constitue, en l'espèce, son objet, puisque cette attitude n'est positive ou négative qu'en raison de l'incidence favorable ou défavorable que cette décision a, ou risque d'avoir, sur la situation présente ou sur la situation future du sujet.

Si la situation d'un individu conditionne, dans une très large mesure, ses attitudes, son idéologie et non son expérience passée, elle ne saurait cependant les déterminer entièrement. L'homme n'est pas un robot. Il n'est déterminé par sa situation que dans la mesure où il l'assume, soit qu'il la subisse, soit qu'il la juge satisfaisante. C'est dire que si les attitudes, les idées et les expériences antérieures sont, dans une large mesure des produits de la situation du sujet, elles sont aussi, quoique dans une mesure plus variable, des produits de sa personnalité. On ne saurait réduire un homme à sa situation définie comme un destin social. Toute situation actuelle, toute idéologie, toute expérience individuelle est le produit des circonstances et de la personnalité. Dès lors, de deux choses l'une. Ou la personnalité subit les circonstances et tout se passe comme si elle ne jouait aucun rôle, puisqu'elle agit alors dans le même sens que le facteur de situation. L'homme se contente de subir son destin et de le rationaliser en termes d'idéologie. Ou il lui résiste, et alors sa personnalité devient créatrice d'idées, de valeurs, d'expériences et même de situations nouvelles. Dans les deux cas, la situation reste le déterminant fondamental de l'attitude, mais dans le premier elle est seule active, alors que dans le second, l'influence qu'elle exerce sur la psychologie et le comportement du sujet est partiellement contrôlée par le sujet lui-même. Comme l'homme moyen subit sa situation beaucoup plus qu'il ne la fait, le caractère grégaire, stable, et souvent stéréotypé des attitudes et des idées de l'individu moyen en découlent naturellement. D'où l'interaction constante qui se produit, au sein du

processus social, entre ceux qui se laissent entraîner et ceux qui entraînent, entre les suiveurs et les innovateurs (7).

E. Situation du sujet — Objet de l'attitude et images.

Une difficulté surgit à ce stade. On a raisonné jusqu'à présent comme si les attitudes adoptées par un individu à l'égard d'un objet quelconque dépendaient principalement de sa situation sociale. Il n'en demeure pas moins que lorsqu'on considère les choses sous un angle différent, ces mêmes attitudes paraissent dépendre tout autant de leur objet. Comment trancher ce nœud gordien ? Il semble qu'il soit impossible de répondre d'une manière satisfaisante à cette question sans faire intervenir la notion d'*image*. L'image qu'un blanc se fait d'un homme de couleur dépend assurément des attitudes de ce blanc, lesquelles dépendent, à leur tour, de sa situation sociale et de son idéologie. Mais l'attitude adoptée par ce blanc à l'égard de cet homme de couleur dépend aussi, et à l'inverse, de l'image qu'il s'en fait, c'est-à-dire, en un sens, mais en un sens seulement, de son objet. En fin de compte, tout ce que nous sentons, savons, pensons, appréhendons ou désirons à propos d'un objet quelconque s'incorpore si intimement à l'image que nous nous faisons de cet objet, qu'il revient finalement au même d'écrire qu'une attitude est déterminée par son objet ou, au contraire, par la situation sociale et par l'idéologie du sujet. Ceci n'est vrai, cependant, que si l'on admet que l'image de l'objet n'est pas l'objet. Réduit à son intimité la plus objective, l'objet n'existe pas ou, du moins, n'exerce aucune influence comme tel sur les attitudes du sujet. Ce qui est déterminant pour le sujet, c'est l'image qu'il se fait de l'objet, et cette image n'est déterminante que parce qu'il projette sur elle tout ce qu'il sait, ou croit savoir, de cet objet.

Il y a donc, entre la situation du sujet et l'image qu'il se fait de l'objet de son attitude, une affinité si grande que cette situation et que cette image peuvent être considérées indifféremment comme le déterminant principal de l'attitude. On vient de rendre compte sommairement de cette équivalence en faisant observer que l'image de l'objet se constitue elle-même sous la pression de la situation, l'image étant la contre-partie intuitive d'une idéologie et d'une expérience individuelle qui s'enracinent profondément dans cette situation. Cette vue demande à être précisée. Si l'objet de l'attitude fait concurrence à la situation en tant que déterminant fondamental de la réaction du sujet, c'est, en fin de compte, parce que cet objet a commencé par faire partie de la situation du sujet avant d'en être extrait pour être mis en évidence par rapport à elle. Dans le Sud

(7) Il y a des innovateurs collectifs, tels, dans le domaine politique, les cadres et les groupes sociaux qui participent au déclenchement d'une révolution.

américain, chaque noir est un facteur de la situation de chaque blanc, puisque la relation d'un blanc à l'ensemble de la collectivité américaine n'est complète que si elle intègre sa relation aux hommes de couleur. L'objet de l'attitude commence donc bien par être un élément de la situation du sujet. Le fait que le sujet met cet objet en évidence par rapport à sa situation ne saurait en aucune façon lui faire perdre ce caractère. Dans ces conditions, étudier l'influence exercée par la situation d'un individu sur l'attitude qu'il adopte à l'égard d'un objet donné revient, purement et simplement, à étudier l'influence exercée par cette situation, *abstraction faite d'un de ses éléments constitutifs*, sur cet élément de situation lui-même. Tout se ramène finalement à une question de formulation. Ce qui est déterminant dans le processus de formation d'une attitude, ce n'est ni la situation du sujet considérée indépendamment de l'objet, ni l'objet considéré en lui-même indépendamment de la situation. C'est la relation qui lie la situation du sujet à l'objet. Or, cette relation est la relation constitutive fondamentale de la situation du sujet. C'est pourquoi elle peut indifféremment s'analyser soit en termes de situation, soit en termes d'image de l'objet, cette image étant définie comme un équivalent intuitif de la conception que le sujet de l'attitude se fait de son objet sous l'influence de sa propre situation (8).

Si l'image de l'objet a bien ce caractère, à quoi servent alors les images et que gagne-t-on à étudier en termes d'image ce qui l'a déjà été en termes de situation, d'idéologie ou de personnalité ? Remarquons tout d'abord que la sociologie des attitudes intègre trois types d'images différentes : l'image de l'objet, l'image de la situation présente du sujet, et l'image de sa situation future. Ces trois images constituent les points de repère intuitifs de l'ensemble des processus conscients qui sont intéressés par la formation et par la mise en branle d'une attitude politique complexe. La question de savoir à quoi servent les images semble, dès lors, se poser d'une manière fort simple. Les images jouent, dans le processus de formation de l'attitude, un rôle analogue à celui que les représentations intuitives jouent dans l'élaboration d'une théorie physique. La fonction essentielle de l'image est de résumer, sous une forme intuitive et qui exclut toute récapitulation intellectuelle, l'ensemble des conceptions plus ou moins claires, plus ou moins développées et plus ou moins présentes à la conscience que le sujet se fait de l'objet de son attitude au moment où cet objet le stimule. Le blanc qui se trouve brusquement amené à réagir à

(8) Tout objet est, à certains égards, une image objectivée. Toute image est imprégnée de connaissances, de souvenirs et d'affectivité. Je vois ce cube plein, cette boisson écoeurante, cet étranger méprisable. Bref, si l'objet est dans le monde extérieur, il est aussi, en tant qu'image et que représentation, dans la conscience du sujet. Ces images objectivées sont précisément ce qu'il est convenu d'appeler les « objets » de nos attitudes.

l'égard d'un homme de couleur ou à modifier son attitude à l'égard de celui-ci ne peut pas se référer *de plano* à toutes les idées, à toutes les émotions, à toutes les valeurs et à toutes les appréhensions qui font partie de sa conception de l'homme de couleur. Sa réaction immédiate ne peut être déclenchée que par un équivalent intuitif de cet ensemble de facteurs. Cet équivalent intuitif n'est autre que l'image de l'objet. En d'autres termes si l'image de l'objet résume bien la conception que le sujet se fait de cet objet, si l'image fait bien double emploi avec cette conception, l'image ne peut pas avoir d'autre fonction que de permettre au sujet de court-circuiter cette conception en se référant directement à un équivalent intuitif de son objet, chaque fois qu'il est amené à l'évoquer pour réévaluer son attitude ou pour la concrétiser en termes de comportements.

F. L'opinion.

Qu'en est-il finalement de l'opinion ? On chercherait vainement à lier l'opinion à la série des notions qui viennent d'être passées en revue, et cela pour la raison très simple que ces notions sont des concepts spécifiques de la psychologie sociale, alors que l'opinion est une notion du discours ordinaire qu'il serait préférable d'abandonner lorsqu'on donne congé au langage courant pour analyser les réactions politiques d'un individu ou d'un groupe en se plaçant à un point de vue technique. L'opinion d'un homme n'est ni l'ensemble des processus conscients qui sont intéressés par la formation de son attitude, ni un élément spécifique de ce processus. C'est une notion vague, qui englobe la conception que l'individu se fait de l'objet de son attitude, les rationalisations idéologiques qui lui permettent de justifier cette conception, les croyances qui se lient à ces rationalisations et les images qui en constituent le support intuitif (9). Il faut donc choisir. Ou l'on utilise le discours ordinaire et l'on peut valablement parler d'opinion, mais on emploie alors une notion vague dont les diverses composantes ne sont pas dissociées. Ou on emploie le langage de la psychologie, mais il conviendrait alors d'abandonner la notion d'opinion et de la remplacer par celle de conception, celle-ci étant définie comme étant la composante la plus personnelle de l'idéologie du sujet. La conception qu'un individu se fait d'un objet donné est l'ensemble des *idées* qu'il s'est formé sur cet objet. Elle ne saurait donc se confondre ni avec l'objet de l'attitude, ni avec les attitudes du sujet, ni avec son expérience

(9) La *conception* que le sujet se fait de l'objet de son attitude et l'*image* qu'il se donne de ce même objet sont des réalités étroitement solidaires l'une de l'autre. L'image de l'objet résume intuitivement la conception de l'objet. La conception de l'objet explicite son image en termes intellectuels. On doit donc, pour bien faire, parler de *conception-image* et mettre en évidence, lors de l'analyse de chaque conception, l'image qui en constitue la contre-partie intuitive.

passée, ni avec les idéologies socialisées dont il se réclame, alors que la notion fruste d'opinion déborde toujours plus ou moins sur les notions d'attitude, d'idéologie et de motivation (10).

Dans l'ensemble, il importe de ne pas perdre de vue que la vie intérieure d'un individu se meut sur six plans d'activité principaux : les perceptions, la mémoire (souvenirs), les idées (conceptions), les images (représentations), les attitudes et les comportements. Les informations relatives à la situation du sujet et à l'objet de son attitude lui sont données par ses perceptions et par sa mémoire. L'intellect interprète ces informations en se transposant sur le plan des idées et des images. Le sujet réagit enfin aux stimuli qui intéressent sa situation en organisant son attitude à l'égard du monde extérieur et en la concrétisant par des comportements. Cette simple énumération de notions, disposées selon leur ordre d'entrée en scène naturel nous confirme et nous garantit tout à la fois que les attitudes et les comportements qui constituent le terme final de cette chaîne de réactions se développent bien sous la pression des perceptions et des souvenirs qui nous informent de notre relation à l'objet interprété en termes de situation, ainsi que sous la pression des conceptions personnelles qui sont élaborées sur cette base.

Que le processus mental dont on vient d'énumérer les principaux rouages soit encore mal connu, nul d'en disconvient. Qu'il reste beaucoup à faire pour que l'étude de ce qu'il est convenu d'appeler les « phénomènes d'opinion » repose sur une base psychologique solide, la chose n'est pas niable. Les états de conscience individuels qui conditionnent la formation d'une attitude sont si transparents les uns aux autres, ils s'influencent mutuellement de façon si complexe qu'il est difficile de réduire cette nébuleuse de notions à un enchaînement clair d'actions et de réactions. Il faudra pourtant que l'on s'y efforce, si l'on veut en tirer un modèle utilisable. Bien que la psychologie sociale ne dispose pas encore d'un modèle satisfaisant du processus de formation des attitudes, la connaissance du phénomène commence à s'organiser. Seule la question de savoir dans quelle mesure le sujet insère du libre arbitre dans ce processus reste, jusqu'à présent, vierge de toute réponse. Nous ne savons ni si l'homme est libre, ni dans quelle mesure il est libre, à supposer qu'il le soit, mais il semble clair, en tout état de cause, que si cette faculté existe, elle se borne à introduire des degrés de liberté dans un mécanisme socio-psychologique qui s'impose à l'être humain beaucoup plus que celui-ci ne le contrôle.

(10) C'est, au fond, de cette notion de « conception » que le concept fruste d'« opinion » se rapproche le plus.



De school in dienst van de democratie? *

door Mieke CLAEYS-VAN HAEGENDOREN,

Aspirant NFWO.



Inleiding.

De algemene aanvaarding van de democratie in het Westen en de overweging dat haar welslagen niet alleen afhangt van de deugdelijkheid van de politieke instellingen, maar ook van de democratische gesteldheid van de burgers, van de aanwezigheid van een *democratische politieke cultuur*, vormen het uitgangspunt van deze studie.

Politieke cultuur — in het algemeen — wordt begrepen als een systeem van geloof en ervaringen, symbolen en waarden, die bepalend zijn voor de omstandigheden waarbinnen de politieke actie plaats vindt; het omvat bijgevolg zowel politieke idealen als het concrete raam van de politiek. Politieke cultuur is het produkt zowel van de collectieve geschiedenis van het politieke systeem als van het individuele verleden van de burgers die er deel vanuit maken (1). Zij refereert daarom niet naar de formele en informele structuren van de politieke interactie (regering, politieke partijen, pressiegroepen ed.), maar naar de opvatting van de burgers over het verloop van het politieke proces. Zij houdt zich bijgevolg niet bezig met wat gebeurt in de politiek, maar met wat de burgers geloven en denken over dit gebeuren (2).

De democratische politieke cultuur, of — zoals Almond het noemt — de *civic culture* veronderstelt zowel een hoge graad van kritisch denken bij de burgers, hun deelname aan het politieke proces, als de mogelijkheid tot zo volledig en objectiefmogelijke informatie. Deze civic culture is bijge-

* Dit artikel vormt de neerslag van een aantal losse bedenkingen en opzoekingen over het probleem van de politieke socialisatie in het Belgisch onderwijs. Het beoogt niet een systematische uiteenzetting en benadering van deze kwestie te geven, wel een aantal vragen op te roepen, die de discussie verder op gang zou kunnen brengen:

(1) PYE L.W., VERBA S. ed., *Political culture and political development*, Princeton, 1965, p. 8.

(2) a.w., p. 516.

volg in eerste instantie een *participerende cultuur* (3). Voor zover reeds onderzoeken gebeurden blijkt deze participerende cultuur evenwel niet diep doorgedrongen te zijn, en is de interesse van de burgers voor het politieke gebeuren eerder beperkt. Dat dit een gevaar inhoudt voor het functioneren van de democratie is zonder meer duidelijk.

Voor wie de democratie ter harte gaat, stelt zich bijgevolg de vraag naar de oorzaken van deze onverschilligheid van de burgers. Eén der oorzaken zou kunnen gelegen zijn in de manier waarop de politieke socialisatie gebeurt. Deze laatste heeft niet alleen betrekking op de attitudes en sentimenten, opgedaan in het primaire groepsleven, maar ook op latere ervaringen van lessen op school, van contacten met de massacommunicatiemedia, en met andere factoren van politieke socialisatie (4).

In dit verband treedt de rol van de school duidelijk naar voor. Hier worden voor het eerst en voor velen ook voor het laatst systematische pogingen ondernomen tot politieke socialisatie van de jonge burger.

Het lijkt bijgevolg zinvol zich de vraag te stellen of de politieke socialisatie op school het aankweken van een « civic culture » bij de jonge burgers mogelijk maakt en stimuleert. Concreet betekent dit : biedt de school objectieve informatie, over het politieke gebeuren of leert zij hoe deze informatie kan verworven worden ; zet de school de leerlingen aan tot een rationele en kritische beoordeling van de politiek ; stimuleert zij politieke participatie.

Het is evident dat het antwoord op deze vragen van belang is voor het functioneren van de democratie.

De rol van de school bij het aankweken van een « civic culture » mag evenwel niet overschat worden : de invloed van het gezin en later van vrienden- en beroepskring zijn eveneens zeer belangrijk. Ook de directe confrontatie met het politieke systeem is medebepalend voor de politieke cultuur van de burgers.

Het nagaan van de rol van de school bij de politieke socialisatie van de leerlingen, is een zeer complexe en moeilijke studie. Het gaat immers niet in de eerste plaats om het aanleren van een bepaalde leerstof, maar wel om het vertrouwd maken van de leerlingen met de voorwaarden van een democratische politieke cultuur : het stimuleren tot politieke participatie, het aankweken van kritisch denken, het geven, en vooral het leren gebruiken van informatie.

Deze eerste voorwaarde, participatie, kan niet schools aangeleerd worden ; het kind moet het leren « doen ». Maar kan dit wel binnen de

(3) ALMOND G.A., VERBA S., *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, 1963, p. 31.

(4) PYE L.W., *a.w.*, p. 10.

huidige gezagsstructuren op school? Samen met het klassikale systeem lijken zij weinig bevorderlijk voor het aankweken van een participerende politieke cultuur: het huidige onderwijs is nog te eenzijdig afgestemd op de onbestaande middelmatige leerling, de individuele bijdrage van de leerling komt onvoldoende tot haar recht, omdat het leerproces al te zeer een monoloog is van de leraar; de competitiegeest brengt het groeps-werk in het gedrang (5).

Het kritisch gebruiken van informatie kan het kind evenmin in een « schoolvak » aangeleerd worden: het dient gestimuleerd te worden door de hele geest van het onderwijs. De indruk bestaat evenwel dat op school het leerprogramma centraal staat, en niet de individuele ontwikkeling van het kind. Hierdoor wordt een democratische participerende cultuur eerder afgeremd dan aangemoedigd. Onafgezien hiervan stelt zich overigens de vraag of de strakke leerprogramma's, en de opdeling in « vakken » de kinderen wel voldoende voorbereiden op het leven in de wereld van morgen, een wereld die onderhevig zal zijn aan enorme en snelle veranderingen, en waarin de vrije tijd belangrijker wordt dan de arbeidstijd (6). Het is zeer de vraag of het aanleren van « parate » en « encyclopedische » kennis de kinderen voldoende vertrouwd maakt met dit verschijnsel van de verandering, essentieel voor onze tijd, en meer nog voor de toekomst.

Vanuit deze visie dient ook het probleem van de politieke vorming van de leerlingen benaderd te worden: essentieel is niet een losse feitenkennis, maar wel het vatten van structuren en fundamentele problemen: concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de leerlingen weinig hebben aan de kennis van de parlementaire instellingen, wanneer hun niets meegedeeld wordt over de politieke besluitvorming.

Het is de bedoeling van dit artikel na te gaan of en in hoeverre het onderwijs beantwoordt aan deze eisen van de tijd, voor wat de politieke vorming betreft.

Het zou nuttig zijn indien ook pedagogen en onderwijssociologen, vanuit hun discipline, en met het oog op de politieke socialisatie van de leerlingen de gezagsstructuren op school zouden bestuderen en de wijze waarop het kritisch denken kan gestimuleerd worden.

In deze studie wordt alleen nagegaan welke informatie, belangrijk voor de politiek cultuur, de leerlingen te verwerken krijgen, en hoe: of het bij

(5) BEHRENDT R.F., *Empirie of visie. Een tijdkritische sociologie*. Utrecht, 1966, pp. 108-110.

(6) STEMERDING A.H.S., *Vorming, voorlichting, beïnvloeding in de moderne maatschappij*, Utrecht, 1967, pp. 167-197. — SOUREN C.J.M.H., *Hoe kunnen veranderingen in het onderwijs tot stand komen? Zesde voordracht in de reeks Toekomst-planning*. Uitgave van Werkgroep 2000, Amersfoort.

feitenkennis, « parate » kennis blijft, dan wel of er gepeild wordt naar inzicht in het algemene verloop van het politieke gebeuren.

Uit het voorgaande treedt evenwel duidelijk naar voor dat het verwerven en verwerken van informatie slechts een deelaspect is voor het aankweken van een « civic culture ».

Deze informatie wordt gegeven in twee leervakken in het lager en secundair onderwijs : moraal (c.q. godsdienst) en geschiedenis.

Een onderzoek naar de politieke vorming van de leerlingen zou zowel de kwaliteit van de leraar, het programma, als de handboeken moeten omvatten. Dat het eerste moeilijk is na te gaan — zeker indien niet in teamverband kan gewerkt worden —, moge als excuus gelden voor de verwaarlozing van dit belangrijke facet in het bestek van dit artikel. De aandacht wordt bijgevolg gericht op de programma's en handboeken (7).

Moraal.

Alleen in het vak *Moraal* wordt vrij systematisch de democratische politieke cultuur van de leerlingen gestimuleerd, en dit niet zozeer door de « staatsburgerlijke opvoeding » die in het programma van het middelbaar onderwijs voorzien wordt, maar meer nog door het beklemtonen van maatschappelijke deugden, die een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het functioneren van de democratie, m.n. tolerantie, altruïsme, rechtvaardigheid, pacifisme.

Zij worden geïntegreerd in het democratische maatschappijbeeld ; de politieke instellingen als dusdanig worden niet of nauwelijks bestudeerd ; alle aandacht gaat daarentegen naar het vertrouwd maken van de leerlingen met de hedendaagse politieke *realiteit*, en naar het aanzetten tot actieve participatie in het politieke proces. Het programma van Moraal schijnt bijgevolg tegemoet te komen aan de voorwaarden van een civic culture, namelijk participatie, kritisch denken. Aan directe informatie wordt nauwelijks gedaan.

In het lager onderwijs is de staatsburgerlijke opvoeding in het kader van het vak Moraal daarentegen uiterst sumier ; wel wordt zeer sterk de nadruk gelegd op het bijbrengen van verdraagzaamheid, en dit reeds van in het eerste leerjaar. Dit vak wordt evenwel alleen in het officieel onderwijs gegeven, waar het een optievak is en slechts door een minderheid gevolgd wordt. Bovendien is de rol van de leraar centraal ; dit blijkt ook uit de « handboeken », die vaak slechts een bloemlezing zijn, waarvan de com-

(7) Het hoger onderwijs werd niet onderzocht. Dit is een leemte, omdat daardoor de vorming van het lerarenkorps zelf niet in het onderzoek betrokken werd.

mentaar aan de leraar overgelaten wordt. De waarde van dit vak voor de politieke vorming van de leerlingen kan bijgevolg slechts nagegaan worden, door ook de leraar bij het onderzoek te betrekken — wat hier niet kon gebeuren. Om deze twee redenen leek het aangewezen dit vak niet verder systematisch bij het onderzoek te betrekken (8).

Geschiedenis.

Uit de richtlijnen, gevoegd bij de programma's van lager en secundair onderwijs, treden de doeleinden van het geschiedenisonderwijs duidelijk naar voren: het aankweken van burgerzin en vaderlandsliefde. Alleen in dit vak wordt zo expliciet de nadruk gelegd op de politieke vorming van de leerlingen (9). Daarom lijkt het gerechtvaardigd het onderzoek naar de politieke vorming volledig te richten naar het geschiedenisonderwijs.

A. PROGRAMMA.

Uit de programma's springt reeds dadelijk een discrepantie naar voor tussen de doeleinden van dit onderwijs, en de gedoeerde stof, en dit alleen reeds door het gebrek aan belangstelling voor het meest recente verleden en voor de « current affairs ». Een initiatie in deze problemen is nochtans noodzakelijk.

Vanaf het vijfde leerjaar van het lager onderwijs wordt begonnen met systematisch geschiedenisonderricht. In het kader van de « Staatsburgerlijke Opvoeding » worden evenwel al vanaf het eerste leerjaar pogingen gedaan « om verering in te boezemen voor onze grote mannen, voor onze helden, voor al degenen die tot de grootheid van het vaderland hebben bijgedragen. De klas moet ook zoveel mogelijk deelnemen aan manifestaties met vaderlandslievend en opvoedend karakter (10) ».

In het vijfde en zesde leerjaar wordt slechts één zesde van de geschiedenislessen besteed aan de geschiedenis van België na 1830, die dan rond thema's geconcentreerd wordt (de revolutie van 1830, de dynastie, Belgisch Kongo, de industriële ontwikkeling in de XIX^e eeuw, de eerste en

(8) Wegens het enigszins aparte karakter van de godsdienstlessen werden ook zij niet bij het onderzoek betrokken. Wel wordt in de godsdienstlessen — volgens de programma's — aandacht besteed aan de plaats van de mens in de maatschappij, i.e. in de Staat.

(9) In het katholiek lager onderwijs wordt dit vak trouwens « Nationale Geschiedenis en Staatsburgerlijke Opvoeding » genoemd.

(10) *Leerplan en Leidraad voor de eerste drie graden der lagere scholen*, Ministerie van Openbaar Onderwijs, 1967, p. 32.

tweede wereldoorlog). De indeling gebeurt volgens de regerende vorst. Deze lessen staan duidelijk in het teken van de opwekking van patriotische gevoelens, via de begrippen van koningsgezindheid, kolonialisme en militaire heldenmoed, die in de tijd van jong nationaal berust zijn, beperkte democratie en nationale expansiedrang misschien aansloten bij de situatie van de XIX^e eeuw, maar niet langer beantwoorden aan de realiteit van de tweede helft van de XX^e eeuw.

De geringe belangstelling voor het meest recente verleden moet bovendien wel tot gevolg hebben dat het kind weinig begrip kan hebben van de hedendaagse politieke en internationale verhoudingen, dat het de verovering van Gallië door Cesar belangrijker gaat achten dan de toetreding van Groot-Brittannië tot de E.E.G., en meer weet van het leven « in en om de burcht », dan van urbanisatie en ruimtelijke ordening.

Ook in het secundair onderwijs bestaat relatief weinig belangstelling voor de hedendaagse periode. In het eerste jaar van het Middelbaar onderwijs worden het Romeinse Rijk, de Middeleeuwen en de Nieuwe Tijden (tot 1621) bestudeerd; in het tweede de Nieuwe en Nieuwste Tijden (verder dan 1945 geraakt men niet). In het derde jaar wordt de grondige studie van de Oudheid en Vroege Middeleeuwen aangevat; indien dit jaar tevens finaliteit is (4^e moderne) wordt ook nog de « Territoriale en politieke evolutie van België » bestudeerd: zij eindigt evenwel reeds na de Belgische onafhankelijkheidsverklaring.

De hogere cyclus is een grondige herhaling van wat reeds in de lagere gezien werd: Middeleeuwen, Nieuwe en Nieuwste Tijden worden grondig bestudeerd. Het tweede gedeelte van het laatste jaar wordt tevens besteed aan de geschiedenis van België, ditmaal met een grotere belangstelling voor het België na 1830, namelijk tot 1950.

Voor het technisch- en beroepsonderwijs bestaan geen officiële programma's; meestal wordt evenwel — mits zekere aanpassingen — het programma van het middelbaar onderwijs overgenomen: het eerste jaar bestudeert de oudheid en de middeleeuwen, het tweede de Nieuwe Tijden, tot 1815, het derde jaar de Hedendaagse periode; de geschiedenis van België wordt geïntegreerd in de algemene geschiedenis. In het katholiek beroepsonderwijs worden de geschiedenislessen daarentegen vervangen door lessen over actualiteitsproblemen, waarin de leerlingen geleerd wordt een krant te lezen, de radio te beluisteren, film en televisie te bekijken.

Bij de samenstelling van deze programma's blijkt men daarenboven uitgegaan te zijn van de opvatting dat de verbetering van het leerresultaat het meest effectief kan bereikt worden door herhaling. Recente leertheoretische onderzoeken hebben evenwel uitgewezen dat het efficiënter is te trachten de structuren van de leerstof zo overtuigend en duidelijk mogelijk aan te bieden door het inzichtelijk leren begrijpen van

onderlinge verbanden, i.p.v. het systeem van de veelvuldige herhaling toe te passen. Bij de hervorming van het geschiedenisonderwijs, die momenteel aan de gang is, zou ook hiermede moeten rekening gehouden worden.

Tevens is het duidelijk dat het geschiedenisonderwijs verder moet durven gaan dan 1945 of 1950. Deze leemte wordt wel opgevangen door het feit dat de geschiedenis-handboeken het officiële programma in die zin vooruitlopen. Deze handboeken kunnen evenwel niet anders dan spoedig verouderen — tenzij ze jaarlijks zouden bijgewerkt worden. Is het niet een eerste vereiste — wil het geschiedenisonderwijs inderdaad « de burgerzin en vaderlandsliefde » aankweken — dat de leerlingen vertrouwd gemaakt worden met het meeste recente verleden, en dat hieraan een uitvoerige aandacht zou worden besteed — eventueel ten koste van oudheid en middeleeuwen. Zou het programma daarom niet jaarlijks dienen aangevuld te worden? Maar zijn onder die voorwaarde « handboeken » nog wel bruikbaar? Veronderstelt dit overigens niet een jaarlijkse bijscholing van het lerarenkorps en een soepel programma?

B. HANDBOEKEN.

Voor het aankweken van een participerende politieke cultuur is niet alleen de inhoud van het programma belangrijk, maar ook de visie van waaruit ze gedoceerd wordt. In dit verband zijn de geschiedenis-handboeken bijzonder leerrijk. De leerboeken, goedgekeurd door de Verbeteringsraad voor het middelbaar onderwijs, werden hiertoe bestudeerd. De geschiedenisleraren van het officiële onderwijs, kunnen hieruit een keuze maken; deze boeken worden overigens eveneens in het vrij onderwijs gebruikt, hoewel dit ook eigen handboeken aanbeveelt. Een kwantitatieve methode van content analysis leek niet aangewezen omdat het een onmogelijk werk is, na te gaan welke handboeken effectief gekozen worden door de leraren, en hoeveel leerlingen dan deze gekozen handboeken gebruiken. Indien het aantal leerlingen niet kan vastgesteld worden, dat door een bepaald handboek beïnvloed worden is het weinig zinvol een kwantitatieve studie van de handboeken zelf door te voeren. Daarom leek het evenmin noodzakelijk *alle* handboeken te bestuderen; alleen deze die in de bibliotheek voor Nationale Opvoeding en in de Koninklijke bibliotheek voorhanden waren — en dat zijn de meeste — werden bestudeerd. Uit een oppervlakkige lectuur, en meer nog, uit de Voorwoorden van deze boekjes, blijkt dat onder de leraren zelf weinig eensgezindheid bestaat over de doelstellingen van het geschiedenisonderwijs, ondanks de richtlijnen van het ministerie. Slechts in één reeks handboeken, namelijk *Sprekend Verleden*, gaat de grootste aandacht naar de politieke vorming van de leerlingen, en wordt het verleden voortdurend in betrekking

gebracht met de huidige politieke gebeurtenissen (12). In alle andere handboeken wordt de grootste aandacht besteed, aan het **aankweken** van de kritische geest bij de leerlingen, aan de juistheid van de **bronnen**, de kunst- en beschavingsgeschiedenis, het verloop van oorlogen, de **afwikkeling** van vorstelijke stambomen. Grotendeels tevergeefs spannen de auteurs zich in te ontkomen aan een dorre opeenstapeling van **feiten**.

C. STIMULING VAN VADERLANDSLIEFDE EN BURGERZIN ?

Na de kennismaking met het programma en een vluchtige lektuur van de handboeken werd met het eigenlijke onderzoek een aanvang **gemaakt**. Hierbij werden drie vragen gesteld :

1. Hoe wordt het « aankweken van vaderlandsliefde », zoals geformuleerd in het programma, concreet uitgewerkt in de handboeken (In het programma zelf staat de geschiedenis van Europa, en van **België wel** vrij centraal : in de algemene geschiedenis wordt steeds de **geschiedenis van België** ingeschakeld ; het laatste jaar van iedere cyclus behandelt de **Belgische geschiedenis grondig**, in het lager onderwijs staat de « vaderlandse » geschiedenis centraal).

Hiertoe werd nagegaan op welke manier een aantal — voor de aankweking van een Belgisch nationaal gevoel belangrijke — **gebeurtenissen** en begrippen geïnterpreteerd werden. De onvermijdelijk vrij arbitraire keuze viel op volgende feiten en concepten :

- de Belgische revolutie van 1830
- de Belgische politieke instellingen, en grondwet
- het vorstenhuis
- het Belgische kolonialisme
- het uitbreken van de eerste wereldoorlog, en de houding tegenover de oorlogshelden.

2. Hoe wordt de burgerzin gewekt bij de leerlingen ?

De operationalisering van deze vraag wordt bemoeilijkt door het feit dat in het programma zelf geen omschrijving gegeven wordt van het begrip « burgerzin ».

Twee reeksen problemen werden in dit verband nagegaan :

a) Hoe worden de leerlingen geïnitieerd in de specifiek—**Belgische**

(11) *Een reeks handboeken en werkboeken voor het geschiedenisonderricht in het Middelbaar, Normaal en Technisch Onderwijs, samengesteld door de redactie van Geschiedenis in het Onderwijs en Clio, Antwerpen, 1962-1964, 6 delen.*

problemen, die grosso modo tot drie conflictreeksen kunnen teruggebracht worden, dit tussen de Vlaamse en Waalse subculturen, tussen klerikalen en antiklerikalen, tussen « progressieven » en « conservatieven ». Daar zo weinig aandacht besteed wordt aan het meest recente verleden, dient meestal vrij ver in de geschiedenis opgeklimmen te worden om na te gaan hoe deze problemen benaderd worden.

b) Op welke manier worden de leerlingen vertrouwd gemaakt met het Westerse politieke systeem, waarvan de wortels in de Griekse democratie liggen. Wordt hun de noodzaak van een participerende politieke cultuur ingeprent en de moeilijkheden en gevaren voor het functioneren van het democratische bestel.

3. Draagt het geschiedenisonderwijs ook bij tot de vorming van wereldburgers ?

Sluit de uitvoerige kennis die de leerlingen krijgen over de internationale verhoudingen in het verleden aan bij een inleiding op de huidige internationale problemen, die in hoofdzaak tot volgende twee kunnen herleid worden, deze van de ontwikkelingslanden, en deze van oorlog en vrede. Hiertoe dient in eerste instantie nagegaan te worden op welke wijze het kolonialisme behandeld wordt, en hoe de dekolonisatie van Azië en Afrika besproken wordt. Tevens dient onderzocht of de honger en het anal-fabetisme, de machtsstrijd tussen Oost en West eveneens hun beslag krijgen, en hoe.

Daarnaast stelt zich de vraag op welke wijze de leerlingen het probleem van de oorlog leren benaderen, en of zij de gevaren leren kennen van een atoomoorlog.

1. *Vaderlandsliefde.*

In het secundair onderwijs krijgen de leerlingen over het algemeen een vrij objectief overzicht van de oorzaken van de *Belgische revolutie van 1830*, en wordt van deze gebeurtenis zelden gebruik gemaakt om de vaderlandsliefde aan te wakkeren. Uit een aantal franstalige geschiedenisboekjes blijkt evenwel een groter entoesiasme voor deze septemberdagen dan in de nederlandsstalige, en worden zij graag voorgesteld als een « spontane volksofstand », die België eindelijk de « vrijheid » gaf.

Bij de bespreking van de *Belgische grondwet* en politieke instellingen treedt daarentegen een algemene fierheid naar voor over haar vooruitstrevend karakter. Niet steeds wordt er evenwel voldoende gewezen op het zeer beperkte karakter van het stemrecht in de XIX^e eeuw. Bij de uiteenzetting over de politieke instellingen beperken de auteurs zich bovendien meestal tot een formele toelichting ervan (scheiding der machten) ; het bestaan van politieke partijen wordt nauwelijks vermeld ; van de feitelijke functionering van het politieke bestel krijgen de leerlingen geen hoogte.

Het *vorstenhuis* daarentegen wordt als een duidelijk symbool aangewend voor het wekken van nationale gevoelens. Leerlingen die na de lagere cyclus van het secundair onderwijs de school verlaten, hebben wel uitvoerig de stamboom van het koningshuis bestudeerd, maar hebben de reële functie van de monarchie in de democratie niet leren waarderen. Evenmin hebben ze kennis gemaakt met de XIX^e eeuwse en huidige politieke problemen in België. Daar het bovendien in de geschiedenisboekjes van het lager onderwijs nog normaal is de hedendaagse Belgische geschiedenis (vanaf 1830) in te delen volgens de regerende vorst of zelfs te beperken tot de activiteiten van de koningen (Leopold I liet de eerste spoorweg aanleggen, Leopold II schonk ons Kongo, Albert I, « de koning-ridder », over Leopold III blijft men in het vage), moeten de leerlingen onvermijdelijk de indruk krijgen dat het vorstenhuis als in het verlicht despotisme een reële politieke macht vertegenwoordigt. Alleen de leerlingen die het hoger secundair onderwijs volgen, krijgen een meer volledig en waarheidsgetrouw onderricht over de XIX^e eeuwse Belgische geschiedenis.

In het lager onderwijs en de lagere cyclus van het secundair onderwijs geldt de *kolonisering van Kongo* (zij het in mindere mate dan de dynastie) eveneens als middel om het nationaal gevoel te stimuleren; enkele uitzonderingen niet te na gesproken krijgen de leerlingen de indruk dat Leopold II overging tot de verovering van Kongo om de zwarte bevolking te vrijwaren tegen de Arabische slavenhandel, en om haar in contact te brengen met de « beschaving » (12).

Vooraf in het lager onderwijs worden de ontdekkingsreizen en de expedities tegen de Arabieren voorgesteld als ware heldendaden: de namen van Stanley, Lippens en De Bruyne worden diep in het geheugen geprent. Op deze manier moet het patriottisme bij de jeugd aangemoedigd worden. Over de dwangarbeid, ingesteld door de Belgische kolonistoren, de decimering van de inlandse bevolking, de oppositie in België tegen de overname van de Kongostaat, de politieke functie van de missies, het om politieke redenen onmondig houden van de bevolking, komen de leerlingen niets te weten (13).

In de hogere cyclus van het secundair onderwijs krijgen de leerlingen een meer objectieve, maar toch nog zeer onvolledige, kijk op deze zaak.

Met deze lessen als achtergrond kunnen de leerlingen zich onmogelijk

(12) Het volgende zinnetje is typisch voor de geest waarin de leerlingen geconfronteerd worden met het Belgische kolonialisme: *La présence belge au Congo a permis à celui-ci de réaliser la mise en exploitation de ses richesses naturelles ainsi que le contact avec une civilisation de type occidentale.* Uit: HAYT F., PAYE M., *Histoire contemporaine de 1815 à nos jours*, Namen, 1967, p. 166.

(13) BIRNIE A., *Economische geschiedenis van Europa, 1760-1939*, Utrecht, 1965, p. 310.

een beeld vormen van het dekolonisatieproces en van de moeilijkheden die de Kongo-republiek nu doormaakt, en moeten zij de Kongolezen zelfs bijna onvermijdelijk beschouwen, als wel zeer ondankbaar door het Belgische beschavingswerk niet langer te accepteren. Slechts één enkele auteur — in een handboek voor de hogere cyclus evenwel — vermeldt dat het Belgische beleid in Kongo paternalistisch was, in de hoop de politieke bewustwording van de elite aldus te verhinderen (14).

De zogenaamde *oorlogshelden* vervullen dezelfde functie voor de stimulering van de vaderlandsliefde als de eerste kolonisten in Kongo. Zowel in het lager als in de lagere cyclus van het secundair onderwijs wordt de leerlingen de eerbied ingeprent voor hen die « vielen voor het vaderland ». In het geschiedenisonderwijs schijnt een duidelijke relatie te bestaan tussen patriottisme en oorlog : symptomatisch hiervoor is dat de leerlingen wel de namen leren kennen van E. Cavell en G. Petit bijvoorbeeld, maar niet van belangrijke politici als P.E. Janson, P. Poulet, E. Vandervelde. Sterven voor het vaderland is blijkbaar als maatschappelijke deugd nog steeds te verkiezen boven leven voor het vaderland.

2. Burgerzin.

A. Initiatie van de leerlingen in de politieke conflicten in België.

Over de problemen en conflicten tussen de *Vlaamse en Waalse subculturen* blijven de geschiedenisboeken zeer beknopt en vaag. Wel wordt het ontstaan van de taalgrens verklaard, en worden met zekere belangstelling de gebeurtenissen van 1302 en 1312 vermeld. Opvallend is evenwel dat in het lager onderwijs aan de hand van deze gebeurtenissen het subnationaal gevoel gestimuleerd wordt ; in het secundair onderwijs wordt daarentegen eveneens, en vaak zelfs meer, de nadruk gelegd op de sociale achtergronden ervan.

De Vlaams-Waalse verhoudingen na 1830 worden meestal zeer sumier behandeld. In het lager onderwijs komt de bespreking ervan helemaal niet te berde. In de lagere cyclus van het secundair onderwijs wordt het probleem in sommige handboeken aangeraakt, in andere helemaal niet.

De benadering van de problematiek is bovendien vaak verouderd, en in sommige gevallen zelfs zeer tendentieus (15). Indien de kwestie wordt

(14) MARTONY C., DENORME R., *De ontwikkeling van de Westerse cultuur. Deel IV : Imperialisme en socialisme*, Antwerpen, 1960, p. 290.

(15) Zie HAYT F., PAYE M., *a.w.*, p. 215 ; uit volgende tekst moeten vijftienjarigen wel onvermijdelijk de indruk krijgen dat flamingantisme gelijk te schakelen is met nazisme : « La vie politique fut assez fortement troublée (entre les deux guerres) par l'action de partis extrémistes dont l'idéologie se rapprochait sensiblement de celle du national-socialisme allemand et du fascisme italien. En Flandre, il était représenté par ceux qui souhaitaient la constitution d'un état flamand indépendant et se montraient intransigeants dans le domaine linguistique. La guerre venue, ces « *flamingants* » qui avaient des représentants au Parlement collaborèrent avec les occupants ».

besproken, wordt ze meestal als een Vlaams-Waalse tegenstelling in het licht gesteld, terwijl in de laatste jaren het probleem Brussel toch veel prangender werd. De socio-economische achtergronden van dit belangrijke conflict worden nauwelijks toegelicht.

De leerlingen die na de lagere cyclus van het secundair onderwijs de school verlaten hebben nooit iets vernomen over de schoolkwestie, de belangrijkste politieke uiting van de *klerikale-antiklerikale tegenstellingen* en het belangrijkste politieke strijdobject in de tweede helft van de XIX^e eeuw, en een decennium geleden. Alleen in de hogere cyclus maken zij vluchtig met deze problematiek kennis.

Zij worden daarentegen regelmatig geconfronteerd met het probleem van de plaats van de Kerk in de wereld en in de politiek in het verleden, de invloed van het christendom op de Westerse beschaving, de tolerantie en intolerantie van onze voorouders. Het is misschien nuttig vluchtig in te gaan op deze problemen, om na te gaan of de leerlingen, via het geschiedenisonderwijs, noties krijgen van het tolerantiebegrip, dat als noodzakelijk aanzien wordt voor de democratie.

Vooreerst nemen zij nauwelijks kennis van de wijze waarop Europa geëvangeliiseerd werd. Slechts in één handboek wordt gewag gemaakt van de gedwongen bekeringen in het Frankische Rijk (16). Evenmin wordt hun de politieke functie van het missioneringswerk in de vroegere kolonies duidelijk gemaakt, en de politieke oorzaken van kerkvervolgingen. Tevens wordt onvoldoende gewezen op de afwezigheid van vrijheid van geweten en van denken in de middeleeuwen, en de gevolgen hiervan voor de stagnatie van de wetenschappen (17).

Van de reformatie, contrareformatie, inquisitie krijgen de leerlingen daarentegen meestal wel een vrij volledig beeld; het ene handboek legt al meer de nadruk op de godsdienstvervolgingen, intolerantie van katholieken en protestanten, de sociale achtergronden van deze gebeurtenissen dan het andere.

Aan de afwezigheid van de vrijheid van geweten na de afscheiding van de 17 Provinciën, en de verdiensten van Jozef II en de Franse revolutie deze fundamentele, persoonlijke vrijheid, onontbeerlijk voor het functioneren van de democratie, ingesteld te hebben, wordt vaak voorbij gegaan. De leerlingen van de lagere cyclus van het secundair onderwijs vernemen niets over de afwijzende houding van de Katholieke Kerk in de XIX^e eeuw tegenover de moderne vrijheden en kunnen bijgevolg onmogelijk een inzicht krijgen in de oorsprong en fundering van het anti-klerikalisme. Ook in de hogere cyclus wordt slechts vluchtig ingegaan op het conser-

(16) *Sprekend Verleden*, deel III, a, p. 128.

(17) De handboeken « *Sprekend Verleden* » maken hierop een uitzondering.

vatisme van het pausdom in de XIX^e eeuw, en op de — volgens hedendaagse normen — onredelijke aanspraken van de Kerk op medezeggenschap in buitenkerkelijke aangelegenheden.

Enkele uitzonderingen niet te na gesproken vernemen de leerlingen alleen in de hogere cyclus één en ander over de schoolstrijd in de XIX^e eeuw. Het schoolpact staat niet meer op het programma, en wordt slechts in enkele handboeken van de hogere cyclus vermeld.

Van de drie conflictlijnen die de Belgische politiek doorkruisen, wordt alleen de *strijd tussen progressieven en conservatieven*, met name het ontstaan en de opgang van het socialisme en de christen-democratie, nog vrij uitvoerig behandeld.

Reeds in het lager onderwijs wordt gewezen op de ellende van het proletariaat in de XIX^e eeuw, in de lagere cyclus van het secundair onderwijs en meer nog in de hogere wordt het ontstaan van de arbeidersbeweging toegelicht en het begin van de sociale wetgeving. Opvallend is evenwel de schroom waarmee geschreven wordt over politieke actie en over de specifieke rol van de politieke partijen. Aan de ontwikkeling van het socialisme na de eerste wereldoorlog wordt nagenoeg geen aandacht besteed (hierop wordt alleen door de reeks « Sprekend Verleden » een lofwaardige uitzondering gemaakt), met het onvermijdelijke gevolg dat voor de leerlingen geen aanknopingspunten bestaan tussen de XIX^e eeuwse sociale bewegingen en de hedendaagse BSP en christendemocratische groeperingen. Deze kloof tussen het geschiedenisonderwijs en de realiteit wordt nog verbreed door het feit dat in de meeste handboeken nauwelijks namen van politici en organisaties geciteerd worden, waardoor de leerling gemakkelijker de band tussen heden en verleden zou kunnen ontdekken.

Uit het voorgaande is af te leiden dat de leerlingen die na de lagere cyclus van het secundair onderwijs in het arbeidsproces treden nauwelijks weet hebben van de politieke problemen die het huidige België doormaakt. Zij zijn slecht geïnformeerd over het politieke leven in België : zij hebben wel de inhoud van de Belgische grondwet geleerd, en kennis gemaakt met de politieke instellingen, maar nauwelijks iets vernomen over de rivaliteiten tussen en de programma's van de politieke partijen. Zij weten niet volgens welke mechanismen de regeringen samengesteld worden ; zij hebben niet geleerd hoe de wetgevende verkiezingen verlopen, hoe de lijsten samengesteld worden, wat een kiesplatform is. « Pressiegroep » is een onbekend begrip voor hen. Over de rol en de positie van de pers verkrijgen zij geen inzicht : het is onwaarschijnlijk dat zij een krant hebben leren lezen. Het geschiedenisonderwijs schiet bijgevolg te kort in het geven van één van de middelen, die de vorming van een civic culture bevorderen, namelijk goede informatie, of de mogelijkheid deze te verwerven, en kritisch te hanteren.

In de hogere cyclus worden de leerlingen al meer vertrouwd gemaakt met het recente Belgische verleden, maar de aanknopingspunten met de hedendaagse politiek blijven sumier.

B. Vertrouwen in de democratie.

Het is duidelijk dat zelfs de meest volledige informatie over het Belgische politieke bestel geen stimulans kan betekenen voor een participerende politieke cultuur, indien de leerlingen niet overtuigd worden van de noodzaak en de deugdelijkheid van het democratische bestel. Daarom stelt zich de vraag of zij vertrouwd worden gemaakt met de verworvenheden van de democratie en het egalitarisme, en met de afwezigheid hiervan in het verleden. Belangrijk is tevens of zij leren hoe zogenoemde Westerse democratieën in feite functioneren, en welke de gevaren en moeilijkheden zijn van dit stelsel. Het is symptomatisch dat slechts in één handboek systematisch gewezen wordt op de evolutie van « slaaf tot mens », en op een aantal bewegingen, die misschien niet de loop van de geschiedenis bepaalden, maar waarbij wel het « gewone volk », de « grote massa » betrokken was (bijvoorbeeld de opstand van de slaven onder leiding van Spartacus, de boerenoorlog in de XVI^e eeuw in Duitsland) (18). In alle andere geschiedenisboekjes wordt wel vermeld dat de Griekse democratie maar een zeer beperkte democratie was, dat het lot van de lijfeigenen tijdens het feodalisme niet te benijden was, dat in de middeleeuwse steden grote tegenstellingen bestonden tussen ambachtslieden en patriciërs enz., maar de leerlingen kunnen zich moeilijk de onvrijheid en armoede van de meerderheid van de bevolking realiseren, omdat hieraan proportioneel vrij weinig aandacht besteed wordt.

Dit treedt vooral duidelijk naar voor bij de besprekingen van kunst en cultuur. Zelden wordt erop gewezen dat de overgrote meerderheid van de bevolking analfabeet was, en niet deelnam aan de kunst- en cultuuruitingen, dat het onderwijs beperkt was tot de (mannelijke) elite.

Deze geringe belangstelling voor de evolutie en het streven van de maatschappij naar democratie en gelijkheid blijkt overigens nog duidelijker uit het feit dat — ondanks lofwaardige pogingen in de andere richting — het geschiedenisonderwijs nog te uitsluitend geconcentreerd is op de geschiedenis van vorsten, helden en oorlogen, van beschaving en cultuur.

Door niet te wijzen op de feitelijke functionering van het democratische stelsel, en op de noodzaak en mogelijkheden van een participerende politieke cultuur, schiet het bovendien tekort in de voorbereiding van de leer-

(18) *Sprekend Verleden*. Dit is overigens de enige reeks handboeken, die systematisch de geschiedenis benadert vanuit het oogpunt van de politieke, democratische vorming van de leerlingen.

lingen op hun democratische rechten en plichten. De politieke vorming van de leerlingen die op 15 of 16 jarige leeftijd de school verlaten, beperkt zich tot de kennis van de politieke instellingen. In de hogere cyclus leren de leerlingen iets meer over de werking ervan omdat zij de hedendaagse Belgische geschiedenis hebben bestudeerd, maar hun kennis van het partijstelsel, van vakbonden, pressiegroepen en dergelijke meer blijft zeer sumier, zonet afwezig.

Al even verontrustend is het optimisme over en de tevredenheid met het huidige bestel, dat kenmerkend is voor alle handboeken. Op de tekortkomingen en gevaren ervan wordt nauwelijks gewezen. De bedreigingen van het democratische bestel worden herleid tot communisme, fascisme en nazisme. Nog al te vaak wordt het communisme benaderd vanuit de visie van het begin van de vijftiger jaren (19) ; slechts enkele handboeken maken gewag van de groeiende toenadering tussen de USA en de USSR. Bij de uiteenzetting van het nazisme wordt in geen enkel boek gewezen op de medeverantwoordelijkheid van de Westerse mogendheden, die in 1918 Duitsland onmogelijke vredesvoorwaarden oplegden.

De sociale en economische structuren van West-Europa, de USA en de USSR worden nauwelijks uiteengezet. Slechts in één handboek wordt enige aandacht besteed aan het keynesianisme, het neo-liberalisme en neo-marxisme, en aan de ideologische crisis in het Westen sedert de tweede wereldoorlog. Dit handboek (Sprekend Verleden) is overigens ook het enige om gewag te maken van de huidige evolutie van de Westerse democratieën, met onder andere bureaucratisering, vermindering van de wetgevende macht ten voordele van de uitvoerende.

Het is de vraag of de kritische geest van de leerlingen zich genoegzaam kan ontwikkelen, indien aan deze belangrijke problemen wordt voorbijgegaan. Met de kennis die zij momenteel in het geschiedenisonderwijs meekrijgen, zullen zij misschien wel weten hoe de wereld er in 1945 uitzag, maar kunnen zij moeilijk deze kennis tot het heden doortrekken, omdat zij niet geleerd hebben informatie te gebruiken en te interpreteren, en ze te zien in het kader van de hedendaagse politieke controversen en structuren. Het blijft nog te veel bruut feitenmateriaal.

C. Vorming van wereldburgers.

In het laatste gedeelte van dit onderzoek werd tenslotte nagegaan in hoeverre het aankweken van « burgerzin » verder gaat dan de nationale staat. Deze zeer vage omschrijving werd geconcretiseerd door na te gaan

(19) Tekenend hiervoor is de omschrijving van het doel van de NAVO, « om de vrijheid en de beschaving te waarborgen », in het lager onderwijs-handboek, *Mijn Geschiedenisboek* (K. Verhaegen, Antwerpen, 1967).

welke initiatie de leerlingen krijgen in de huidige internationale conflicten, of de vrij grondige kennis die zij opdoen over de internationale verhoudingen in het verleden tot het heden uitgebreid wordt en of van de kennis van het verleden gebruik gemaakt wordt om het heden beter te begrijpen. Aan de andere kant werd de vraag gesteld of de leerlingen ingeprent wordt dat het voortbestaan van de mensheid in dit atoomtijdperk, en dus het wereldburgerschap zelf, slechts mogelijk zijn door de uitschakeling van het gewapend conflict uit de politieke strijd. Op welke manier leren de leerlingen het probleem van de oorlog benaderen, wordt hun het gevaar van de atoomoorlog duidelijk gemaakt.

a) Is het eenzijdig te stellen dat de huidige internationale conflicten het gevolg zijn van het dekolonisatieproces, van de pogingen van de ontwikkelingslanden zelf een oplossing te vinden voor hun politieke en sociale problemen, en van de machtsstrijd tussen het Westen (i.c. de USA) haar invloed te behouden in de wereld, en de communistische landen (i.c. China) hun invloed uit breiden in de vroegere Westerse kolonies. Voor een juist begrip van de huidige wereld is het bijgevolg noodzakelijk een inzicht te hebben in de problematiek van de kolonisatie, dekolonisatie en van de ontwikkelingslanden.

Wat wordt de jonge burgers hierover geleerd op school ?

Hoewel het kolonialisme vrij diepgaand wordt bestudeerd, wordt dit bijna uitsluitend door een West-Europese bril gezien, namelijk als de machtsstrijd tussen de Europese staten om nieuwe afzetgebieden en grondstoffenmarkten. Op de minder fraaie gevolgen van de kolonisatie voor de inheemse bevolking, zoals de uitroeiing van de Indianen in Noord-Amerika, wordt nauwelijks gewezen. Zelfs het dekolonisatieproces wordt niet of uiterst sumier behandeld.

Alleen in het handboek « Sprekend Verleden » wordt grondig ingegaan op de problematiek van de ontwikkelingslanden (« De schande van onze tijd: twee op drie mensen lijden honger »), op de enorme welvaartsverschillen tussen de rijke en de arme landen, die te kampen hebben met een demografische explosie, met honger, met epidemieën, met analfabetisme.

De meeste leerlingen die op 14 of 18 jarige leeftijd de school verlaten, hebben slechts een uiterst oppervlakkige kennis van één van de belangrijkste politieke problemen van deze tijd, zij zijn er zich onvoldoende van bewust dat de welvaartsstaat slechts het voorrecht is van een kleine minderheid.

Hierbij aansluitend, is het opvallend dat hun zo weinig gewezen wordt op de huidige internationale spanningen. Ondanks de pogingen van bepaalde auteurs zijn trouwens alle geschiedenishandboeken op dit punt

verouderd. Zij ademen nog de geest van de Koreaanse oorlog en de Berlijnse crisis, maken geen melding van de expansiedrang van de USA, van de spanningen in Zuid-Amerika, van de afzwakking van het revolutionaire élan in de ontwikkelingslanden, die ondanks Bandoeng, steeds meer in de greep van het Westen komen.

b) Om na te gaan in hoeverre de leerlingen naast een nationale tevens een internationale « burgerzin » wordt aangekweekt dient eveneens bestudeerd te worden hoe zij leren staan tegenover het probleem van de oorlog. De huidige militair-politieke situatie betekent immers een gevaar voor de vrede, voor de democratie, voor de moraliteit. Zij is « een affront aan de menselijkheid. Verontrusting over dit affront zou door ieder gedeeld moeten worden.

Als men de politiek, uit deze verontrusting voortgekomen, gaat disqualificeren als « angstpolitiek » om ze dan te stellen tegenover « wereldpolitiek » — waarbij dan die wereldpolitiek bestaat uit het moedig ramelen met het atoomzwaard — dan misleidt men de argeloze met demagogisch en uitzichtloos beroep op holle heroiek » (20). Wordt de leerlingen deze noodzakelijke verontrusting meegegeven ?

Uit de geschiedenisboeken spreekt geen ondubbelzinnige afwijzing van de oorlog in het verleden : niet alleen wordt aan het verloop van de oorlogen de grootste aandacht besteed, maar bovendien worden zij stilzwijgend geaccepteerd als een noodzakelijk bijverschijnsel van de menselijke ontwikkeling. Te weinig wordt gewezen op de menselijke ellende, zowel voor soldaten als burgerbevolking, veroorzaakt door oorlogen. Zeker in het lager onderwijs worden de zo genoemde oorlogsdeugden aangemoedigd. Slechts één enkele uiting van imperialisme en oorlogszucht wordt algemeen en ondubbelzinnig veroordeeld : het nazisme. Over de oudere vormen van imperialisme beperken de auteurs zich tot een feitenrelaas, één enkele keer tot bewondering, namelijk waar het gaat om de Napoleontische oorlogen (21).

Deze stilzwijgende aanvaarding van de oorlog, maakt de leerlingen bijna onvermijdelijk ongevoelig voor het immorele ervan. Een gebrek aan verbeeldingskracht maakt hen bovendien blind voor de verdelgingskracht van de atoomoorlog. Hoewel zij het oorlogsgebeuren zo grondig bestuderen, wordt hun het besef niet bijgebracht dat één van de verworvenheden van de democratie ook de democratisering van de oorlog is : zij is

(20) RÖLING B., *Over Oorlog en Vrede*, Amsterdam, 1967, p. 9.

(21) Zie HAYT F., PAYE M., *Du XVI^e siècle à 1815*, Namen, 1964, pp. 203-212. Hierin o.a. : ... « D'autres Belges prennent une part glorieuse aux campagnes de Napoléon. Aussi le souvenir de ce grand capitaine, idole de ses soldats, est-il resté longtemps vivace parmi ses anciens et fidèles compagnons d'armes ».

niet langer een spel tussen koningen en edellieden, maar bedreigt de integriteit van het menselijk leven als dusdanig : te weinig wordt erop gewezen dat de moderne oorlogvoering proportioneel steeds meer burgerlijke dan militaire slachtoffers opeist, en onvermijdelijk de ontwrichting van de maatschappij tot gevolg heeft.

Door het feit dat nu nog patriotisme wordt gelijkgesteld met militaire deugden, dat het geschiedenisonderwijs geïnspireerd is door het « nationale denken », dat niet duldt dat aan de nationale soevereiniteit wordt geraakt, en dat evenmin twijfelt aan de noodzaak van een nationale krijgsmacht, wordt de jonge burgers onvoldoende bijgebracht dat de moderne wapens een volstrekt onbruikbaar middel geworden zijn voor de oplossingen van conflicten. Het « right or wrong my country » blijft gehandhaafd (22). Het accent blijft gelegd op militaire nationale trots, op « het offer voor het vaderland » als hoogste patriottische deugd, en dit terwijl een grondige herdenking van deze waarden nodig is, in verband met de fundamentele veranderingen die zich in de wereld hebben voltrokken, die momenteel in staat is tot « over-kill » (23).

Even verontrustend als de stilzwijgende aanvaarding van de oorlog is de afwezigheid van de vraagstelling over de verhouding tussen vrede en vrijheid. Worden de leerlingen geconfronteerd met de vraag of de Westerse democratieën dreigen te ontaarden tot een militair fort, waarin ten bate van de vrijheid de vrijheid ten ondergaat ? Loopt de vrijheid geen gevaar indien men de vrede wil veilig stellen door militaire macht ? (24).

De zwakte van de democratische regeringsvorm blijkt immers duidelijk op het terrein van de buitenlandse politiek. Het gebrek aan belangstelling voor internationale problemen — waarvoor de school mede verantwoordelijk is —, de binding van de democratie aan de trots van de natie zelf (cf de patriottische functie van de Belgische grondwet), het gebrek aan verbeeldingskracht over de gevolgen van de moderne oorlog, de acceptering van militair geweld hebben alle tot gevolg dat de democratie een bolwerk kan zijn van conservatisme in de buitenlandse politiek.

Wil een constructieve buitenlandse vredespolitiek mogelijk worden, dan zullen die grondhoudingen moeten gewijzigd worden, en zal de vredeshandhaving aan belangrijke plaats moeten gaan innemen in de publieke opinie. De rol van het onderwijs is in dit verband zonder meer duidelijk. Het pleidooi voor de vrede in de meeste geschiedenis-handboeken is nu immers veel te zwak om een reële vredeswil te bevorderen : in het lager

(22) RÖLING B., *a.w.*, pp. 15, 67.

(23) Zie ook hiervoor : DERKSEN S.C., *Hoe leren we de vrede*, Groningen, 1967.

(24) RÖLING B.V.A., *a.w.*, pp. 122-136.

onderwijs en de lagere cyclus van het secundair onderwijs wordt het streven naar de vrede beperkt tot een uiteenzetting van de werking van de Verenigde Naties. In de meeste handboeken wordt er evenwel geen gewag van gemaakt dat deze organisatie minder internationaal is dan haar naam zou kunnen laten vermoeden, door de afwezigheid van onder andere de Chinese Volksrepubliek, en dat haar reële macht zeer beperkt is, dat zij misschien wel in staat is de vrede te herstellen in beperkte conflicten, maar niet de oorlog te voorkomen. In de hogere cyclus vernemen de leerlingen wel wat meer over internationale spanningen, maar de uiteenzetting hierover is uiterst sumier, verouderd.

Conclusies.

Uit het voorgaande treedt duidelijk naar voor dat de leerlingen op school via het geschiedenisonderwijs een onvoldoende voorbereiding krijgen om hun plaats als staats- en wereldburgers in te nemen. In onderwijskringen is men zich hiervan trouwens vrij algemeen bewust. De besprekingen die aan de gang zijn voor de hervorming van het onderwijs en de inlassing van het vak staatsburgerlijke opvoeding zijn daar een uiting van.

Het telkens toevoegen van een nieuw « vak » wanneer zich hiertoe de wetenschappelijke of sociale nood doet gevoelen, is evenwel een kenmerkend verschijnsel voor een sociale organisatie die niet de flexibiliteit heeft om op een wijziging in de externe situatie met een eigen fundamentele omvorming te reageren. Het onderwijs heeft nog geen adequaat antwoord kunnen geven op twee verschijnselen, die nochtans een fundamentele verandering in de maatschappij betekenden, namelijk de democratisering van de maatschappij, onder andere door de invoering van de politieke democratie via het algemeen stemrecht, en de enorme vooruitgang in kennis, wetenschap en techniek. Daarom is het momenteel gekenmerkt door een hoge graad van onaangepastheid, die eveneens tot uiting komt op het vlak van de politieke socialisatie.

Nog te strak wordt vastgehouden aan een programma met min of meer absolute waarheden, en aan historisch gegroeide, maar voorbijgestreefde structuren.

Een dergelijk onderwijs bereidt de jongeren onvoldoende voor op het leven in een snel veranderende maatschappij. De belangrijkste taak van het onderwijs in deze tijd zou juist moeten gelegen zijn in het opwekken en onderhouden van de belangstelling voor een positief beleven (en niet alleen een passief ondergaan) van het veranderings en groeiproces in

onze — steeds ruimer wordende — omgeving. Het onderwijs zou daarom moeten gericht zijn op het aansporen tot een « *éducation permanente* », op ontwikkeling als voortdurend proces, als bereidheid en bekwaamheid tot nieuw — en anders — leren gedurende het hele leven (25).

In die zin zou de discrepantie moeten opgeheven worden tussen het bestaande onderwijsstelsel en de eisen van de moderne democratie, en van de vooruitgang, en zouden zowel de onderwijsstructuren als de gedoeerde stof dienen herdacht en aangepast (26). Door « *civic-culture* » te begrijpen als een *participerende* politieke cultuur, die bovendien gekenmerkt is door een hoge graad van kritisch denken bij de burgers en hun mogelijkheid tot het verkrijgen en leren verwerken van objectieve informatie, kan de zuivere toevoeging van een vak « staatsburgerlijke opvoeding » weinig verhelpen aan de huidige leemten in het onderwijs op dit gebied.

Een eerste vereiste lijkt daarom het doorbreken van het klassikale onderwijssysteem en de bevordering van de participatie en de actieve inzet van het kind. Aldus zou onrechtstreeks een *participerende* politieke cultuur in de hand gewerkt worden. Het kritisch denken van de leerling zou hierdoor mede gestimuleerd worden, het geheugen minder bezwaard, en de belangstelling minder afgestompt door jaarlijkse herhaling van dezelfde leerstof.

Daarenboven dient het kind een vrij grondige en objectieve informatie te verkrijgen over het politieke gebeuren. Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat dit met de huidige onderwijsprogramma's niet het geval is. De coördinatie en vernieuwing van de bestaande vakken, die de politieke vorming zouden moeten in de hand werken, moraal en geschiedenis, is hiertoe misschien het meest efficiënte middel.

Hier stelt zich in concreto de vraag of het wel helemaal verantwoord is het geheugen van de leerlingen te verzwaren met geschiedkundige feiten, en of de hervorming van het geschiedenisonderwijs niet dringender is dan de invoering van een nieuw vak burgerzin.

Tevens stelt zich het probleem van de wereld- en levensvreemdheid van het geschiedenisonderwijs. Een schoolvak is ineffectief indien het niet direct inspeelt op de concrete levenssituatie van de leerling. Een vak « staatsburgerlijke opvoeding » dreigt dit eveneens te worden, indien het zich zou beperken tot de studie van formele instellingen. Daarom

(25) BEHRENDT R.F., *a.w.*, p. 111.

(26) Voor een concreet voorstel tot aanpassing van het middelbaar onderwijs aan de hedendaagse situatie, zie o.a. : J. DHAENENS, *Over het belang van sociologie en epistemologie als middelbaar onderwijsvakken*, in: *Persoon en Gemeenschap*, 1967, 7, pp. 289-295.

zou de gedachte moeten in overweging genomen worden of de leerlingen uit het lager en de lagere cyclus van het secundair onderwijs niet meer zouden hebben aan een vak « Actualiteitsproblemen » (zoals dit momenteel al in voege is in het katholiek Beroepsonderwijs) waarin hun onder andere zou geleerd worden een kritisch gebruik te maken van de massacommunicatiemedia, hun op die manier lerend ook politieke informatie kritisch te verwerken. Langs deze weg zou hun belangstelling voor het politieke gebeuren en zijn verband met het verleden kunnen gewekt en gestimuleerd worden. Dit nieuwe vak — voor zover de opdeling in « vakken » voor het onderwijs van de toekomst aan te bevelen is — zou geen « bijvak » zijn, maar één van de pijlers van de opvoeding voor het lager en de lagere cyclus van het secundair onderwijs. Het zou een coördinatie zijn van de huidige « Moraal » en « Geschiedenis », en gericht zijn op de integratie van de leerling in de maatschappij, als politiek belanghebbende, en in het arbeidsproces.

De opheffing van het geschiedenisvak als dusdanig, en zijn integratie in « Actualiteitsproblemen » in het lager en de lagere cyclus van het secundair onderwijs werd mede ingegeven door de vaststelling dat het hier nu zodanig sumier en oppervlakkig moet gegeven worden, dat de leerlingen er in feite weinig aan hebben. Het vak Actualiteitsproblemen daarentegen zou de mogelijkheid in zich houden de leerling toe te laten zijn eigentijdse wereld beter te begrijpen en de informatie die hij, na zijn schoolopleiding, krijgt, kritischer te verwerken. Aldus zou beter voldaan kunnen worden aan de voorwaarden tot het scheppen van een civic culture, en kan tevens vermeden worden dat, door de creatie van een vak « Staatsburgerlijke opvoeding », naast de andere, de homo politicus ten onrechte geïsoleerd wordt. Het verwerven van een civic culture is te zeer verweven in heel het leer- en socialisatieproces om het zinvol in een enkel vak te kunnen verwerken. Dit voorstel gaat evenwel uit van de overweging dat het lager en de lagere cyclus van het secundair onderwijs in de toekomst een eenheid zullen vormen, en dat de huidige onderscheidingen tussen oude, moderne en technische humaniora tot een minimum zouden herleid worden, wat in de lijn ligt van de ontwikkeling naar een modern onderwijsbestel.

Deze hervormingen zouden evenwel hun nut verliezen indien ze niet samengaan met een dynamische aanpak van het hele onderwijsstelsel, een soepele programmatie, en een permanente bijscholing van de leraars. Het is overigens de vraag of geschiedenisleraars wel de meest geschikte lesgevers zouden zijn voor dit nieuwe « vak » : op de universiteit worden historici alleszins niet voorbereid op deze taak, die zowel kennis veronderstelt van economie, sociologie, politicologie, als een degelijke peda-

gogische vorming, om een optimale interesse te wekken bij kinderen voor actuele problemen (27).

Als slot weze eraan herinnerd dat deze studie en voorstellen gebeurden vanuit een politicologische vorming en visie, en daarom onvermijdelijk eenzijdig zullen zijn. Wanneer zij een discussie zouden kunnen op gang brengen tussen historici, pedagogen, onderwijssociologen en politicologen zou reeds een eerste, belangrijke stap bereikt zijn. Het onderwijs is een te belangrijke zaak om alleen aan leraars over te laten en het geschiedenis- onderwijs en staatsburgerlijke opvoeding te essentieel voor de toekomst van de democratie om uitsluitend in handen van historici en politicologen te geven. Voor de aanpassing van het onderwijs en de programma's is een interdisciplinaire aanpak een *conditio sine qua non*.

(27) Zie ook : *Civisme et éducation européenne dans l'enseignement primaire et secondaire*, uitgegeven door *Le Conseil de la coopération culturelle du Conseil de l'Europe*, Straasburg, 1963, pp. 123-130, 163. — *Civisme Européen. Documents et informations pour l'enseignement, passim*.



L'Eglise et la politique en Belgique

par Wladimir S. PLAUSIC,

Attaché de recherche à l'Institut belge de Science Politique.

★

La Belgique a toujours été une terre de prédilection pour le catholicisme. La fidélité de ses populations au « Pausch van Rome », au Pape de Rome, est légendaire.

Au cours de son histoire, de grandes figures d'hommes d'Eglise se sont imposées. Ce n'est pas un hasard si le portrait de Notger, prince-évêque de Liège de 974 à 1008, orne la salle des séances du Sénat. Il faut y voir la part importante prise par le clergé dans la vie nationale.

Le clergé en Belgique aime proclamer qu'il ne fait pas de politique. On serait tenté de le croire, du moins en ce qui concerne le jeune clergé.

On se propose ici d'analyser le rôle joué par le clergé dans la vie politique de la Belgique indépendante, de 1830 à nos jours. Cette étude n'a pas de but polémique ; elle ne vise pas à défendre certaines prises de position ni à décrier certaines attitudes. Elle voudrait, dans un esprit d'objectivité historique, décrire un phénomène propre à nos provinces. Si elle parvient à démystifier une activité propre à une catégorie de personnes vouées à la vie religieuse, elle ne prétend pas mettre en doute la bonne foi des personnages qui, pénétrés de la mission qui était la leur, estimaient remplir leur devoir.

La révolution de 1830 avait vu se produire des excès dans les provinces belges. Le Gouvernement provisoire considérait l'Eglise comme une force et une aide possible. Aussi, n'hésite-t-il pas à faire appel à elle.

Le 7 novembre 1830, Paissant, administrateur de la sûreté publique, écrit dans ce sens au prince de Méan, archevêque de Malines. L'importance de cette lettre est réelle. C'est un appel à cette Eglise dont l'Etat est séparé, à laquelle on ne veut pas reconnaître d'autorité civile mais dont on admet le prestige, l'influence, l'intervention, la nécessité (1). Décrété le 4 octobre 1830 par le Gouvernement provisoire, le Congrès, élu le 3 novembre, se réunit dans la salle des anciens Etats Généraux à Bruxelles le 10 novembre, à midi, au son des tambours, des cloches et du canon.

(1) A. SIMON, *L'Eglise catholique et les débuts de la Belgique indépendante*, Wetteren, 1949, pp. 22 et 24.

Les membres étaient en majorité catholiques. Le clergé s'était beaucoup dépensé pour qu'il en fut ainsi. La plupart des constituants étaient jeunes et presque tous de la bourgeoisie.

Il y avait treize prêtres au Congrès national : les abbés Boucqueau de la Villeraie, élu à Anvers ; Corten, élu à Louvain ; van der Linden, élu à Louvain ; De Foere, élu à Bruges ; Verbeke, élu à Courtrai ; De Haerne, élu à Roulers ; Wallaert, élu à Thielt ; van Crombrugghe, élu à Alost ; Andries, élu à Eekloo ; Verduyn, élu à Eekloo ; de Smet, élu à Gand ; Pollin, élu à Ypres ; van de Kerchove, élu à Saint-Nicolas (2).

Comment expliquer la présence de treize prêtres au Congrès national ? Le clergé avait été proche du peuple lors des pétitionnements, il avait, surtout en Flandre, d'où les députés ecclésiastiques furent les plus nombreux, une influence considérable sur la population. Lors des élections pour former la Constituante, les évêques avaient pensé défendre aux prêtres de se faire élire, même d'être électeurs. La participation cléricale fut cependant tolérée et le chanoine van Crombrugghe n'avait pas été un des moindres à faire effort pour obtenir cette solution.

Cette intrusion du clergé sur le terrain de la politique était la suite d'une vieille accoutumance. Un diplomate romain justifia l'intervention du clergé en insistant sur le fait qu'en Belgique la lutte politique était en définitive une lutte religieuse et que la participation à la politique était pour le clergé belge le moyen le plus efficace, sinon unique, d'assurer le maintien et la vitalité de la religion.

C'est dans cet esprit que le clergé participa au Congrès, mais il se plaça en majorité parmi la fraction démocrate de l'assemblée, c'est-à-dire du côté des jusqu'aboutistes de la liberté. C'est sur les lèvres des ecclésiastiques et dans leurs votes que se recueillirent les affirmations les plus enthousiastes et aussi désintéressées en faveur de la liberté en tout et pour tous. Mais en cela aussi ils défendaient leur culte. Au sortir de la période hollandaise et dans le souvenir du régime français, ils croyaient que la liberté était le palladium de la religion catholique.

Toutefois, étrange conséquence, leur présence au Congrès, par suite de leur tendance démocratique et du mécontentement qu'ils suscitèrent parmi les conservateurs catholiques et en particulier chez la noblesse, infirma la cohésion catholique et favorisa le progrès libéral (3).

Malgré la présence de treize ecclésiastiques au Congrès national, le prince de Méan estima néanmoins opportun d'adresser à la Constituante une lettre datée du 13 décembre 1830 et remise à tous les membres du Congrès. L'archevêque de Malines écrivait notamment : « Les catholiques

(2) L. de LICHTERVELDE, *Le Congrès national de 1830*, p. 99.

(3) A. SIMON, *L'Eglise catholique...*, p. 25.

forment la presque totalité de la nation. En vous exposant leurs besoins et leurs droits, je n'entends demander pour eux aucun privilège ; une parfaite liberté avec toutes ses conséquences, tel est l'unique objet de leurs vœux, tel est l'avantage qu'ils veulent partager avec leurs concitoyens... Telles sont, Messieurs, les dispositions qu'il est nécessaire de consigner dans la Constitution belge pour assurer aux catholiques le libre exercice de leur culte et les mettre à l'abri des vexations qu'une longue et triste expérience leur fait craindre » (4).

Quiconque prend la peine de rechercher dans les travaux préparatoires quelle fut l'intention sous-jacente aux résolutions adoptées, devra convenir que le Congrès a fait droit à la plupart des vœux exprimés par l'archevêque (5).

Le 15 janvier 1831, le prince de Méan, dernier prince-évêque de Liège, archevêque de Malines, meurt sans avoir vu le Prince que le Congrès allait réussir à mettre sur le trône de Belgique.

Préconisé le 24 février 1832 à l'archevêché de Malines, Mgr. Engelbert Sterckx est sacré le 8 avril 1832. Vicaire général de Méan, il a suivi de près les travaux du Congrès. Lui non plus ne sera pas étranger à la politique.

En somme, Sterckx a dû prendre position devant trois faits : la Constitution belge, l'enseignement public, la volonté de sécularisation libérale en matière du temporel du culte.

Pour ce qui est de la Constitution, Sterckx, dès le début, l'a protégée ; il a conservé cette attitude initiale tout au long de sa vie. Il a montré en cette affaire une saine compréhension de son temps ; et c'est avec ardeur qu'il définit sa position aussi bien devant les ultramontains que devant le Saint-Siège, d'abord réticent.

Pour fixer l'attitude de Sterckx devant l'enseignement de l'Etat, durant les trente premières années de la Belgique indépendante, il ne faut pas retenir les divergences de vues entre les évêques ni les discussions quelquefois ardentes entre le Gouvernement et l'épiscopat. C'est dans l'ensemble, la pensée de Sterckx qui l'a emporté sur celles des autres évêques ; c'est sa position qui fut, à cette époque, celle de l'Eglise de Belgique. Il avait conçu un enseignement de l'Etat qui fut respectueux des exigences catholiques. Cette bienveillance vis-à-vis de l'Etat a obtenu pour l'Eglise catholique en Belgique une déférence dont elle avait besoin. Sterckx fut à ce point favorable à l'enseignement de l'Etat qu'il voulut même, pour l'instruction primaire et moyenne, se contenter de lui.

(4) E. HUYTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique (1830-1831)*, Bruxelles, 1844, t. I, pp. 525-527.

(5) E. WAGNON (Mgr), *La condition juridique de l'Eglise catholique en Belgique*, Annales de Droit et de Sciences politiques, t. XXIV, nos 1-2, 1964, p. 64.

Le gouvernement libéral, en 1857, veut laïciser en se basant sur la séparation constitutionnelle de l'Eglise et de l'Etat ; Sterckx au contraire, n'admet pas que celle-ci soit complète, et, s'attachant à la majorité catholique du pays, veut garder la situation de 1830, celle où les catholiques avaient apporté au nouvel Etat tout leur concours parce qu'ils croyaient trouver en lui des garanties et une amélioration certaines pour l'Eglise.

Dans l'élaboration des lois sur l'enseignement et dans la défense des droits catholiques, Sterckx a souvent exercé une pression sur les hommes politiques.

Pour ce qui est des partis, il paraît bien net que l'archevêque, dans le souci d'éviter le reproche constant des libéraux contre les empiètements du clergé et pour satisfaire le roi qui repoussait tout parti confessionnel, a tardé très longtemps avant de grouper les hommes politiques.

Quant aux élections, Sterckx n'a pas manqué d'alerter ses ouailles pour qu'elles choisissent de bons représentants. On le lui a reproché quelquefois. Il l'a toujours fait avec mesure. Il faut, pour comprendre l'action de Sterckx en période électorale ne pas oublier que le roi et les ministres ont, diverses fois, même avec l'appui de Rome, incité les évêques à influencer les électeurs (6).

En 1838, l'épiscopat crut devoir intervenir ouvertement contre les francs-maçons. Les évêques, celui de Liège et de Tournai surtout, avaient été émus de la confusion qui existait parmi les catholiques dans le jugement à porter sur les francs-maçons. Ceux-ci prétendaient ne pas être opposés à l'Eglise. Même certains, tout en étant dûment inscrits dans les loges et y occupant des grades élevés, pratiquaient la religion catholique. Or, depuis le siècle précédent, les condamnations pontificales avaient été très explicites. A vrai dire, et Sterckx le reconnaît, ces décisions romaines semblaient oubliées, si jamais elles avaient été bien connues en Belgique. Il est évident que chez beaucoup l'opinion se créait qu'on pouvait être franc-maçon en même temps que catholique.

D'autre part, durant les premières années de l'Indépendance, les loges étendaient de plus en plus leur influence et le Roi semblait les protéger. C'est particulièrement à l'armée que le Roi favorisait le développement de la franc-maçonnerie. Si le souverain essayait d'implanter certaines loges à l'armée, c'était dans le but de soustraire celle-ci à l'influence orangiste.

Les évêques, après de longs échanges de vues, décidèrent d'envoyer aux fidèles une circulaire où ils rappelaient les condamnations romaines et qu'un catholique ne pouvait être franc-maçon. L'archevêque aurait voulu un texte modéré, mais ses suffragants avaient insisté pour que les

(6) A. SIMON, *Le cardinal Sterckx*, Wetteren, 1950, t. I, pp. 610-622.

choses fussent clairement dites. Elles le furent et cela créa beaucoup d'émotion dans le pays (7).

Une formule nouvelle d'action des catholiques était née dans les années 1860. Partout en Europe, les catholiques organisaient des « Congrès ». La Belgique aussi allait voir se tenir le Congrès. Qu'était-ce au juste ? Le Congrès, lisait-on un peu partout, c'est l'alliance des catholiques faisant leurs affaires eux-mêmes.

Là aussi, l'épiscopat allait prendre position. Mgr. Malou, évêque de Bruges, écrivait à de Gerlache, un des organisateurs : « L'assemblée (de Malines) s'interdit toute immixtion dans la sphère politique, toute participation aux affaires d'élections et aux luttes des partis. Je sais bien que des raisons spécieuses vous ont décidés à inscrire cette réserve formelle dans vos statuts, mais je le regrette. C'est d'après moi s'interdire une arme utile et légitime, l'exercice de droits souvent indispensables à la défense des établissements religieux » (8).

Le cardinal Sterckx meurt à Malines le 4 décembre 1867. Il lui fut donné de vivre tout le règne de Léopold I^{er} et de voir Léopold II monter sur le trône.

Une chose rare se produisit. Le cardinal Sterckx n'était pas encore enseveli que Pie IX nomma Mgr. Dechamps archevêque de Malines. Qui était Dechamps. Un rédemptoriste réputé qui avait été nommé évêque de Namur en septembre 1865. Il avait un frère, Adolphe Dechamps, qui fut longtemps député catholique et à deux reprises ministre des affaires étrangères.

Dechamps était une sommité en théologie mais surtout un grand polémiste. C'était un émotif doté d'une très grande faculté d'expression. Il n'a pas craint d'entrer en conflit avec les puissants de ce monde lorsqu'ils paraissaient nuire à l'Eglise de Dieu, attenter à ses droits. Il se dépensera en faveur du pouvoir temporel des papes et élèvera la voix contre la persécution qui sévit en Allemagne.

En 1878 et après, il lutta en Belgique quand éclata la guerre scolaire. En effet, les évêques de Belgique durent combattre un péril grave qui menaçait l'avenir de l'Eglise de Belgique. Frère-Orban était au pouvoir et il avait résolu de supprimer l'influence du clergé catholique dans les écoles.

Les élections de 1878 lui permirent de réaliser ses projets. Les catholiques avaient essuyé une défaite sévère. Divisés sur les principes, peu enclins aux offensives, à peine organisés, ils se laissèrent damer le pion.

(7) A. SIMON, *L'Eglise catholique...*, pp. 70-71.

(8) K. Van ISACKER S.J., « *Werkelijk en wettelijk land* », Antwerpen, 1955, blz. 7.

Fort de sa majorité au parlement, le ministère ne craint pas de formuler son programme anticlérical : « laïciser » l'école primaire et supprimer la représentation près le Saint-Siège.

Il dépose un projet de loi sur l'enseignement primaire. Ce projet de loi entend écarter de l'école l'intervention religieuse obligatoire depuis 1842. Il s'inspire de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. L'autorité civile ne peut souffrir qu'un pouvoir étranger intervienne de droit là où elle crée et dirige des écoles à ses frais.

Les évêques belges ont ouvert le feu par une lettre collective où ils protestent avec une grande énergie contre le projet de loi. Datée du 7 décembre 1878, la lettre des évêques ne peut être publiée que vers la fin du mois en raison des réticences de Mgr. Dumont, évêque de Tournai. Il fallut toute la force de persuasion du nonce Vanutelli pour convaincre le prélat hennuyer.

Léon XIII savait que le ministère nourrissait le projet de supprimer les relations diplomatiques entre le Vatican et la Belgique.

Léon XIII avait à plus d'une reprise fait savoir au gouvernement belge qu'il entendait exercer une action modératrice sur les catholiques de ce pays qui lui tenait particulièrement à cœur.

Sans avoir besoin des avertissements de Frère-Orban, premier ministre et ministre des affaires étrangères, Léon XIII avait clairement fait savoir qu'il désapprouvait les attaques incessantes contre la Constitution belge. Il concevait qu'on voulût l'améliorer mais nullement qu'on voulût la renverser. Il avait dit au baron d'Anethan : « Votre Constitution est un contrat, un pacte loyalement consenti par tous... Je nomme directement les évêques et je gouverne l'Eglise belge sans entraves. Ce sont là des avantages considérables que je n'ai pas dans les pays concordataires ni dans bien d'autres ».

Quand parut une troisième lettre pastorale, le 12 juin 1879, Frère-Orban se rendit auprès du nonce à qui il fit des représentations. La déclaration épiscopale ne se conformait nullement aux conseils de modération du Saint-Siège. Le nonce en convint. Mais il prétendit qu'il avait été surpris par la publication précipitée du dernier mandement.

Frère-Orban irrité, trouvait que le « langage injurieux, violent et provocateur de l'épiscopat était absolument contraire aux intentions du pape ». Il le télégraphia au ministre de Belgique à Rome, le priant d'en aviser le cardinal Nina.

Le Secrétaire d'Etat répondit à Frère-Orban qu'il avait été devancé par les évêques et se prononcerait sur leur déclaration dès qu'il en aurait pris connaissance. Quand il l'eut obtenue et lue « avec attention » il jugea qu'elle était irrépréhensible au point de vue dogmatique. Il ne faisait des réserves que sur la forme, quant à la « vivacité de certaines expressions » due sans

doute à la douleur et à l'irritation, Nina était convaincu que « l'esprit éminemment politique de monsieur Frère-Orban » trouverait le moyen de calmer cette émotion. Il faisait remarquer que l'épiscopat n'avait pas « jeté l'interdit » sur les écoles officielles, mais s'était borné à désapprouver le nouveau système scolaire. Ce qui permettait d'espérer que les évêques useraient de tempéraments dans les instructions pratiques dont ils feraient part aux curés.

Aussi Nina les invita-t-il au nom du pape à « insérer d'une manière ou de l'autre » dans leur avis au clergé, le principe suivant ; « les écoles officielles ne sont pas toutes indistinctement condamnées, mais celles seulement qui, en fait, sont réellement mauvaises, soit à cause des maîtres, soit à cause des livres ou d'autres raisons semblables » Léon XIII désirait que cette partie de l'instruction fut rendue publique.

Dechamps s'opposa à la publication de cette note. Et le Saint-Office lui donna raison. Il ne fallait pas que le public fut au courant des recommandations faites à Nina. Mais ce dernier n'en souhaitait pas moins que l'épiscopat belge fit honneur à sa requête quant au principe à énoncer dans les instructions pratiques au clergé. Il tenait aux formules lénitives.

Les Instructions pratiques à l'usage des confesseurs parurent le 1^{er} septembre 1879. Elles interdisent aux parents d'envoyer leurs enfants aux écoles de l'Etat et aux instituteurs d'y enseigner sous peine de se voir refuser l'absolution. Elles n'excluent pas toutefois les cas d'espèce où l'Ordinaire du lieu et les curés pourront accorder des dispenses.

Les chefs du parti catholique ont admirablement organisé la résistance. Des comités scolaires surgissent partout. Les écoles libres poussent comme des champignons. Le clergé a galvanisé les catholiques. Instituteurs et institutrices passent aux écoles libres.

Cependant, tous n'ont pas l'héroïsme de renoncer aux avantages pécuniaires que l'Etat procure. Mais en 1884, un tiers du personnel enseignant aura donné sa démission dans les établissements de l'Etat.

Léon XIII fit une déclaration. Elle engageait l'archevêque et les évêques à continuer le bon combat, « à travailler avec intelligence et zèle, comme vous l'avez fait jusqu'ici... »

En vue de l'obtenir et de justifier son action, l'archevêque avait envoyé à Rome l'inspecteur des écoles catholiques de son diocèse, le chanoine Claessens. Lui-même fatigué, Dechamps, n'avait pas pu faire le voyage.

Le chanoine Claessens remit au pape l'argent recueilli pour le denier de Saint-Pierre. Léon XIII craignait un peu que ce beau don ne desservît la cause de l'Eglise belge qui avait tant à dépenser.

Claessens lui révéla que les catholiques avaient déjà plus de trente millions de francs pour leurs écoles. Léon XIII reprit : « Bien, mais si ces millions étaient consacrés aux élections prochaines, ce serait mieux

encore ; car avoir une chambre conservatrice est une plus grande nécessité que les écoles pour le moment. Dites-moi, monsieur le chanoine, espère-t-on réussir aux élections ? »

Le bon chanoine n'aurait pu l'assurer. Deschamps en dira un mot au pape : « Votre Sainteté semble craindre que l'argent dépensé pour les écoles ne manque aux élections. Mais Votre Sainteté doit être pleinement rassurée à cet égard. Jamais l'argent ne manque ni ne manquera à l'époque des élections. Ce qui va rendre les élections difficiles, ce qui peut les rendre contraires, ce sont les dernières modifications faites aux lois électorales par la majorité de la gauche. Celle-ci n'a pas honte de saisir le moment où elle a cette pauvre majorité, pour arracher le droit électoral à une foule de fermiers catholiques, à un très grand nombre d'ecclésiastiques, pour l'attribuer à une foule d'ennemis et de gens de rien, au moyen de patentes dont un grand nombre repose sur des déclarations mensongères. Là est le danger. Mais les catholiques garderont la tête haute. Quoi qu'il arrive actuellement, leur foi et leur énergie finiront par les sauver. Jamais les questions n'ont été plus claires, et la ruse, l'hypocrisie, les mensonges de Frère-Orban ne parviendront à les embrouiller ».

Dechamps ne fut pas tendre pour les ministres libéraux de l'époque. A son sens, les ministres belges ne voulaient pas moins de mal à l'Eglise que ceux de la république française. « Ce sont des francs-maçons et aussi des libéraux despotiques, des réactionnaires contre la liberté de l'Eglise. Ce qu'ils ne peuvent encore faire législativement, ils le font le plus possible administrativement, interprétant les lois à leur façon ».

Une description de la franc-maçonnerie par le cardinal Dechamps est aussi très significative. La franc-maçonnerie (le bras de la révolte contre Dieu et l'Eglise) a-t-il écrit, n'a pas de principes. Ses prétendus principes se réduisent aux négations qui sont de mode. Les modes changent, et, avec elles, les négations des loges et de tous ceux qui subissent leur influence. Hier, déistes, elles seront demain, ou sont déjà aujourd'hui athées et matérialistes. La liberté de penser, la liberté absolue de conscience, n'est pas une doctrine ; c'est la déclaration de guerre à toute règle doctrinale ; c'est la revendication de penser comme on veut. C'est la formule même de l'absurde car la vérité oblige l'intelligence. L'intelligence ne fait pas la vérité : l'œil ne fait pas la lumière. Au lieu de penser comme il veut, l'homme doit penser comme il faut (9).

Dechamps avait prévu la rupture des relations diplomatiques avec le Saint-Siège. Il avait fait une démarche auprès du Roi. Léopold II assura

(9) M. BECQUÉ, *Le cardinal Dechamps*, Bibliotheca Alphoniana, Louvain, 1966, t. II, pp. 322-361.

qu'il adhérerait aux sentiments des évêques, mais qu'il ne pouvait pas grand-chose.

La rupture avec le Vatican se produisit en 1880. On l'a vu, depuis 1879 Frère-Orban avait déjà tenté d'obtenir de Léon XIII qu'il désavoue les évêques de Belgique ou qu'il les incitât à la modération. Il avait fait sentir qu'il irait jusqu'à rompre les relations diplomatiques avec le Saint-Siège. Le pape, en fait, n'a pas suivi : il se contenta de faire parvenir des instructions secrètes aux évêques, dans lesquelles il approuvait les mesures prises en les incitant à la modération dans l'application des sanctions, par exemple en accordant des dispenses individuelles. Le 5 juin 1880, le gouvernement rompit les relations diplomatiques avec le Vatican.

Le gouvernement prit alors un certain nombre de mesures contre le clergé : on retint les traitements des coadjuteurs, des professeurs de séminaires, les honoraires des chanoines et d'un certain nombre de vicaires ; les séminaristes ne furent plus dispensés du service militaire ; l'accroissement du culte fut interrompu ; les comptes des fabriques d'église furent soigneusement examinés ; Bara, qui se mit personnellement à s'occuper du format et du poids des cierges fut appelé « frère sacristain » par l'opposition catholique (10).

Le cardinal Dechamps meurt le 29 décembre 1883. Rome désigne Mgr. Goossens, évêque de Namur, pour lui succéder. Les élections de 1884 étaient proches. Dans son premier mandement, il demanda à tous les catholiques de se rallier à la Constitution : ce qui mit fin aux dernières résistances ultramontaines. Les catholiques lui sont en partie redevables de leur succès électoral de 1884.

En 1881, alors qu'il n'était encore que le vicaire général du cardinal Dechamps, Mgr. Goossens fut envoyé à Rome alors que les catholiques libéraux et ultramontains divisaient la droite parlementaire. Il fit connaître au pape les dangereuses répercussions politiques de cette division ; il contribua ainsi à convaincre le Saint-Siège de l'opportunité d'un parti catholique unitaire.

Goossens n'était pas opposé à la promotion politique de la classe ouvrière et il prit position en faveur du vote plural. Il s'attacha d'autant plus aux classes laborieuses qu'il croyait devoir les arracher au socialisme (11).

En 1885, en prévision du congrès de l'Union, Goossens envoya au bureau la note suivante : Sa Sainteté désirant que l'on évite toute question

(10) Th. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*, Elsevier, Brussel-Amsterdam, 1964, p. 185.

(11) A. SIMON, *Goossens in Biographie Nationale*, Académie Royale de Belgique, Bruylant, Bruxelles, 1962, t. 31, supplément t. 3, col. 411-415.

irritante (et notamment la question des cimetières, du moins pour le moment), il serait prudent de glisser légèrement sur cette question lors de votre prochaine réunion. En tout état de choses, il faut éviter que la discussion puisse devenir un embarras pour le gouvernement. Il convient même que l'on affirme à cette occasion la confiance dans nos ministres (12).

En se prononçant très tôt en faveur du syndicalisme et de l'autonomie politique des ouvriers, Goossens savait qu'il rompait avec le côté traditionnel, conservateur et bourgeois du parti catholique, mais c'est ce qu'il voulait précisément : il ne croyait plus en la suprématie de la bourgeoisie. Woeste lui écrivait le 10 janvier 1894 : « Votre Eminence est notre adversaire sur le terrain politique. Elle nous autorisera de la combattre à notre tour et de rendre public les efforts qu'elle déploie pour une affaire politique ».

Woeste, infatigable, fit encore des doléances à Goossens : « Certains prêtres sont impliqués dans la création de nouveaux partis. Je demande à Leurs Grandeurs les Evêques s'il ne serait pas opportun de mettre fin à cet état de choses et d'interdire toute tentative de scission ». La réponse de Goossens fut réservée. Il fit savoir à Woeste que la préservation de l'unité dépendrait essentiellement de la place qu'on accorderait aux associations ouvrières lors de la désignation des candidats aux élections. Toutefois, le cardinal ajoutait que Woeste pouvait compter sur la collaboration du clergé (13).

En 1895, Goossens fit des difficultés à Mgr. Mercier, alors président de l'Institut supérieur de Philosophie à Louvain. Ce dernier, afin de réaliser son programme scientifique, avait, sans passer par le recteur, sollicité un subside à la députation permanente du Brabant. Le cardinal fut mis au courant de la démarche de Mercier par le député permanent Hap qui avait ses entrées à l'archevêché (14).

A la même époque, Mgr. Stillemans, évêque de Gand de 1889 à 1916, avait une seule préoccupation comme beaucoup de catholiques de son temps, c'était d'enlever les ouvriers à l'emprise du socialisme. Et c'est pourquoi, il encouragea vivement Arthur Verhaegen pour que se constituât une « Ligue antisocialiste ».

La question se posa de savoir si le seul moyen de faire droit aux revendications ouvrières n'était pas la création d'un mouvement catholique démocratique.

La réponse fut nette : « On demande s'il doit y avoir deux partis catholiques en Belgique ? Non, il y en a un seul où tous les membres sont d'ac-

(12) K. Van ISACKER S.J., *Werkelijk en Wettelijk land*, p. 284, n° 80.

(13) K. Van ISACKER S.J., *Het Daensisme*, Antwerpen, 1965, pp. 34-35.

(14) A. SIMON, *Position philosophique du cardinal Mercier, esquisse psychologique*, Académie Royale de Belgique, 1962, Mémoires, t. LVI, fascicule 1, pp. 108-111.

cord pour la défense des grands intérêts religieux et nationaux et où il y aura place non seulement pour les bourgeois, mais aussi pour les ouvriers ».

Stillemans était cependant convaincu avec l'évêque Doutreloux et le cardinal Goossens, que, dans ce parti unitaire, les délégués des associations ouvrières devaient avoir, entre autres sur les listes électorales, une place équitable.

Or, dans le diocèse de Gand, comme à Liège d'ailleurs, plusieurs croyaient que la lourde incidence bourgeoise empêchait la fédération des cercles catholiques de donner, dans le parti catholique, les satisfactions réclamées par la classe ouvrière. A Alost, entre autres, fief électoral de Woeste, l'abbé Daens jugeait que pour « opposer une digue aux progrès redoutables du socialisme, il fallait créer un parti autonome, le Christen Volkspartij ».

Stillemans hésita : la sincérité de Daens était réelle, l'audience qu'il recueillait enthousiaste, son but rejoignait en somme celui de l'évêque dans sa lutte contre le socialisme. Temporisateur, pacifique et modérateur, Stillemans espérait un accord : il y poussait ; l'action de l'abbé Daens et son succès ouvriraient peut-être les yeux des conservateurs. Mais, devant les méthodes assez violentes et les intempérances de langage de Daens, Stillemans, alerté sans cesse par Woeste, le Roi, le nonce et même le Saint-Siège, crut devoir exiger de l'abbé Daens qu'il abandonnât son action politique ; il l'accabla finalement des plus dures sanctions ecclésiastiques. La marche de la démocratie chrétienne s'en trouva ralentie (15).

C'est le R.P. Rutten O.P. qui paraît avoir présenté le meilleur exposé de la philosophie et de l'organisation du syndicalisme chrétien, dans une conférence donnée à Paris en 1907, sous le titre de « Syndicat ouvrier anti-socialiste ». En voici quelques passages caractéristiques. Les œuvres charitables et les œuvres patronales ne sont pas parvenues, ne parviennent pas et ne parviendront jamais, dans nos grands centres industriels à éloigner les ouvriers des groupements syndicaux socialistes. Nous en avons, en Belgique, des preuves innombrables. Il faut donc, avons-nous immédiatement conclu, non pas dédaigner ou supprimer les œuvres anciennes, mais les compléter par une forte organisation professionnelle chrétienne et anti-socialiste. Nous inscrivons dans nos statuts et nous exigeons de tous nos membres le respect de trois grandes bases de l'organisation sociale, qui sont : la religion, la propriété et la famille. Plus loin, l'orateur ajoute que le mouvement est résolument antisocialiste, il trouve absurde et inique, presque criminel, le principe de la lutte des classes. Il insiste aussi sur le caractère modéré des syndicats chrétiens qui cherchent à aplanir les con-

(15) A. SIMON, *Stillemans in Biographie Nationale, op. cit.*, col. 671-674.

flits, par les négociations, tandis que les syndicats socialistes cherchent à les attiser (16).

Cinquante ans plus tard, le cardinal van Roey faisait les mêmes constatations. Le 10 mai 1955, à la réunion annuelle des doyens de l'archidiocèse, il déclarait : « Malheureusement, un grand nombre d'ouvriers sont inscrits auprès d'organismes socialistes (syndicats, mutualités, etc.) et reçoivent un enseignement de doctrines erronées aux réunions auxquelles ils assistent et dans les journaux qu'ils lisent (Le Peuple, Volksgazet, Vooruit et autres). En adhérant à cette idéologie, puissent ces ouvriers ne pas s'écarter de l'Eglise ni perdre la foi chrétienne, puissent-ils ne pas entendre les calomnies, les mensonges, les injures contre l'Eglise, les Evêques, le clergé ainsi que contre les œuvres et les institutions catholiques. Ces derniers temps en particulier, l'hostilité des socialistes à la religion catholique s'est manifestée véhémentement et systématiquement. Afin de contrer ces influences par trop pernicieuses, les prêtres devront promouvoir de tout cœur les œuvres sociales catholiques et veiller à y amener de nouveaux membres. En ce qui concerne ceux qui ont déjà adhéré au socialisme, il faudra examiner, éventuellement dans les conférences ecclésiastiques, le moyen de les détacher du socialisme, soit par contact individuel, soit par personne interposée, par exemple la prestigieuse Légion de Marie » (17).

Au cardinal Goossens succéda le 7 février 1906 Mgr. Mercier. Woeste a raconté les circonstances dans lesquelles cette nomination se fit. A peine le cardinal Goossens eût-il rendu le dernier soupir, écrit Woeste, je reçus la visite d'un prélat distingué du diocèse de Malines. Il venait me prier de ne négliger aucune démarche pour obtenir la nomination de Mgr. Mercier au siège archiépiscopal ; Mgr. Mercier, disait-il, est incomparable dans la formation des prêtres. Les efforts furent faits. Les vicaires généraux de Malines avaient immédiatement marqué leur préférence en désignant Mgr Mercier pour prononcer l'oraison funèbre du cardinal Goossens. Le nonce était Mgr Vico ; ouvert à toutes suggestions heureuses, prompt à les écouter, il ne dissimula pas son bon vouloir. Le roi Léopold II de son côté, très désireux d'être agréable aux catholiques, fut rapidement conquis, et c'est ainsi que Mgr Mercier, escorté des sympathies de tous, fut investi de la plus haute dignité de l'Eglise belge ; il ne tarda pas à être revêtu de la pourpre romaine (18).

(16) B.S. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1956, p. 118, no 1.

(17) J.E. van ROEY (card.), *Au Service de l'Eglise*, t. IX, p. 26, Congregatio DD Decanorum, XIV, De Socialismo apud operarios.

(18) C. WOESTE, *Ecrits de Combat*, Bruxelles, 1921, p. 599.

Pour Mercier, l'amour de la patrie n'est pas seulement un sentiment, c'est une vertu et un devoir ; c'en est même un des plus nobles qui s'apparente à la piété : la patrie est sacrée.

Il partage, avant la guerre 1914-1918, la conviction de ses collègues de l'épiscopat qui voyaient dans le parti catholique comme une extension, sur le terrain parlementaire, de l'action apostolique de l'Eglise ; mais dès la fin de 1915, il crut malgré l'avis de certains de ses suffragants, de Woeste à Bruxelles, et de Helleputte au Havre que le bien de la Nation exigeait la représentation des divers partis au sein du gouvernement.

Quant au suffrage universel, il en écrivait à Broqueville, en décembre 1916 : « Je ne sais si vous pensez concéder le suffrage universel après la guerre. J'en ai grand peur. La classe ouvrière est aigrie... Je crois qu'une élection dans l'état mental et moral de la classe ouvrière donnerait à l'heure présente une forte représentation socialiste. Il faudra tout au moins laisser l'ouvrier se ressaisir pendant quelques années ». En principe Mercier n'est donc pas opposé au suffrage universel ; mais sa préoccupation de maintenir la majorité parlementaire catholique l'emporte.

L'attention de Mercier se portait évidemment sur d'autres terrains de la vie politique ; il s'en occupait alors soit, comme il le disait, parce qu'il s'agissait de « choses patriotiques » et qu'il avait le droit et le devoir de s'y intéresser comme tout autre citoyen, soit parce que telle ou telle loi envisagée pouvait avoir des incidences sur la vie religieuse.

Au lendemain de la première guerre mondiale, pour Mercier, il y a deux dangers intérieurs : les extrémistes flamands et le socialisme révolutionnaire. Les premiers lui paraissent d'autant plus dangereux que le clergé flamand est fortement entamé. Au lendemain de la mort du cardinal, Beyens écrivait au Secrétaire d'Etat que la génération cléricale du moment était perdue pour la patrie ; le seul espoir résidait dans l'éducation patriotique qu'on donnerait dans les séminaires à la génération suivante. C'était la suite des confidences de Mercier. Celui-ci lutte de toutes ses forces contre toutes les formes de séparatisme.

Le second danger lui paraît être la révolution communiste : il croit que le parti ouvrier belge y prépare inconsciemment. Ce qui le rend d'autant plus défiant lors des participations socialistes au gouvernement.

La prise de position de Mercier dans la question flamande fut et reste une des plus discutées de sa carrière ; elle lui a suscité des rancunes vivaces et des humiliations publiques : il fut hué au sortir de sa cathédrale en 1921 et certains journaux flamands, même catholiques, ne lui ménageaient pas leurs vifs reproches.

Diverses causes expliquent son attitude : sa sensibilité wallonne et son éducation latine, certains principes universitaires, son attachement à une patrie unitaire, sa volonté de soustraire son clergé flamand à une action

politique nuisible aux préoccupations surnaturelles de l'apostolat sacerdotal.

Le sens de l'unité de la patrie s'était singulièrement renforcé en lui devant les trahisons effectives du temps de guerre et leur souvenir entretenait en lui une appréhension continuelle du déchirement de la Belgique.

Enfin, l'attitude clérico-politique du clergé flamand s'affirmait précisément au moment où Mercier, à la suite de sa propre évolution religieuse, se convainquait de plus en plus que la seule préoccupation sacerdotale devait être apostolique (19).

Les positions prises par Mercier vis-à-vis de la question flamande furent rappelées en 1966 à l'occasion de l'action visant à flamandiser complètement l'université catholique de Louvain. Un des plus réputés penseurs de la cause flamande n'hésitait pas à reproduire cet extrait des Instructions aux directeurs et aux professeurs des collèges libres d'humanité : « L'enseignement universitaire, dans la mesure où il initie le jeune homme à une action générale sur la société, doit, en Belgique, être donné en français. Le flamand y prend une place circonscrite par les exigences professionnelles et par notre intérêt patriotique à favoriser la littérature de la moitié de la population belge. Le juge, l'avocat, l'ingénieur agricole doivent apprendre la langue de leurs clients et de leurs subordonnés. Certains perfectionnements peuvent être apportés encore sans doute, à l'enseignement professionnel des universités, mais ils garderont un caractère secondaire. Les Flamands qui voudraient flandriciser une université belge n'ont pas assez réfléchi au rôle supérieur auquel doit prétendre une université. Si leurs revendications étaient accueillies, la race (sic) flamande serait, du coup, réduite à des conditions d'infériorité dans la concurrence universelle. Ceux qui réclament une université catholique flamande, demandent aux catholiques belges, inutilement et dangereusement, l'impossible. Les ressources de la charité, si abondantes soient-elles, ne nous permettent pas d'alimenter deux universités. La division de nos forces intellectuelles ne peut être, au double point de vue catholique et patriotique que désastreuse. Les raisons qui nous font repousser l'idée d'une université flamande en Belgique, nous engagent aussi à nous opposer à l'introduction du flamand comme langue unique ou principale dans l'enseignement des humanités » (20).

Il faut le dire sans ambages, écrivait le regretté Mgr Simon, Mercier a fait de la politique. Il a cru devoir le faire parce que, d'après lui, le patriotisme oblige les citoyens, tous les citoyens et donc également les

(19) A. SIMON, *Le cardinal Mercier*, Bruxelles, 1960, pp. 115-164.

(20) M. van HAEGENDOREN, *De ziekte aan de Dijle*, Uitg. Van In, Lier, 1966, pp. 19-20.

évêques au bien de la Cité, à servir les intérêts de l'Etat, qui sont ceux du bien commun.

Il s'en est d'autant plus occupé que son devoir d'apostolat l'engageait à vouloir le plus possible christianiser la société civile (21).

Le cardinal Mercier, auréolé d'une gloire internationale, est mort à Bruxelles le 23 janvier 1926. Des leaders politiques flamands s'occupèrent, avec la réserve qui s'imposait, de sa succession. Le premier ministre Pouillet fut chargé de contacter la nonce. Les parlementaires catholiques flamands, consultés au sujet de cette affaire, étaient unanimement d'avis que dans l'archidiocèse — ainsi que dans tout le pays flamand — la désignation de Mgr van Roey comme archevêque serait accueillie favorablement, tant par les prêtres que les laïcs. C'est ainsi que Mgr van Roey fut nommé archevêque de Malines par un bref du 12 mars 1926 (22).

Le 17 novembre 1927, Mgr van Roey fait un exposé aux supérieurs des petits séminaires et aux directeurs des collèges et instituts archiépiscopaux. Après avoir donné des directives relatives à la vie spirituelle des prêtres attachés à l'enseignement, le cardinal poursuivait : « J'ai dit que l'idéal catholique doit être l'idéal de la jeunesse. A ce point de vue, vous le savez, il existe en pays flamand un réel danger : je veux dire le « nationalisme flamand », qui a malheureusement encore de l'emprise sur une partie de la jeunesse intellectuelle, bien que tout démontre l'affaiblissement graduel de son influence. Je n'insiste pas sur son programme politique, qui vise à la destruction de la Belgique : België kapot. Il saute aux yeux, pour ceux qui ne sont pas complètement aveugles, que ni le pays ni l'étranger ne permettront sa réalisation. Rêveries sans issue pratique, on pourrait les laisser mourir de leur propre impuissance, si elles n'étaient souvent appuyées de principes et revêtues de théories indéfendables » (23).

Au cours des mois d'août et septembre 1931, van Roey fit aux prêtres de l'archidiocèse en retraite à Malines une conférence relative à la mission apostolique du prêtre. Le cardinal posait la question : Est-ce à dire que les catholiques doivent se tenir à l'écart de la politique ? Evidemment non. Notre Saint-Père Pie XI écrivait récemment : « S'il arrive parfois que l'agitation des affaires politiques atteint de quelque manière la religion et la morale catholique, il appartient à l'Action catholique de mettre en mouvement sa force et son influence, pour que tous les catholiques d'un commun accord, laissant de côté les vues particulières des partis, aient

(21) A. SIMON, *Le cardinal Mercier et la politique*, Res Publica, vol. VI, 1964, n° 2, p. 122.

(22) Ph. Van ISACKER, *Tussen Staat en Volk*, Nagelaten Memoires, Antwerpen, 1953, pp. 78-79.

(23) van ROEY (card.), *Au Service de l'Eglise*, Brepols, Turnhout, 1939, t. III, pp. 16-17.

uniquement devant les yeux les intérêts de l'Eglise et des âmes et travaillent à les promouvoir. »

Or, poursuivait Mgr van Roey, dans notre pays malheureusement, comme le démontre notre histoire même, depuis les luttes religieuses du XVI^e et du XVII^e siècle, en passant par le césarisme oppresseur du XVIII^e siècle et le libéralisme anti-catholique du XIX^e siècle, la politique est intimement liée à la sauvegarde des droits sacrés et des libertés essentielles de l'Eglise et des âmes. C'est notre parti catholique traditionnel seul qui prend et assure sur le terrain politique la défense de nos intérêts suprêmes : sans lui, nous aurions à redouter, comme en d'autres pays où l'organisation politique des catholiques fait défaut, les pires catastrophes. En vertu du principe énoncé par Sa Sainteté, il importe donc que tous les hommes de bien soutiennent ce parti et le rendent fort et invincible.

Mais il ne faut pas que les prêtres, les ministres du Christ, se mêlent de faire de l'action politique ; ils doivent laisser celle-ci aux laïques dévoués et s'occuper de l'apostolat proprement dit, qui vise à sauver les âmes (24).

Dans son mandement de carême du 15 février 1935, Mgr van Roey émet des considérations optimistes sur l'Eglise catholique.

Ils se trompent gravement, écrit-il, ceux qui jugent la situation de la religion catholique en notre pays d'après les chiffres électoraux des partis politiques : ils ont le tort de confondre Eglise catholique et parti catholique. Voulant vous parler de l'Eglise catholique, nous sentons le besoin d'écarter dès le début, cette regrettable confusion, qui règne en beaucoup d'esprits et crée des malentendus et des préjugés néfastes.

Sans doute, le parti catholique, dont l'organisation fut rendue nécessaire par l'évolution historique de la politique en nos provinces, a rendu d'incalculables services à la cause de la religion ; il a empêché ou redressé bien des atteintes à la liberté de conscience et aux droits essentiels de l'Eglise : ce fut sa raison d'être dans le passé et c'est encore sa raison d'être à présent. Il serait insensé, comme les catholiques l'ont fait trop souvent en d'autres pays où ils paient cher cette négligence, de laisser les adversaires de la foi chrétienne disposer arbitrairement des moyens que confère le Pouvoir pour brimer nos droits et vinculer nos libertés religieuses. Tous ceux qui ont à cœur la sauvegarde des valeurs spirituelles, doivent continuer par conséquent à former, sur le terrain politique, un parti compact, bien organisé et fortement discipliné, capable de servir au besoin de rempart inexpugnable. Nous croyons devoir le dire en toute franchise, spécialement à l'adresse de certains milieux de jeunes catholiques, qui ne tiennent pas toujours compte des contingences et prennent leurs rêves pour des réalités.

(24) van ROEY (card.), *op. cit.*, t. I, p. 273.

Mais cependant le parti catholique belge ne peut être identifié avec l'Église catholique ; il n'en est même pas une émanation ; dans son activité politique, il ne dépend d'elle en aucune façon ; il constitue librement son programme économique, financier, militaire ; aucune profession de foi n'est exigée pour en faire partie. L'Église, elle, s'occupe d'intérêts tout autres ; elle s'adresse aux âmes ; elle s'efforce de leur montrer et de leur frayer le chemin du salut. Il est facile de s'apercevoir que le champ d'action qui s'ouvre à sa sollicitude n'a rien de commun avec le champ clos des luttes politiques (25).

Les années trente avaient vu surgir un jeune tribun qui allait fortement remuer la vie politique belge : Léon Degrelle. Ce fut le Rexisme qui parut emprunter à Hitler ses procédés spectaculaires et sa propagande de masse. Il accumula les griefs et les dénonciations, cherchant à faire retomber les fautes individuelles sur les institutions et organisant une vaste exploitation du scandale.

Une grande partie de la jeunesse catholique s'embrigada derrière lui (26).

L'œuvre de salut public entreprise par Léon Degrelle séduisit une partie du clergé. Aussi, le 20 novembre 1935, les évêques de Belgique publient un décret concernant le Rexisme : « Considérant que Rex est devenu un groupement purement politique ; considérant que ce groupement poursuit son but par des procédés qui ne peuvent se justifier ; considérant enfin qu'il déploie son activité en dehors des cadres du parti catholique et en méconnaissant toute discipline, Nous ordonnons ce qui suit :

1. Il est interdit aux prêtres et aux religieux d'assister à des meetings ou à toutes autres assemblées rexistes, et de collaborer aux journaux rexistes.

2. Nous demandons que le journal Rex ne soit pas vendu aux portes des églises. Nous prions M.M. les Curés et les Recteurs d'église, de veiller, autant que possible, à ce que cette mesure soit observée.

3. Les supérieurs des établissements d'enseignement, de jeunes gens et de jeunes filles, employeront tous les moyens nécessaires pour que leurs élèves restent étrangers à l'agitation rexiste » (27).

Un an plus tard, le 25 décembre 1936, les évêques estiment opportun d'adresser au clergé et aux fidèles une lettre pastorale intitulée : Directives au sujet du communisme et de certains courants d'idées en Belgique.

(25) van ROEY (card.), *op. cit.*, t. II, pp. 50-52.

(26) P. HYMANS, *Mémoires*, Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1968, t. II, p. 748.

(27) van ROEY (card.), *op. cit.*, t. III, p. 124.

On y lit : On parle beaucoup à présent de la « réforme de l'Etat ». Il ne nous appartient pas, en tant que chefs spirituels, d'indiquer ou de critiquer les modifications à introduire éventuellement dans l'organisation du gouvernement du pays... Mais notre mission épiscopale nous autorise sans contester et nous oblige à prémunir les consciences catholiques contre telle réforme ou tel bouleversement dans la vie publique, que nous estimons nuisible au bien des âmes et à l'action de l'Eglise, dans les circonstances concrètes où nous vivons en Belgique.

Aussi, nous désapprouvons formellement les tendances à l'une ou l'autre forme de régime totalitaire ou dictatorial. Nous n'attendons rien de bon pour l'Eglise catholique en notre pays d'un « Etat totalitaire », qui supprimerait nos droits constitutionnels, même s'il commençait par promettre la liberté religieuse. Nous voulons le maintien d'un sain « régime de liberté », qui assure aux catholiques, au même titre et dans la même mesure qu'à tous les citoyens respectueux des lois et de l'ordre public, l'usage de leurs libertés et de leurs droits essentiels, avec la possibilité de les défendre et de les reconquérir par les moyens légaux s'ils venaient un jour à être menacés ou violés (28).

En mars 1937, Rex veut porter un grand coup et tenter de s'emparer du Pouvoir par des voies légales. Il a recours au mécanisme de l'élection partielle. Un député bruxellois rexiste et tous ses suppléants démissionnent. Un siège est vacant à la Chambre. Léon Degrelle sera le candidat de son parti. Les partis traditionnels décident de faire front commun. Devant le Parlement, M. Paul van Zeeland, chef du Gouvernement, annonce qu'il se présente, candidat unique des trois partis, contre Léon Degrelle.

La campagne électorale fait rage. Arrive la semaine qui précède les élections et qui verra le coup de théâtre.

Degrelle avait tenu à assurer ses arrières, les derniers jours. Il avait dépêché à Malines un de ses députés pour être bien sûr que tout se trouvait en ordre et qu'aucune mauvaise surprise n'était à redouter. Le député fut reçu longtemps — c'était le mercredi — par Mgr Leclef (alors chanoine), secrétaire du cardinal van Roey. L'entrevue fut cordiale, le délégué de Degrelle obtint des apaisements complets et rentra les transmettre aussitôt au chef de Rex (29).

Selon certains, le cardinal van Roey polit un texte qu'il rendra public le 9 avril et qui reste l'exemple le plus caractéristique de ce qu'on appelle en Belgique « le coup de crosse de Malines » (30).

(28) *Ibid.*, t. II, pp. 182-184.

(29) L. NARVAEZ, duchesse de Valence. *Degrelle m'a dit...*, Les grands documents de l'histoire, Paris, 1961, p. 288.

(30) R. PFEIFFER et J. LADRIERE, *L'aventure rexiste*, Bruxelles, 1966, pp. 116-117.

Selon la duchesse de Valence, dépositaire des confidences de Léon Degrelle, un membre du gouvernement van Zeeland, le ministre du Bus de Warnaffe, se précipita à Malines chez le Cardinal. Il le harcela tant et si bien que le cardinal accorda de signer quelques lignes dans lesquelles, non seulement il prenait parti dans l'élection contre Léon Degrelle, mais interdisait même, en conscience, aux catholiques, de s'abstenir, comme la plupart d'entre eux étaient bien décidés à le faire (31).

Que s'est-il passé en réalité ? Fort des assurances rapportées de Malines par son émissaire, Degrelle, s'adressant au public du palais des Sports de Bruxelles, au soir de ce mercredi 7 avril 1937 s'écrie : « Malines a-t-il parlé de nous ? Non. Parlera-t-il ? Non... »

Le cardinal van Roey était en tournée de confirmation. Dans une des paroisses qu'il visita, il apprit ce que Degrelle avait dit. On alla même jusqu'à lui montrer un journal. Rentré à Malines, van Roey prit place à son bureau, nous tenons les détails d'un évêque encore en vie, et d'un seul jet de plume rédigea le communiqué suivant destiné à la presse (les guillemets sont du cardinal) :

D'après un journal bruxellois et d'après des témoignages dignes de foi, M. Degrelle a déclaré dans le discours qu'il a prononcé, mercredi soir, au Palais des Sports, sur « Rex et Malines » : « Une autorité, une seule, peut dire si Rex est dans le vrai chemin : Malines. Malines a-t-il parlé ? Non. Parlera-t-il ? Non, parce qu'il a son apaisement au sujet de Rex et qu'il laissera les électeurs catholiques voter comme ils l'entendent. S'il y avait eu le moindre doute à notre sujet, l'archevêque eût parlé. Parce que notre cas est clair, il laisse toute liberté aux catholiques. » Dans le même discours, M. Degrelle a déclaré, en outre, « qu'il n'y a pas eu de conflit entre Malines et Rex, et que celui-ci n'a pas été condamné à la Noël, par la lettre des évêques qui ne le nommaient pas. »

Nous avions espéré, poursuivait van Roey, ne pas devoir intervenir publiquement au sujet de l'élection du 11 avril, puisque le devoir de l'électeur catholique découle nettement de la Lettre Pastorale de Noël (32).

Mais comme nous sommes mis directement en cause et que notre silence est interprété comme une approbation, il nous est impossible de ne pas parler. Nous déclarons donc :

1° Que la Lettre collective de l'Épiscopat belge en plusieurs de ses passages, vise formellement Rex et qu'elle condamne ses méthodes et ses principes fondamentaux.

(31) L. NARVAEZ, *op. cit.*, p. 289.

(32) On a pu lire plus haut des extraits de cette lettre collective des évêques de Belgique dont la référence est donnée sous la note (28).

2° Que, loin d'avoir nos apaisements au sujet de Rex, nous sommes convaincu qu'il constitue un danger pour le pays et l'Eglise.

Par conséquent, le devoir de tout catholique loyal, dans l'élection du 11 avril, est clair, et toute abstention doit être réprouvée (33).

Tous les observateurs sont d'accord pour dire que cette déclaration de van Roey, diffusée par toute la presse, modifia complètement le visage de la campagne électorale et redonna espoir à tous les adversaires de Léon Degrelle. Un ministre d'Etat socialiste ira jusqu'à dire que c'est la seule immixtion d'un membre du clergé dans la politique qu'il aura admise sans réserves.

Tout au long de son épiscopat, le cardinal van Roey prit position avant les élections et en faveur de l'enseignement catholique. Dans la biographie de ce grand prélat que nous préparons, nous mettrons en relief le rôle extrêmement important qu'il ne cessa de jouer dans la vie politique de la Belgique. Nous ne faisons qu'esquisser ici telle ou telle attitude caractéristique.

Le 25 avril 1951, van Roey célébrait le vingt-cinquième anniversaire de son sacre épiscopal. Au lunch offert au grand séminaire, de hautes personnalités prirent la parole. La Belgique était gérée par un gouvernement catholique homogène ayant à sa tête M. Pholien. Répondant au discours de ce dernier, van Roey dit : « En vous répondant, je n'entends pas aborder le domaine politique. Pendant les vingt-cinq années de mon épiscopat, je me suis fait une règle de ne pas m'occuper des affaires de l'Etat, et je crois pouvoir déclarer que je n'ai jamais été en conflit avec aucun des nombreux gouvernements qui se sont succédés pendant ce temps. Mais il m'est évidemment permis de dire que je préfère voir des amis tenir les rênes du pouvoir plutôt que des adversaires, des hommes qui respectent l'Eglise catholique, ses droits et ses représentants, plutôt que des gens qui la considèrent comme une institution ennemie et dangereuse, qu'il faut brimer sournoisement, si pas ouvertement combattre. Vous ne rougissez pas de vos convictions chrétiennes, comme si elles amoindrissaient un homme politique ; vous vous faites un honneur de les professer, même dans la vie publique. Je vous félicite de cette attitude, aussi digne que courageuse, et j'adresse le même compliment à tous nos amis catholiques qui accordent à votre ministère et continueront, je l'espère, à lui accorder leur appui unanime. Je souhaite longue vie à votre gouvernement, nonobstant les embûches et les attaques quotidiennes qui sont, paraît-il, l'inévitable partage de tout gouvernement » (34).

(33) van ROEY (card.), *op. cit.*, t. III, p. 126.

(34) van ROEY (card.), *op. cit.*, t. VIII, p. 446.

Ainsi, tel Monsieur Jourdain, van Roey faisait de la politique sans le savoir.

En décembre 1960, lors de la grande grève qui opposa le monde ouvrier au gouvernement de M. Eyskens, van Roey fit un matin tôt appeler son secrétaire, Mgr Leclef. Le cardinal lui dit : « J'ai mal dormi cette nuit ; je suis très préoccupé par les grèves qui s'étendent et dont les effets pourraient être désastreux. Je crois devoir intervenir et lancer un appel au pays. J'en ai pesé tous les termes. Je voudrais vous le dicter. Vous le communiquerez immédiatement à la presse ». Et sans la moindre hésitation sans jamais se reprendre, il dicta sur le champ cet appel (35).

En voici le texte : « Je ne suis pas un homme de parti. Je suis archevêque c'est-à-dire pasteur des âmes et guide des consciences. Dans les circonstances que nous traversons en ce moment, je crois de mon devoir pastoral de m'adresser à tous nos compatriotes et de leur dire :

Dimanche, fête de Noël, nous commémorons le venue sur terre de l'unique rédempteur des hommes, de celui qui est venu apporter aux hommes de bonne volonté la seule paix véritable.

Cet anniversaire nous incite à vous rappeler que tous les actes qui tendent à désorganiser la vie nationale et à paralyser les organes essentiels de la collectivité doivent être dénoncés comme gravement coupables en conscience, étant donné les incalculables dommages qui en résultent pour le pays et le tort qu'il causent à tous les citoyens.

Par conséquent, les grèves désordonnées et déraisonnables auxquelles nous assistons à présent doivent être réprochées et condamnées par tous les honnêtes gens et tout ceux qui ont encore le sens de la justice et du bien commun.

Les ouvriers, les employés, les fonctionnaires, en raison de leur dévouement à leur tâche journalière, méritent l'estime de tous. Ils ne sont évidemment pas partisans du désordre ni de l'anarchie, ils ne peuvent se laisser entraîner par des fauteurs de troubles. Qu'ils reprennent conscience de leurs devoirs et se remettent au travail sans plus tarder.

Que les organisations professionnelles et les syndicats, au lieu d'inciter ou de collaborer à la grève, ramènent leurs affiliés dans le droit chemin et à une meilleure compréhension de l'intérêt de tous » (36).

Les syndicats chrétiens, écrit le Professeur Delsinne, essaient depuis plusieurs jours d'obtenir du gouvernement des amendements de caractère social, ainsi qu'une modification du régime fiscal, notamment l'introduction d'un « précompte » sur les revenus mobiliers. Il semble qu'ils vont réussir quand le cardinal van Roey publie un message condamnant la

(35) Mgr E. LECLEF, *Evocation*, in *Collectanea Mechliniensia*, t. 46, 1961, p. 568.

(36) van ROEY (card.), *op. cit.*, t. X, pp. 309-310.

grève. Du coup, les dirigeants des syndicats chrétiens ne peuvent plus invoquer le danger d'être débordés par leurs membres enclins à faire cause commune avec les syndiqués socialistes. Le gouvernement raidit sa position, interrompt sa négociation avec les syndicats chrétiens.

Ce jour là le sort de la grève est réglé. Les travailleurs socialistes resteront seuls dans l'action. Le gouvernement pourra attendre que la fatigue finisse par atteindre les grévistes (37).

Ce fut là la dernière prise de position politique du cardinal van Roey. Il n'intervint pas dans la campagne électorale de 1961. Le 6 août 1961, à 87 ans, il mourait après avoir régné trente-cinq ans sur l'Eglise de Malines.

On aurait tort de croire que seuls les évêques de Belgique interviennent dans le conditionnement politique des catholiques.

En 1957, à Rome, au deuxième Congrès mondial de l'Apostolat des Laïcs, Mgr Philips, professeur à l'Université de Louvain, sénateur coopté, fit un exposé relatif à la « Vocation apostolique du laïcat ».

Le terrain politique, disait-il, se définit comme une arène. Il y règne une atmosphère de lutte âpre et passionnée et la première réaction du croyant est plus d'une fois de s'en écarter.

Aversion instinctive, compréhensible sans doute, encore que non fondée et presque toujours néfaste. Trop souvent les hommes d'Etat catholiques se sentent abandonnés par leurs frères en religion et désespérément seuls. Si la politique est l'ensemble des activités qui dirigent l'organisation de la société temporelle en vue du bien de tous, on comprend la déclaration de Pie XI le 18 décembre 1927 : « Aucune terrain d'action n'est aussi important sauf celui de la religion elle-même. » Il n'est pas exagéré de parler de justice politique, de charité politique, ni même, à condition de respecter les nécessaires distinctions, d'un véritable apostolat politique.

La Cité juridiquement organisée exerce une emprise beaucoup plus profonde qu'autrefois par suite de l'entrecroisement de toutes les relations humaines. Autrefois, il pouvait suffire que le prince songeât au bien commun de ses sujets. Aujourd'hui, la responsabilité des affaires publiques incombe pour une part réelle à tout citoyen. Dès lors le réalisme impose aux croyants une présence active et constructive. Les péchés d'omission pourraient finir par nous faire mourir. Il ne suffit pas d'enfler la voix pour accuser l'égoïsme et l'ambition sordide qui trop souvent déparent nos institutions. Il est urgent de les assainir et de les redresser.

(37) L. DELSINNE, *Les grèves générales au XX^e siècle en Belgique*, in *Socialisme*, n° 70, juillet 1965, p. 483

Terrain propre aux laïcs, s'il en fut jamais. Terrain de rencontre par excellence avec les non-croyants. Si « vivre avec autrui » a le sens d'un devoir, l'universalisme catholique sera le dernier à se dérober. Encore prendra-t-il soin de ne pas transposer dans le domaine du contingent l'absolu de ses principes religieux. On ne transige pas avec la foi. Dans le domaine civique, on compose avec les adhérents d'autres tendances pour organiser une situation de fait admissible pour tous. Crier à la lâcheté et excrécrer le compromis c'est confondre les plans. La politique est l'art du concret et elle se doit d'être créatrice.

La technique de l'administration des affaires publiques ne descend pas du ciel comme une révélation. Il faut l'apprendre avec une clairvoyance affinée par l'observation scrupuleuse des faits. Universaliser, fût-ce au nom de l'Eglise, une solution empirique, au mépris de la diversité régionale ou des différences historiques, nous couvrirait simplement de ridicule. Nos convictions religieuses sont intangibles, mais les principes catholiques ne sont pas des pièces de cent sous qu'il suffit de glisser dans un automate pour en faire sortir une solution politique. Les conclusions de notre premier congrès mondial ont conjuré les chrétiens de s'assurer, dans la vie nationale et internationale, une présence agissante, grâce à une incontestable compétence unie à la sagesse chrétienne.

Ces directives sont impérieuses en toute hypothèse, même si l'Etat respecte intégralement les droits de l'Eglise. Hélas, cette perspective édénique ne se réalise presque jamais. Les devoirs des catholiques seront d'autant plus urgents qu'il faudra souvent conjurer la menace contre la liberté des consciences ou la dignité imprescriptible de la personne humaine. Nous ne pouvons descendre ici dans le détail des lois de la moralité ou de l'étude des objets mixtes. Contester le bien-fondé de ces prescriptions, c'est abandonner la société à un amoralisme antichrétien.

Le laïcat sera, s'il le faut, le rempart de l'Eglise. En tout état de cause, il se mettra résolument au service de son pays et de la communauté humaine. Le fondement de ce devoir est sacré (38). Telles étaient les vues de Mgr Philips sur la mission politique des catholiques.

De 1954 à 1958, la Belgique fut dirigée par un gouvernement dit « des gauches ». Socialistes et libéraux assumèrent le pouvoir. Ils allaient par leur législation scolaire corriger ce que le gouvernement social-chrétien homogène avait très libéralement octroyé à l'enseignement catholique. Durant cette période, un dialogue s'établit entre intellectuels catholiques et socialistes. Avec un ton extrêmement courtois, les tenants de l'une et

(38) G. PHILIPS (Mgr), *La vocation apostolique du laïcat*, in *Lumen Vitae*, vol. XII, 1957, n° 4, pp. 646-647.

l'autre tendance s'exprimèrent dans les revues *Socialisme*, *La Revue Nouvelle*, *De Maand* et *Socialistische Standpunten* (39).

A la même époque, prenant conscience de ces tentatives de dialogue, Mgr Brys, aumônier général des organisations ouvrières chrétiennes, publie une plaquette de soixante-neuf pages, intitulée : « Socialisme et religion en Belgique ». Il y dresse l'inventaire des condamnations du socialisme par les papes ; par un luxe de citations des théoriciens du socialisme il fait montre de ses qualités d'exégète de la presse socialiste. C'est d'autant plus piquant que l'Eglise, au cours de la guerre scolaire, avait déconseillé aux fidèles de lire la « mauvaise » presse. A force de proclamer que l'Eglise ne fait pas de politique, l'auteur donne l'impression de perdre de vue le but réel de son petit ouvrage : empêcher la défection des ouvriers chrétiens, enrayer une éventuelle ouverture à gauche.

L'article 268 du Code pénal commine une peine d'emprisonnement et d'amende contre les ministres d'un culte qui, dans l'exercice de leur ministère, par des discours prononcés en assemblée publique, auront directement attaqué le gouvernement, une loi, un arrêté royal ou tout autre acte de l'autorité publique.

Tout au long des quatre années de lutte scolaire, le clergé n'a pas manqué de fulminer en chaire contre le gouvernement des gauches et les lois « iniques ». Nous n'avons pas connaissance de poursuites judiciaires intentées contre les prédicateurs polémistes. Par contre, nous connaissons des cas isolés où, après avoir dénigré l'enseignement officiel en chaire, certains curés ont été pris à partie par des paroissiens, membres du corps enseignant de l'Etat, présents au prône. Ces prêtres se rétractèrent le dimanche suivant, nuancant mieux leur pensée tout en découvrant la pluralité de leurs paroissiens.

Des élections législatives devaient avoir lieu au printemps de 1958. Ces élections avaient aux yeux de la hiérarchie une importance primordiale. L'évêque de Bruges, Mgr De Smedt, s'adressa à ses diocésains. Nous résistons difficilement à la tentation de reproduire, dans son intégralité, sa lettre pastorale du 22 mai 1958 :

Nos bien chers Frères, nous avons espéré ne pas devoir vous adresser de lettre pastorale au sujet des prochaines élections. D'une part, parce que, après avoir vu les partis antireligieux pendant quatre ans au pouvoir, le devoir des fidèles paraissait suffisamment clair ; d'autre part parce que nous étions convaincus que vous étiez suffisamment au courant des directives que nous avons données à ce sujet à nos prêtres et à nos religieux.

(39) Voyez à ce sujet l'étude du Père K. Van ISACKER S.J. in *De Kerk in Vlaanderen*, Tielt, Lannoo, 1962, chap. XV, Katholieken en politiek, pp. 564-601.

A la dernière minute, nous nous voyons forcés d'en arriver à des directives précises et ceci pour deux motifs :

1. Les partis adversaires de l'Église ne mettent pas noir sur blanc les intentions réelles de leur programme. Ils gardent systématiquement le silence sur les plans destinés à enchaîner la liberté des citoyens et les droits de la religion. Nous manquerions à notre devoir, si nous ne mettions nos fidèles en garde contre cette manœuvre.

2. Des hommes qui prennent sur eux de provoquer la division des forces catholiques, s'arrogent le droit de donner des directives à la conscience des catholiques. Ils déclarent ouvertement qu'en conscience on est non seulement autorisé mais obligé de voter pour leur parti (40). Quiconque possède la grâce de la foi chrétienne, sait que seuls le Pape et les Evêques sont établis par Dieu pour se prononcer sur ce qui lie le chrétien en conscience. Si nous gardions le silence devant cette propagande, on pourrait en déduire que nous sommes d'accord avec ce qu'elle affirme. Dans ces conditions on nous oblige de parler.

1° Il n'est pas douteux que les partis socialiste et libéral se trouvent sous la coupe de puissances antireligieuses. Pendant les quatre ans qu'ils furent au pouvoir, l'unique ciment de l'union des gauches a été leur anticléricalisme. D'étranges concessions mutuelles en ont d'ailleurs été la rançon. Ils déclarent à qui veut l'entendre qu'ils maintiendront leur collaboration. Nous sommes donc fixés sur ce qui nous attend s'ils disposent à nouveau du pouvoir. Ils continueront, plus effrontément que jamais à battre en brèche les droits et l'influence de la religion catholique et à rendre la vie impossible à nos écoles, nos œuvres, nos institutions.

Si quelqu'un en doute, qu'il songe au fait que, en différents endroits, socialistes et libéraux forment cartel, et que dans la plupart des arrondissements les communistes ont décidé de soutenir les candidats socialistes.

Personne ne peut être dupe d'un camouflage plus ou moins habile. Tous les citoyens, et surtout les croyants, doivent savoir quel est l'enjeu réel de cette élection. De quoi s'agit-il ? De rien moins que de la liberté et de l'égalité des citoyens, des droits et de l'influence de la religion catholique, de la diffusion de la civilisation chrétienne au Congo.

Comme c'est le devoir de chacun de veiller sur ces intérêts suprêmes nous déclarons qu'aucun croyant ne peut en conscience donner son appui à un parti de gauche. Que celui qui passerait outre, sache que, devant Dieu

(40) L'évêque de Bruges visait la Volksunie. Au sortir de sa cathédrale, où il était venu lire lui-même sa lettre pastorale, Mgr De Smedt fut vivement pris à partie par des militants de ce parti.

et sa conscience, il se rend coupable d'une grave violation de la loi morale.

2° Chaque citoyen doit se souvenir que de sa voix peut dépendre tout notre avenir. Sous le régime électoral belge, c'est la majorité des voix qui décide. Dès lors une seule voix peut faire pencher la balance dans un sens déterminé, non seulement dans une circonscription électorale, mais même dans tout le pays. De là, pour chaque électeur, une responsabilité particulièrement grave. C'est un devoir pour chacun de participer aux élections d'une manière efficace.

Ce devoir grave on ne l'accomplit pas, si en la circonstance actuelle on s'abstient, si on vote blanc ou si on donne un vote intentionnellement nul.

3° Une collaboration sans faille est requise aujourd'hui de tous les baptisés. Nous avons besoin de toutes nos forces. Voter pour la « Volksunie » n'a en fait d'autre signification que de laisser sa voix se perdre pour le bloc chrétien et de renforcer le front antireligieux. Ceci ne peut nullement se justifier en conscience parce que, en agissant ainsi, on met en danger les intérêts vitaux de la morale et de la religion. Etant donné la valeur sans égale des intérêts menacés et l'importance de cette menace, nous déclarons que voter pour la Volksunie dans les circonstances présentes est un péché grave.

4° L'Eglise catholique ne s'identifie à aucun parti politique. Le Parti Social Chrétien est un organisme civil qui, sur le plan politique et dans son action spécifique, est autonome et possède son programme propre. Ce parti politique ne reçoit pas ses directives de la Hiérarchie et, dans son domaine, n'a d'ailleurs pas à en recevoir. Mais l'Eglise constate qu'au Parlement belge, le Parti Social Chrétien est le seul qui, d'une manière efficace, prend à cœur la défense de la liberté et des droits des citoyens, et plus particulièrement ceux des catholiques. Devant l'attitude hostile des partis de gauche, l'Eglise se voit forcée de chercher de l'aide pour assurer ses droits sur le plan législatif.

Mes Frères, nous espérons que vous observerez consciencieusement les directives énumérées ci-dessus. C'est le moment de donner une preuve de votre attachement à la Sainte Eglise et de vous acquitter de votre responsabilité dans le domaine religieux.

Durant tout notre épiscopat nous avons eu le souci de nos chômeurs, de nos mineurs, de nos ouvriers saisonniers. Nous avons pris part aux épreuves de nos paysans, des membres de nos classes moyennes, de nos travailleurs du lin, de nos pêcheurs. Nous avons béni nos chers enfants et nous les avons entourés de nos soins. Sans arrêt, nous avons visité nos malades, nos vieillards. Nous nous sommes même rendu au Congo pour donner à nos

missionnaires le courage dont ils avaient besoin au milieu des oppositions qu'ils rencontrent en ce moment. Nous osons nous écrier avec Saint Paul : « Qui donc souffre, sans que nous partagions sa souffrance, qui éprouve des soucis, sans que ses soucis ne nous pèsent ? » Quel groupe de nos diocésains a-t-il jamais en vain fait appel à notre présence et à notre aide ? Aujourd'hui c'est nous qui devons faire appel à vous. Aidez-nous. Nous avons la garde du patrimoine le plus sacré de notre peuple. Resterez-vous indifférents à l'angoisse de votre Mère la Sainte Eglise que nous représentons ? Nous vous en supplions : soyez unis dans la défense de nos intérêts les plus sacrés.

Aujourd'hui en Belgique se joue la partie décisive pour la religion et la vie chrétienne. Le 1^{er} juin chacun de vous se trouvera devant une grave responsabilité. Votre attitude décidera de l'avenir. Que l'Esprit-Saint vous aide dans l'accomplissement de votre devoir.

Et sera la présente Lettre pastorale lue dans toutes les églises et les chapelles publiques, à toutes les messes, le dimanche de Pentecôte. Bruges, le 22 mai 1958. Emile-Joseph, Evêque de Bruges (41).

Ce document est un authentique chef d'œuvre digne des plus grands polémistes. Son auteur donne à ses auditeurs les raisons de sa communication, fournit des instructions précises, instruit les électeurs des mécanismes du système électoral, rappelle les services rendus par l'Evêque à ses diocésains, adjure les fidèles de ne pas s'égarer et leur trace une dernière fois la route du devoir. C'est là un document politico-pastoral du plus grand intérêt car il est peu probable que dans les temps à venir semblable mandement soit encore appelé à voir le jour et à susciter des répercussions aussi retentissantes.

Dans une conférence faite le 7 décembre 1955 à la tribune de l'Institut Belge de Science Politique, Mgr Leclercq, alors encore chanoine, traita du sujet : « Le clergé et la communauté belge ». Abordant la politique, le conférencier pose la question suivante : « Vous étonnerais-je en vous disant que le clergé belge s'occupe assez peu de politique ? »

Ceci est encore un aspect de la question qui ne se juge bien qu'en comparant. En 1830, le Congrès national comptait douze ecclésiastiques, (42), tous simple prêtres, sur cent membres. Jamais un évêque n'a fait partie d'une assemblée parlementaire. Aujourd'hui le Sénat compte un membre ecclésiastique et ce chiffre qui est resté constant, qui est devenu une sorte de tradition, n'a jamais été que rarement dépassé depuis un siècle.

Le prêtre sénateur est devenu une figure traditionnelle de notre parlement, mais il reste unique ; c'est une sorte d'aumônier du parlement, n'in-

(41) E.J. DE SMEDT (Mgr), *Evêque de Bruges, Pastorales*, tome XXVII, no 13, pp. 111-114. Le texte néerlandais aux pages 107-110.

(42) En réalité, treize. Voyez note (2).

tervenant que d'une façon discrète, à propos de questions ayant un caractère moral particulier. C'est peu, un seul dans la multiplicité des assemblées représentatives d'un pays comme le nôtre... Je songe à Mgr Seipel qui fut chancelier d'Autriche, au chancelier de Slovaquie avant la dernière guerre, et aux prêtres-maires ou députés que la France connaît encore, à Dom Sturzo qui fut le chef incontesté du parti social chrétien d'Italie après la première guerre mondiale. Jamais la Belgique n'a eu de prêtre ministre, malgré le temps très long pendant lequel le parti catholique, puis social-chrétien fut au pouvoir... Serions-nous le pays le moins clérical de tous les pays de tradition catholique ?

Si la religion est, d'une façon, liée à la politique par le truchement du parti social chrétien, il importe cependant de souligner ici que les dirigeants de ce parti sont tous laïcs. Sans doute le clergé est-il dans sa grande masse attaché à ce parti dans la mesure où il s'occupe de politique et, sans doute, les prêtres sont-ils citoyens comme les autres dans ce pays démocratique. Mais le fait bien patent qu'aucun ecclésiastique ne se trouve parmi les élus politiques à aucun degré n'est-il pas le signe d'une réalité ?

Cependant certains ont la hantise du rôle politique du clergé et ne voient que cela dans l'action de celui-ci. Il est naturel d'ailleurs que chacun voie dans les autres l'écho de ses propres préoccupations. Ceux qui n'ont pas de préoccupations religieuses, pour lesquels le problème religieux n'existe pas ou presque pas, se demandent uniquement en présence du clergé ce qu'il fait dans le domaine qui les intéresse.

D'une façon générale, le clergé s'occupe de politique dans la mesure où la foule qui l'entoure l'y incite. Le clergé est intégré à la nation et plus particulièrement aux fractions de la nation auxquelles il se rattache. Les prêtres qui s'occupent des ouvriers ont d'habitude, des attitudes sociales différentes de ceux qui vivent en milieu bourgeois.

Que dire du clergé paroissial ? Eh bien, c'est qu'il prend position en politique là où les paroissiens le désirent. Ceci est une règle générale. Dans tel cas particulier, il peut arriver qu'un curé aime s'occuper de politique plus que ses paroissiens ne le désirent et qu'il l'aime moins dans un autre cas ; mais dans l'ensemble, je crois pouvoir affirmer que le prêtre suit l'opinion plus qu'il ne la dirige.

D'ailleurs la différence est grande selon les régions du pays ; mais cette différence tient aux fidèles plus qu'au clergé. Ce n'est un mystère pour personne que le clergé s'occupe plus de politique en Flandre qu'en Wallonie et qu'il s'en occupe plus à la campagne qu'en ville. Mais c'est qu'en Flandre et à la campagne, le peuple aime davantage qu'il s'en occupe. Si les paroissiens viennent à tout instant consulter le curé en matière politique, comment s'étonner qu'il y prenne goût ? Tant de sentiments humains sont

flattés par cette confiance... Mais si les paroissiens répondent au curé qui prend position en cette matière : « Ce sont là nos affaires ; laissez-nous les arranger nous-mêmes », il est facile de comprendre que le curé ne tarde pas à prendre une attitude plus effacée (43).

La tentation du temporel, écrivait plus récemment Mgr Leclercq, est une des plus grandes tentations du prêtre, et spécialement des bons prêtres. Elle a été tout au long de l'histoire de l'Eglise une des sources les plus graves de décadence spirituelle.

Cette tentation a une double origine.

D'abord, quand les chrétiens deviennent nombreux et influents, ils ont un penchant naturel à demander au prêtre de s'occuper du temporel, d'une part, parce qu'ils ont confiance en lui ; d'autre part, parce que le temporel est ce qui les intéresse. Sans remonter au moyen-âge et au terrible mélange du temporel et du spirituel qui en était une des notes essentielles, on retrouve des situations analogues de nos jours dans mille détails. De bons catholiques demanderont à des prêtres d'intervenir pour les faire nommer à une place, ou pour leur obtenir une réduction dans une maison de commerce. La plupart s'intéressent beaucoup plus à cela qu'à progresser dans les voies spirituelles ; et le prêtre s'y laisse prendre, s'il n'est pas extrêmement attentif à rester sur le plan spirituel.

Dans les pays où l'Eglise est puissante, cela prend de grandes proportions. Le curé devient parfois le chef de la paroisse à tous les points de vue, donnant ses directives à l'autorité civile. Il n'y a pas longtemps encore on le voyait au Canada français et en Flandre. Et quand cela se modifie, ce n'est pas parce que le clergé se cantonne dans une attitude plus spirituelle, c'est parce que la population devient moins catholique et ne le supporte plus.

Un autre exemple de notre temps se trouve dans les mouvements nationalistes. Dans les pays catholiques, le clergé y a toujours joué un grand rôle prépondérant. Partout, en Irlande, en Catalogne, dans le pays basque, en Flandre, en Bretagne, en Alsace. A la base de cette action se trouve le raisonnement suivant : il y a une injustice à réparer ; Dieu veut qu'on observe la justice ; donc je sers Dieu en défendant cette juste cause ; et on s'arrête là (44).

De nos jours, au niveau local, le clergé fait encore de la politique à sa manière.

(43) J. LECLERCQ (Mgr), *Le clergé et la Communauté belge* in « Aspects de la société belge », Bibliothèque de l'Institut belge de Science Politique, Bruxelles, 1958, pp. 84-86.

(44) J. LECLERCQ (Mgr), *Le prêtre devant Dieu et devant les hommes*, Casterman, Tournai, 1965, pp. 210-214.

Régulièrement, les personnes exerçant une carrière libérale et dont les adresses peuvent être obtenues auprès de firmes spécialisées en publicité, reçoivent une lettre rédigée dans la langue de leur région et émanant du curé de l'une ou l'autre paroisse ouvrière du Borinage ou de la région liégeoise. Ces curés, convaincus de ce que tous les destinataires sont de bons catholiques, exposent les difficultés matérielles de leur paroisse et sollicitent une obole à verser à leur compte de chèques postaux. Ce qui est singulier, c'est que ces ecclésiastiques mentionnent comme cause des difficultés actuelles « l'emprise du communisme et du socialisme sur les classes laborieuses ».

La presse paroissiale est bien organisée en Belgique. Il existe des imprimeries qui éditent chaque semaine un périodique en 300.000 exemplaires pour toute une région. Seule une page est consacrée à chaque paroisse. Ainsi, les abonnés reçoivent une information religieuse générale en même temps que des renseignements relatifs à la vie paroissiale. Régulièrement les lecteurs y trouvent les heures d'audiences accordées au cercle paroissial par les parlementaires et mandataires provinciaux et communaux du cru. L'avis spécifie qu'on peut utilement s'adresser à eux pour les questions de milice, de pensions ou de subsides. C'est là un fait encore actuel en 1967.

Dans son remarquable ouvrage consacré à la fonction parlementaire en Belgique, Frédéric Debuyst analyse les mécanismes de sélection des mandataires politiques. Pour la promotion interne des futurs mandataires au sein de l'organisation sociale, il faut signaler, écrit-il, une caractéristique propre au « monde catholique » : l'intervention de l'Eglise.

Celle-ci se manifeste par l'intermédiaire des aumôniers des organisations sociales qui jouent un rôle de conseiller au niveau des diverses instances de ces organisations.

D'après un aumônier d'œuvres sociales, l'intervention est sans doute moins directe qu'avant guerre et se manifeste davantage en Flandre qu'en Wallonie : L'intervention directe — si elle existe encore — était cependant plus fréquente avant la deuxième guerre mondiale. La Ligue des Travailleurs Chrétiens étant un « stand » au Parti Catholique, aucune distinction ne pouvait se faire entre activité politique et sociale. C'est au sein de la Ligue — où l'aumônier jouait un rôle important — que le mandataire était désigné. L'aumônier intervenait plus particulièrement dans les « promotions préparatoires » au mandat politique.

Cette intervention est encore fréquente dans la région flamande, dans les organisations sociales comme le Mouvement Ouvrier Chrétien, le Boerenbond (alliance paysanne), les organisations de classes moyennes, mais beaucoup moins cependant chez les indépendants.

L'aumônier influence la « vocation sociale » d'un futur mandataire et ses « conseils » jouissent d'un poids certain dans sa promotion interne : les aumôniers sont souvent au point de départ d'une « vocation sociale ». Ils sont un peu à l'égard des Jocistes, des « pères spirituels ». Les permanents ne sont pas engagés sans accord de l'aumônier, et celui-ci a un rôle de conseiller pour toute décision grave.

L'on peut dire que quelqu'un qui vient d'un mouvement social a toujours trouvé un prêtre pour jouer, à un moment ou l'autre, un rôle dans sa promotion humaine (lui permettant ainsi d'assumer un rôle dans les responsabilités publiques). Ce moment se situe au niveau de la J.O.C.

En dehors des organisations sociales, l'intervention du clergé se manifeste moins sous la forme d'une décision que d'une « opinion » : c'est-à-dire dans le crédit ou le discrédit accordé à un candidat : A propos de la « guerre scolaire », certains dirigeants d' « Ecole et Famille » se sont mis en avant. Ils ont dans certains cas été encouragés par le clergé, mais ils n'ont pas été poussés systématiquement par l'Eglise.

Il arrive que des membres du clergé interviennent en vue d'écarter un candidat. Ils justifient dans ce cas leur intervention au nom de maux futurs qu'il faut éviter, et mettent en cause la probité morale du candidat. Ils n'opposent pas une défense formelle mais font planer une suspicion sur le candidat (45).

La « politisation » du catholicisme en Belgique provient principalement d'une solidarité explicite ou implicite du haut clergé ou de l'opinion chrétienne représentative avec tout un système confessionnel. Les interventions de l'épiscopat belge dans les luttes politiques et électorales font partie de l'histoire nationale... Le parti confessionnel a partie liée à un puissant réseau d'institutions d'Eglise (enseignement et œuvres hospitalières) et d'organisations confessionnelles (syndicats, mutuelles, coopératives, ligues paysannes) qui prennent le chrétien en charge « de l'utérus jusqu'à la tombe » pour citer Léon Bloy.

Les similitudes avec le catholicisme allemand sont nombreuses, notamment celles-ci : la Belgique et l'Allemagne connaissent toutes deux des organisations sociales catholiques très puissantes, un clergé possédant généralement un statut social « assis », des évêques ayant une attitude plutôt défensive devant les idées qui ne sont pas courantes, et, enfin, une imbrication sociologique très poussée entre l'Eglise et la vie socio-politique (46).

(45) F. DEBUYST, *La Fonction parlementaire en Belgique : mécanismes d'accès et images*, Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques, CRISP, Bruxelles, 1967, pp. 377-378.

(46) P.J. CORLIER, *Avantages du juste milieu et inconvénients de la chrétienté installée*, *Le Courrier de Belgique*, in *Le Monde* du 20 mai 1967, p. 12.

Ainsi, nous croyons pouvoir déterminer les trois grandes raisons qui constamment amènent les évêques de Belgique à faire de la politique : sauvegarder l'unité du parti catholique, puis social-chrétien ; détourner la classe ouvrière du socialisme ; se voir garantir les subsides de l'Etat pour l'enseignement catholique.

A cet effet, les évêques n'hésitent pas à faire de l'unité du parti une question de conscience ; ils exploitent toutes les armes spirituelles dont ils disposent : interdiction de collaborer à certains journaux, prohibition de certains autres ; sanctions disciplinaires contre tel ecclésiastique, comme ce fut le cas pour l'abbé Daens, et, moins ouvertement pour l'abbé Pottier. Et, lorsque les événements obligent à des compromis entre partis, comme durant la guerre de 1914 et durant l'entre deux guerres, ce sont encore les évêques qui, entre autres, par l'intermédiaire du cardinal Mercier, reconnaissent la légitimité des coalitions. Ces ministères d'union nationale n'empêchent pas les évêques de veiller avec soin à l'unité du parti. Si depuis le triomphe de la démocratie politique et du suffrage universel, la majorité absolue du parti catholique était un leurre, encore semblait-il nécessaire à l'épiscopat que le parti fut puissant pour pouvoir, dans les combinaisons ministérielles, assurer au mieux le respect et la défense des droits culturels des catholiques.

Comme l'affirment les évêques, ce n'est pas l'Eglise qui, à proprement parler, a créé et organisé le parti catholique ; il faut cependant reconnaître que l'action épiscopale l'a soutenu, une fois qu'il fut constitué. Les évêques ont dit et redit que lui seul avait leur confiance ; ils sont intervenus chaque fois que, à leur sens, en quelque question que ce fût, l'intérêt de la religion était en jeu. Et parce qu'ils n'avaient en vue que cet intérêt, les évêques malgré leur évidente influence sur le parti catholique et sur son activité, ont cru pouvoir déclarer continuellement qu'ils ne faisaient pas de politique. Bien qu'une large part de l'opinion belge pût difficilement admettre cette distinction, ils considéraient leur action sur le parti, et par lui sur le pays, comme étant uniquement religieuse, puisqu'elle voulait simplement assurer la sauvegarde « des droits sacrés et des libertés essentielles de l'Eglise et des âmes ». En somme, l'épiscopat faisait une différence entre la gestion proprement dite de la Cité, gestion en laquelle il n'intervenait pas, et l'action sur les électeurs et les parlementaires. Beaucoup de Belges croyaient cependant que, dans un pays démocratique, influencer les élections, c'était indirectement intervenir dans la gestion de la Cité. Evidemment, le droit constitutionnel de manifester ses opinions permet à tout citoyen une influence sur les élections ; évidemment aussi, la confusion des idées et la crainte des « empiétements » du clergé — empiétements dont le caractère n'était pas clairement précisé — ont engagé

les évêques à se servir de l'expression « ne pas faire de la politique (47).

On serait tenté de conclure que la Belgique est un Etat clérical semblable à l'Espagne ou à l'Irlande.

Des observateurs qualifiés semblent moins pessimistes. Ainsi, M. Philippart relevait en 1966 que l'archevêque de Malines constituait naguère tant pour les catholiques que pour les hommes politiques une force politique souveraine. Systématiquement, la hiérarchie catholique belge prenait position dans tout conflit politique et traçait la voie aux fidèles lors de chaque campagne électorale. Elle s'en est abstenue en 1965, indépendamment de l'évolution doctrinale de l'Eglise catholique, pour plusieurs motifs politiques.

Le premier motif et le plus important est la conclusion en 1959 de la paix scolaire qui mettait fin, d'une manière très satisfaisante pour l'Eglise, à la longue querelle entre les défenseurs de l'enseignement confessionnel et les partisans de l'école laïque. La loi du 29 mai 1959 instaurant le pacte scolaire enlevait aux catholiques l'une de leurs revendications essentielles ; elle enlevait en même temps à leurs adversaires l'un de leurs thèmes favoris.

Cette paix, transitoire disent certains, a, néanmoins et grâce aux travaux du Concile, faut-il le dire, créé un climat politique plus favorable entre les croyants et les athées.

Les irréductibles, les anticléricaux au sein de l'ancien parti libéral ont accepté la transformation de leur parti en Parti de la Liberté et du Progrès qui les contraignait à œuvrer dans ce nouveau parti aux côtés de catholiques.

Les athées socialistes sont engagés depuis 1961 dans une collaboration étroite avec les travailleurs chrétiens au sein des deux organisations syndicales : la Fédération Générale du Travail de Belgique et la Confédération des Syndicats Chrétiens. Ils ont même constitué un front commun syndical pour présenter leurs revendications et au gouvernement et au patronat.

Les chrétiens quant à eux sont liés à droite avec les libéraux et à gauche avec les socialistes.

Le phénomène d'urbanisation auquel n'échappe pas la Belgique diminue l'influence du clergé dans la vie quotidienne des croyants, notamment ceux des campagnes. Sa tutelle sur le comportement des individus serait mal ressentie. Toute option politique serait considérée comme une violation du droit de pensée et d'expression. M. Philippart n'en veut pour preuve

(47) A. SIMON (Mgr), *Le parti catholique belge*, Bruxelles, 1968, pp. 51-52.

que la condamnation par la presse flamande et francophone des actions de certains prêtres flamands à propos de la question linguistique (48).

M. Marcel Grégoire, Président de l'Institut Belge de Science Politique, explique fort bien à ce sujet le changement intervenu. Voici ce qu'il écrit : « Le déclin de l'anticléricalisme s'explique tout autant par les progrès de la déchristianisation que par ceux d'une plus grande spiritualisation de la religion. L'Eglise effraie moins, parce qu'elle est moins puissante ; c'est parce qu'elle est moins présente qu'elle retient moins les regards, fussent ceux-ci être critiques. » Et plus loin, il précise : « L'intérêt évident de l'Eglise, en effet, c'est que les catholiques adhèrent, en nombre, aux trois partis principaux, en manière telle qu'aucun d'eux ne se risque à remettre en question ce qu'elle a obtenu » (49).

Pour M. Ladrière, professeur à l'Université catholique de Louvain, l'Eglise ne se reconnaît et ne demande aucun privilège. Elle est immergée dans le monde et chemine avec lui ; ses membres ont à prendre part à l'effort commun de toute l'humanité, à apporter leur collaboration pleine et loyale à la découverte que l'homme fait peu à peu de lui-même, de ses possibilités et du destin auquel il est appelé.

L'Eglise désire donc prendre part à l'effort de toute l'humanité dans tous les domaines où celui-ci se déploie, en assumant pour sa part en tant que corps, et aussi bien entendu par l'intermédiaire de ses membres, les responsabilités que le temps présent impose à l'humanité au sujet de son propre avenir. Elle le fait non dans un esprit de compétition ou de concurrence, encore moins dans un esprit de suprématie ou de suffisance, comme si elle se croyait seule capable de proposer d'heureuses solutions, mais bien au contraire dans un esprit de service (50).

Quant à M. Collard, Président du Parti Socialiste Belge, il pense que le problème religieux ne se pose pas ou, en tout cas, ne se pose plus. Les données ont d'ailleurs évolué et évolueront encore. Le sentiment religieux est profond et indéracinable chez ceux qui croient ; nous n'avons pas de raison de le combattre ; il doit trouver sa place dans la société socialiste. Aucun être humain ne peut vivre sans une foi, religieuse ou autre ; toutes sont respectables. Admettre les religions, c'est aussi admettre les moyens de la pratiquer librement : les églises, les temples du culte, les prêtres et les pasteurs. Est-il excessif de demander seulement que, selon le précepte du Christ, soit laissé à César ce qui lui appartient ? (51).

(48) A. PHILIPPART, *Belgium : Language and class oppositions, in Government and Opposition*, vol. 2, n° 1, octobre 1966-january 1967, pp. 78-79.

(49) M. GREGOIRE, *La campagne électorale de mai 1965*, Editorial, *Res Publica*, 1966, vol. VIII, n° 1, p. 6.

(50) J. LADRIERE, *Le catholicisme devant l'évolution de la société contemporains*, *Socialisme*, n° 77, septembre 1966, pp. 655-656.

(51) L. COLLARD, *Quelques éléments d'une alternative socialiste*, *Socialisme*, n° 83, septembre 1967, p. 595.

Enfin, pour les deux communistes que sont M. Joye et M^{me} Lewin, la volonté de faire accéder le sentiment religieux à plus de dépouillement et d'authenticité amène les croyants à réfléchir au sens des institutions chrétiennes, à mettre en cause le système catholique traditionnel, fondé sur la confusion entre le spirituel et le temporel. Ainsi donc, en Flandre et en Wallonie, dans le mouvement ouvrier et en dehors de lui, le débat est ouvert sur la justification actuelle d'institutions telles que parti, syndicat, mutuelle, coopérative catholiques.

L'Église, écrivent-ils plus loin, a trop longtemps fait écran entre les fidèles et le monde pour qu'ils puissent être projetés dans des structures socialistes ou communistes. A leur sens, la constitution d'un parti démocrate-chrétien, entièrement affranchi du Parti Social Chrétien et s'appuyant sur certaines structures du Mouvement Ouvrier Chrétien, peut constituer pareille étape. Sans doute associe-t-elle encore religion et politique. Mais quel bond en avant par rapport au parti qui prétend réaliser le bien commun avec les pharisiens et les marchands du temple ! (52).

En fait, si le Concile a été un tournant dans l'évolution de l'Église, il ne faut pas s'imaginer que la promulgation des différentes constitutions aura eu raison des mentalités solidement ancrées. Toutefois, il faut relever ce qu'il y a de neuf dans la formulation des grands principes. Surtout là où existe une société de type pluraliste, proclamait le Concile, il est d'une haute importance que l'on ait une vue juste des rapports entre la communauté politique et l'Église et que l'on distingue nettement entre les actions que les fidèles, isolément ou en groupe, posent en leur nom propre comme citoyens, guidés par leur conscience chrétienne et les actions qu'ils mènent au nom de l'Église, en communion avec leurs pasteurs.

L'Église qui, en raison de sa charge et de sa compétence, ne se confond d'aucune manière avec la communauté politique et n'est liée à aucun système politique, est à la fois le signe et la sauvegarde du caractère transcendantal de la nature humaine (53).

La réalité ne coïncide pas totalement avec le texte mais il est déjà remarquable qu'une assemblée d'évêques ait tenu à situer concrètement les rapports entre la religion et la politique.

A un moment où l'Église de Belgique semblait avoir tous ses apaisements dans le cadre du pacte scolaire, au moment où elle semblait vouloir s'occuper un peu moins du forum, le réveil du nationalisme flamand allait la projeter dans la politique, malgré elle cette fois.

(52) P. JOYE et R. LEWIN, *L'Église et le mouvement ouvrier en Belgique*, Société Populaire d'éditions, Bruxelles, 1967, pp. 363-366.

(53) Concile du Vatican II, Constitution pastorale, *L'Église dans le monde de ce temps*, Éditions du Cerf, Paris, 1966, III, p. 121, 76, § 1-2.

Une des exigences flamandes est l'adaptation des limites des provinces. Le règlement de ces délimitations, écrit le professeur Van Haegendoren, suivant la frontière linguistique doit aller de pair avec les limites des évêchés. Compte tenu du concordat existant entre la Belgique et le Saint-Siège, nous pouvons considérer cela comme un événement politique belge. L'influence directe de l'Eglise sur la vie publique et son influence indirecte par l'école, la vie sociale et communautaire font de cette exigence une exigence purement politique. Les catholiques doivent dans cette perspective adopter une attitude radicale. C'est un domaine où les enseignements de la Foi ne sont pas concernés et où l'Eglise rénovée et postconciliaire ne peut leur refuser une voix au chapitre (54).

L'hebdomadaire « De Linie », édité par les jésuites de la province flamande dut cesser de paraître le 27 mars 1964. Pour expliquer cette disparition la direction du journal avança des raisons d'ordre financier. Mais avant même l'annonce officielle de ce sabotage, des rumeurs couraient dans le pays, selon lesquelles l'ordre de cesser la publication aurait été donné de Rome par le général des jésuites, le R.P. Janssens.

Le journal — par ailleurs d'excellente tenue — affichait des positions fédéralistes flamandes très dures qui l'amenaient parfois à s'en prendre violemment aux catholiques wallons. Aussi les nationalistes flamands (et parmi eux de nombreux catholiques) prétendent-ils que le Vatican est intervenu contre De Linie à la suite de pressions du gouvernement et de l'épiscopat belges. Et de s'en prendre vivement à la hiérarchie et notamment au cardinal Suenens, archevêque de Malines-Bruxelles. Certains d'entre eux ont d'ailleurs très mal accepté que le pape ait, dans un récent message diffusé par la télévision, demandé que le peuple belge oublie ses querelles et reste uni (55).

Nul n'ignore en Belgique le rôle important joué à la même époque par l'ex-père jésuite Brauns. Plus tribun que prédicateur, profondément mystique, flamand ardent, il allait en Flandre et à Bruxelles défendre la cause flamande. Il quitta la Compagnie de Jésus avec l'accord de ses supérieurs et obtint sa réduction à l'état laïc. Dans un de ses ouvrages, il raconte que devant prendre la parole dans une bourgade, la salle paroissiale lui fut refusée. Le curé-doyen avait téléphoné au supérieur du Père Brauns pour l'avertir de ce que ce dernier allait prendre la parole au local de la Volksunie. Dans cette bourgade, il voulait échoir qu'il n'y eût pas de local de la Volksunie mais bien un local du Parti Socialiste. Pour cette raison, ceux qui avaient invité le Père Brauns avaient demandé la salle

(54) M. Van HAEGENDOREN, *Vlaanderen, eisende partij*. Heidelberg, Hasselt, 1966, p. 114.

(55) Informations Catholiques Internationales, Paris, n° 212, 15 mars 1964, pp. 6-7.

paroissiale. Mais le bourgmestre catholique de l'endroit craignait les conséquences d'une conférence de caractère religieux et flamand. Cela risquait d'apporter des voix à la Volksunie. Finalement, les organisateurs s'adressèrent au tenancier du local du Parti Socialiste qui leur donna immédiatement accès à la salle. Après la conférence, plusieurs ouvriers socialistes allèrent féliciter le Père Brauns et le remercier d'avoir, en tant que prêtre, accepté de venir parler dans leur local (56).

L'Université catholique de Louvain allait devenir en 1966 le tourment de l'épiscopat belge. Louvain est située en Brabant flamand. Les Flamands estiment que de ce fait l'Université doit être flamande et que la section francophone doit émigrer en Wallonie. « Leuven Vlaams » (Louvain Flamand) devient un slogan.

Après bien des péripéties, l'épiscopat annonce le 13 mai 1966 que sa décision est prise. Elle sera publiée le lundi 16 mai. La substance tient en trois points :

1. Pas d'autonomie complète pour les deux sections.
2. Une décléricalisation « minimum » du conseil d'administration.
3. Les candidatures francophones essaieront à Wavre mais la majorité reste à Louvain.

Mais le pire disent les Flamands, c'est le ton.

Dans leur déclaration, les évêques écrivaient : « La grande majorité des catholiques francophones de ce pays considèrent que l'Université de Louvain est un patrimoine commun de tous les catholiques belges ; ils sont attachés à Louvain comme à un héritage qui est vraiment le leur, et ils estiment que l'histoire, les sacrifices consentis, le dévouement des leurs, les responsabilités qu'ils ont assumées et entendent continuer à assumer à l'égard de l'université de Louvain leur donnent des droits qui ne peuvent être méconnus ». Commentant ce passage, le Professeur Van Haegendoren, écrit : Nous ne pouvons douter de l'authenticité ni de la respectabilité de nos compatriotes francophones conservateurs. Nous ne pouvons que leur dire que la Belgique doit davantage s'occuper de l'avenir que du passé et que le déplacement du « Lovanium » francophone en Wallonie ne ferait pas de leur section une université de moindre valeur. Ou, irait-on jusqu'à insinuer que les cours donnés dans de nouveaux bâtiments sont de moindre valeur que les leçons données dans les vétustes bâtiments universitaires ? (57).

(56) M. BRAUNS S.J., *Radikalisme in de Vlaamse strijd*, Diksmuide, 1964, pp. 8-9.

(57) M. Van HAEGENDOREN, *De ziekte aan de Dijkle*, p. 67.

Immédiatement, comme un feu de brousse, l'indignation se propage dans le pays des Flandres. Très rapidement les motivations d'ordre universitaire passent à l'arrière plan devant l'explosion de forces émotives trop longtemps contenues : le vieux sentiment des Flamands d'être des citoyens de seconde zone, l'impatience des intellectuels et des militants devant une application du Concile jugée trop lente.

Tout converge en un seul cri : « Les évêques nous ont laissé tomber. » Etudiants et agitateurs descendent dans la rue. Leurs excès sont aussitôt condamnés par les grands journaux flamands et l'association des professeurs flamands de Louvain, mais sans que ceux-ci se désolidarisent. Bien plus, eux aussi déplorent publiquement la décision des évêques. Est-ce là, dit-on, le premier acte attendu de l'épiscopat belge après le Concile ; une décision de portée politique à propos de laquelle il n'y a eu aucun dialogue ? La surprise réelle, semble-t-il, des évêques devant les réactions qu'a suscitées leur déclaration étonne à son tour : les initiés rapportent qu'il y a plus d'un an, le professeur Leemans les a prévenus contre les conséquences d'une décision qui ne serait pas le fruit d'un accord.

L'Université de Louvain appartient à l'Eglise de Belgique. De quel droit, demande-t-on, les évêques peuvent-ils prétendre personnifier à eux seuls cette Eglise ? Au Concile, écrit le quotidien « De Standaard », on a rendu à l'Eglise son contenu original : elle est tout le peuple de Dieu ! Et le Père jésuite Van Bladel écrit dans « De Nieuwe » : Il est une chose qui est devenue très claire après la déclaration épiscopale : en Flandre, penser comme l'Eglise n'est pas la même chose que penser comme les évêques belges. Et il pose la question angoissante : Combien sont ceux qui, se voulant entièrement d'Eglise, se trouvent confrontés dans leur conscience avec la question : Si les évêques m'ordonnent « en tant que croyant » d'accepter leurs décisions et que cela m'est impossible, justement en tant que croyant, que se passera-t-il alors ? Et de demander aux évêques de faire publiquement pénitence devant le peuple qu'ils ont offensé.

L'évêque de Bruges, Mgr De Smedt, le fera en déclarant en juillet à Lourdes aux pèlerins flamands : « Si on a l'impression que la déclaration de l'épiscopat du 13 mai dernier n'a pas respecté les droits légitimes du peuple flamand, alors je dis que cela n'a certes pas été le but poursuivi. On a écrit sur le mur de mon domicile : traître. Mais je suis fidèle à mon peuple. Ici, devant l'autel du Seigneur, je désire pardonner mille fois à ceux qui m'ont injurié. Mais je demande aussi qu'on pardonne aux évêques si nous nous sommes trompés. L'amour chrétien doit être actif. Rétablissons dès lors ensemble l'unité dans le peuple de Dieu » (58).

(58) D'après *De Standaard* du 18 juillet 1966.

Louvain est devenu un symbole. Les jeunes prêtres flamands, en majorité partisans d'un partage de l'Église belge — à l'instar des congrégations religieuses — en deux provinces ecclésiastiques, disent, sans trop oser l'écrire : « Si les évêques ne voulaient pas devancer les politiciens en reconnaissant le pays réel, ils auraient au moins pu s'avouer impuissants à traiter de cette question. » Toujours est-il que d'ores et déjà, les politiciens se sont emparés de l'affaire, et ce dans un sens tout à fait sans précédent. Comme l'a dit un jésuite : « Pour la première fois dans l'histoire, les évêques ont obligé le parti social chrétien, le bastion traditionnel de la hiérarchie, à prendre position contre eux. »

En effet, le député PSC Verroken, devant le véritable raz-de-marée de l'opinion flamande, a cru bon de présenter une proposition de loi visant à étendre les lois linguistiques à l'enseignement supérieur, ce qui se traduirait par l'autorisation du seul flamand dans la ville et l'université de Louvain. Après quelques hésitations, le sous-groupe flamand du PSC (52 députés sur 70), pour éviter que la majorité de leurs électeurs flamands ne rejoignent la Volksunie, a décidé de soutenir cette proposition.

Le mardi 28 juin 1966, la Chambre rejette la prise en considération de la proposition Verroken. Le vote se décompose comme suit : 103 non (francophones PSC et socialistes, francophones et flamands libéraux, partis wallons) — 92 oui (flamands PSC et socialistes, communistes, Volksunie et M. Glinne, socialiste wallon) — 2 abstentions : le premier ministre Van den Boeynants et le vice-premier ministre De Clercq.

Le mercredi 6 juillet 1966, le Sénat à son tour rejette, mais de justesse, la proposition Verroken. Le scrutin donne les résultats suivants : 79 pour (PSC et socialistes flamands, Volksunie, communistes) 79 contre (PSC et socialistes francophones, PLP francophones et flamands, Front Démocratique des Francophones, 2 socialistes flamands) — 3 abstentions : le Président du Sénat M. Struye, le Président du PSC M. Houben et le ministre de l'Intérieur PLP M. Vanderpoorten.

Au cours du débat, Mgr Philips, sénateur PSC allait déclarer dans un silence attentif : « Les Flamands et les francophones me sont également chers. Professeur à l'Université de Louvain, je ne parle pourtant pas au nom de l'université, de l'Église ou d'un parti. Je ne parle qu'en mon nom personnel. Je ne désire vexer personne. J'ai reçu d'un collègue francophone de Louvain, une lettre qui me dit ce que je dois faire. Je reçois aussi des instructions diamétralement opposées d'autres personnes. J'ai donc pris la responsabilité de me faire une opinion personnelle. Il faut éviter toute forme d'éloquence et toute parole qui puisse froisser quelqu'un. Je ne puis accepter plusieurs points de la proposition de loi, mais j'approuverai néanmoins la prise en considération par respect pour les droits des

minorités. Il faut, en effet, que tout le monde puisse introduire des propositions. Lorsque l'affaire sera traitée sur le fond, j'essaierai de justifier ma position assez hostile sur la base de faits objectifs et concrets. Nous devons lutter ensemble, poursuit Mgr Philips. Il n'était pas possible de retarder ce débat. C'est pour cela que j'ai voté contre l'ajournement. Il n'était en effet pas possible de calmer l'agitation. Il fallait donc que la discussion ait lieu le plus rapidement possible. Personne n'est de trop dans ce pays. Il y a de la place pour tout le monde. Nous manifestons aujourd'hui — et ce n'est pas un jour favorable — de la division. L'aigreur n'est jamais bonne conseillère. Il faudra que nous fassions preuve de la sagesse suffisante pour régler le problème et essayer de se comprendre. Le mot dialogue est employé trop souvent et trop peu appliqué » (59).

En 1966 encore, à l'occasion du 75^e anniversaire de l'encyclique « Rerum Novarum », une grande célébration liturgique a réuni autour de l'épiscopat une multitude de travailleurs chrétiens. Le pape Paul VI s'est adressé à la foule par le truchement de la télévision et a dit : « Et en chrétiens vous avez la préoccupation toujours présente de vivre fraternellement, au-delà des difficultés de langue ou de tradition, de conditions sociales ou de culture » (60).

Ainsi, comme en 1964, l'épiscopat belge a fait appel à l'immense prestige moral du Chef de la chrétienté pour calmer les passions. Dans une optique traditionnelle, il n'y a rien à redire à cette manière d'agir. Mais dans une vision philosophique de l'Histoire, on est en droit de se demander si, en ce faisant, les évêques n'ont pas commis une erreur fondamentale. La question reste posée.

Enfin, au terme de cette étude, on ne peut passer sous silence le nom du cardinal Cardijn. Si en son temps, l'abbé Daens fut cassé par son évêque, l'abbé Cardijn, à ses débuts ne fut guère mieux accueilli avec ses idées sociales qui allaient le mener à fonder la JOC (la jeunesse ouvrière chrétienne) et faire de lui, avec M. P.H. Spaak, un des deux Belges les plus connus dans le monde. Il s'est trouvé des politiciens catholiques et charitables pour suggérer au cardinal Mercier que Cardijn fût envoyé comme vicaire en Campine, la « Sibérie » du clergé malinois. Cardijn nous a raconté que Mgr van Roey, vicaire général du cardinal Mercier, avait compris le rôle que la JOC était appelée à jouer dans l'Action catholique spécialisée et qu'il le soutint tout au long de l'évolution de son mouvement.

Cardijn fit appel à des prêtres pour assurer l'animation spirituelle et la formation des cadres naissants. Mgr Boone a retenu de sa première entrevue avec Cardijn l'espoir que celui-ci formait. Cardijn lui disait :

(59) *La Libre Belgique* du 7 juillet 1965, p. 5.

(60) *Informations Catholiques Internationales*, Paris, no 266, 15 juin 1966, p. 28.

« Merci, merci de nous venir en aide ; vous ne vous imaginez pas la richesse de la classe ouvrière, ses capacités ; elle a été abandonnée et souffre d'un manque de formation intellectuelle. Certains jocistes entreront au Parlement, d'autres deviendront ministres pour protéger et défendre la jeunesse ouvrière. Il faut les y préparer » (61). Au moment de sa mort en juillet 1967, le gouvernement belge comptait six anciens jocistes.

Enfin, signe des temps nouveaux, Cardijn reçut l'honneur suprême de la pourpre cardinalice. C'était la consécration des longs efforts de ce prêtre dynamique qui, toute sa vie, avait lutté pour l'émancipation de la jeunesse ouvrière. Il fut assurément le seul Belge éminent qui ne fut pas décrié au soir de sa vie.

Que peut-on retenir de ce cheminement au travers de cent trente-sept années d'histoire politico-religieuse ? Le clergé en Belgique affirme qu'il ne fait pas de politique. Les faits nous prouvent que chaque fois que l'épiscopat a vu l'unité politique des catholiques en danger, il est intervenu directement, en faisant, le cas échéant, pression sur les consciences. En adoptant cette attitude, l'épiscopat a fait du catholicisme belge une organisation monolithique au sein de laquelle les oppositions d'intérêts n'étaient pas absentes. De ce fait, un front commun de la classe ouvrière n'a jamais pu se réaliser pleinement et n'est pas près de voir le jour.

Sur le plan quotidien, une vieille tradition de confusion du temporel et du spirituel, implique une intervention constante du clergé dans la vie publique, cela à tous les niveaux et dans tous les domaines.

Enfin, l'affaire de l'université de Louvain a prouvé que lorsque les évêques de Belgique ont voulu garder ce problème dans les domaines scientifique et religieux, une poussée populaire en a fait une affaire politique. Les événements de Louvain ont démontré aux évêques qu'on ne fait pas de la politique uniquement lorsqu'on le désire mais aussi lorsque les étudiants et le peuple, soudainement, se sentent concernés par une décision épiscopale qui ne regarde pas la Foi. En réalité, l'Église de Belgique, dans le domaine politique, a de la peine à perdre des habitudes d'autorité que les hommes d'aujourd'hui ne veulent plus accepter comme naguère. C'est là que réside la grande mutation.

Décembre 1967.

(61) *La Cité* du 26 juillet 1967, p. 6.





De verdere democratisering van de belgische politiek

door Wilfried DEWACHTER

★

1. Democratie een dynamische opdracht.

De politieke democratie zou men kunnen bepalen als : het bestuurssysteem van een plurale samenleving, dat gebaseerd is op de principes van gelijkheid en vrijheid, en waarbij de leiders gekozen en de richting van het beleid aangeduid wordt door de leden (1). Zo bepaald is de politieke democratie een ideaal, een ideaaltype. Doch dit wijst op een zeer belangrijk aspect in de politieke democratie, namelijk het dynamisme, de groei naar meer democratie, de democratische ontwikkeling. Inderdaad, men kan niet alleen de vraag stellen of men een politiek bestel heeft dat al dan niet democratisch is ; men dient ook de vraag te stellen binnen een democratisch politiek bestel in welke mate dit politiek democratisch doende is.

In het XIX^e eeuwse België in de periode van het cijnskiesrecht, stelde men ook dat het staatsbestel democratisch was, ook al bedroeg het kiezerskorps (het zo genaamde « wettelijke land ») slechts 1/10 van de totale natie (het « werkelijke land »). Het is duidelijk dat men met de omschakeling van cijnskiesrecht naar meervoudig algemeen stemrecht in 1893, men de mate van democratie in het belgisch politiek bestel aanzienlijk heeft vergroot : het kiezerskorps werd met die ene maatregel tien maal groter. Ook na de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht, in 1919, heeft men de mate van politieke democratie in België

(1) Deze definitie is nagenoeg in zijn geheel overgenomen van de nederlandse hoogleraar in de sociologie, J.M.C. Thurlings. Alleen het laatste lid van de bepaling werd gewijzigd ; oorspronkelijk stond er : « waarbij de leiders gekozen worden door de leden en *aan de leden verantwoordig verschuldigd zijn* ».

Zie : THURLINGS J.M.C., Democratie en godsdienst, blz. 15-16 in : HELDRING J.L., e.a., Democratie in debat, Meppel, 1964.

nog kunnen vergroten door de vrouwen in 1948 eindelijk ook het stemrecht voor de wetgevende- en provinciale verkiezingen te verlenen (2).

Deze voorbeelden geven duidelijk aan dat de democratie in wezen een dynamisme inhoudt, dat zij een bestendige opdracht om haar steeds meer te realiseren, behelst. Dit inzicht is ook voor onze huidige democratie, voor het aktueel funktionieren van de belgische politiek van belang.

Bovenstaande voorbeelden vertonen evenwel een zekere eenzijdigheid : zij betreffen uitsluitend uitbreidingen van het kiezerskorps (3). Het zou totaal verkeerd zijn de verdere demokratisering uitsluitend in die richting te zoeken. Het funktieverlies van de monarch in ons land, sinds 1800, toont dit duidelijk aan : van de diktatuur achter een democratische façade van konsul Bonaparte en keizer Napoleon I, langs het verlicht despotisme en gematigd monarchisme van koning Willem I, langs het « Messieurs, vous avez rudement traité la royauté » van Leopold I die dan nog van unionisme naar partijregering diende te evolueren, langs de oprispingen van politieke aspiraties vooral van Leopold II maar ook wel van Albert I tot de troonafstand van Leopold III, is er een zeer grote verschuiving in de funktie van de monarch gerealiseerd, bij zover dat de huidige koning hoofdzakelijk nog een symboliserende funktie vervult (4). Dit voorbeeld, dat door zijn beknoptheid al te veel nuanceringen moest achterwege laten, toont evenwel vrank aan dat vooruitschrijdende demokratisering niet alleen langs uitbreiding van het kiezerskorps gebeurt. Precies uit deze principiëel alomvattende mogelijkheid tot demokratisering volgt dat,

(2) Het is hier niet de bedoeling een overzicht te geven van alle elementen die de politieke democratie in België hebben vergroot. Door een paar duidelijke voorbeelden wil men aangeven dat de politieke democratie een dynamische opgave is. Het is dan ook alleen omdat de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (cf verder over het tweepartijstelsel) in 1899 en de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht (d.i. o.m. het verlies van het gezinsstemrecht, zoals door de Broqueville voorgesteld en hoofdzakelijk door de onhandigheid van de Katolieke Partij verspeeld) in 1919 een meer omstandige uitleg vergen om de democratische groei er uit naar voor te halen, dat zij hier niet als voorbeeld zijn uitgewerkt.

(3) Het is allerminst de bedoeling hierbij een pleidooi te houden voor het stemrecht op 18 jaar. Voor ons niet gelaten, vooral daar *alle* partijen bij de verkiezingskampagne van 1965 reeds het stemrecht op 18 jaar beloofd hebben, kan men best ophouden met het misselijk gesjacher hieromtrent op basis van de vrees voor de partijdige richting van deze jonge stemmen. Evenmin als de koophandel rond het vrouwenstemrecht, doet dit dubbel gezicht de democratie deugd. Stemrecht op 18 jaar is evenwel in de totale opgave tot verdere demokratisering slechts van ondergeschikt belang. Er vallen veel belangrijker elementen en gebeurtenissen te demokratiseren.

(4) GILISSEN J., *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*. Brussel, 1958, 197 blz.

LUYKX T., *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*. Brussel, 1964, 559 blz.

BOEYNAEMS M., *De benoeming en het ontslag van de ministers in België (1831-1884)*. Gent, 1963 (gestencild).

DE MEYER J., *De monarchie in de moderne staat*, blz. 181-198 in : *Res Publica*, 1967, nr 2.

indien men op dit ogenblik optimaal verder wil gaan met de politieke democratisering, men precies moet weten waar het grootste knooppunt van de macht ligt, en waar er het minst democratische inspraak is.

De regering heeft gaandeweg een funktie veroverd of toegewezen gekregen die veel uitgebreider is dan deze die de klassieke leer over de scheiding van de machten haar voorbehoudt (5). Naast de uitvoerende macht die zij blijft behouden, heeft zij als taak een zeer groot deel van de wetgevende funktie gekregen. Van de 1.347 wetten die in de periode 1948-1962 in België uitgevaardigd werden zijn er 1.143 wetten gegroeid uit een regeringsinitiatief, dit is 85 %, wijl er slechts 204, dit is 15 % gegroeid zijn uit het initiatief van het parlement (6). Nu is het weliswaar zo dat de verhouding van de regering tot de wetgeving ietwat complexer is, omdat het parlement nog altijd beschikt over de amendingsmogelijkheid, en deze ook wel benut. Doch de primordiale funktie van de regering, ook op het vlak van de wetgeving, springt in deze cijfers sterk naar voor. De regering is niet alleen institutioneel, maar zelfs in de ganse machtskonstellatie van het politiek bestel, de belangrijkste politieke geleding. Bij een onderzoek naar de machtshiërarchie in België blijkt de hoogste machtspositie bezet te zijn door de eerste-minister (7).

Ten overstaan van deze belangwekkende vaststelling nopens de centrale funktie van de regering in het Belgisch politiek bestel, moet een tweede konstatacie gemaakt worden, die het democratisch karakter van de belgische politiek enigermate aanvecht: de kiezers, zijnde de staatsburgers, zijnde het werkelijk land, duiden de regering niet aan. Zij kiezen noch de regeringsleider, noch de regeringskoalitie, noch het regeringsprogramma.

Dit in democratisch opzicht zo belangrijk feit blijkt reeds duidelijk uit volgende cijfers. In de periode 1918-1968 zijn er in België 15 wetgevende verkiezingen ingericht. In diezelfde periode kende het land echter 33 regeringen, dit is gemiddeld meer dan 2 per legislatuur. Waar de gemiddelde duur van een wetgevende periode 3 jaar en 4 maanden is, bedraagt de gemiddelde leeftijd van een regering: 1 jaar en 5 maanden. Sinds 1918 heeft ons land 610 dagen regeringskrisis gekend, dit is gedurende bijna twee volle jaren (8).

(5) Dit is een zeer algemeen verschijnsel, dat eveneens voor België opgaat.

(6) MAST A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*. Gent, 1963, blz. 153. De begrotingsontwerpen zijn in deze cijfers niet opgenomen.

(7) De uitslagen van dit onderzoek over de machtshiërarchie in België worden eerlang gepubliceerd.

(8) Een gedetailleerde beschrijving, die voor de periode 1918-1940 duidelijk de besluitvorming bij de regeringsvorming in het licht stelt, en dan ook de geringe bijdrage van het kiezerskorps, levert

HÖJER C.J., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*. Uppsala, 1946, 373 blz.

De verkiezingen van 1965 geven een sprekende illustratie te meer van de onmacht van het kiezerskorps om de regering aan te duiden.

In 1965 verloren CVP en BSP een aanzienlijk gedeelte van hun kiezerskorps : CVP 7 % en BSP 8,5 %. De verschuivingen gaan vooral naar de PVV (+ 9 %) en de Volksunie (+ 3 %), maar ook naar kleinere oppositiepartijen : de kommunisten, het FDF en Waalse arbeiderspartijen. Na een eerste mislukking van een « regering van nationale unie » (CVP + BSP + PVV) om de voorziene grondwetsherziening te kunnen doorvoeren, slaagde Harmel er toch in een CVP-BSP -regering tot stand te brengen. Deze regering bleef evenwel maar een goed half jaar aan het bewind. Zij werd opgevolgd door de CVP-PVV -regering van Vanden Boeynants in maart 1966.

Op basis van dezelfde verkiezingsuitslag komen twee regeringen tot stand die naar richting en coalitie en programma toch nogal sterk uit mekaar lopen.

Zoals ons politiek leven gestructureerd is, hoeven deze haast tegenstrijdige uitkomsten uit eenzelfde gegeven, niet al te zeer te verwonderen. Volgens de orthodoxe democratische stelregel moet de partij die de verkiezingen wint, de regering vormen, de verliezende partij moet in de oppositie gaan. Maar in een stelsel met koalitieregeringen is deze stelregel niet zo orthodox door te voeren. Inderdaad, winnende partij zijn betekent niet meerderheidspartij zijn. De verkiezingen van 1965 illustreren dit zeer duidelijk : ondanks de flinke vooruitgang van de oppositiepartijen, verzamelen deze toch geen meerderheid (ongeveer 40 %). Er kunnen ten aanzien van deze stelregel dan ook twee toepassingsvarianten verdedigd worden : eensdeels de maximale toepassing van de verschuivingen in het kiezerskorps en andersdeels het gebruik van de maximale meerderheid in het kiezerskorps. De maximale toepassing van de verschuivingen in het kiezerskorps betekent dat als de kiezers aan een partij geen absolute meerderheid geven, dat dan gestreefd moet worden om met de partijen met de grootste winst, eventueel aangevuld door de partij met het geringste verlies, een meerderheid te vormen. Formateur Harmel drukt dit in 1965 als volgt uit : « ...dan zou de verkiezingsuitslag normaal moeten leiden tot de volgende politieke conclusie : de partij die bij de verkiezingen de grootste vooruitgang heeft geboekt, zou een regering moeten vormen met een van de partijen der voormalige koalitie » (9).

Enige inzichtelijkheid in deze problematiek geeft ook het werk :

PERIN F., *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*. Brussel, 1960, 280 blz.

Bij de berekeningen werd geen rekening gehouden met de gegevens over de regeringskrisis sinds de val van de regering Vanden Boeynants op 7 februari 1968.

(9) Nota van de formateur aan de drie partijvoorzitters (28 juni 1965) in *Keessings Historisch Archief*, 1965, blz. 501.

De tweede mogelijke toepassing is het gebruik van de maximale meerderheid in het kiezerskorps of de grote coalitie. Deze toepassing werd in scherpe vorm gesteld bij de regeringsvorming van 1965. Hierbij argumenteerde men met het feit dat de vaste kiezers evenwaardig zijn met de wisselende kiezers. Indien een coalitie van partijen, ondanks alle verschuivingen, toch nog de grootst mogelijke meerderheid vormt, dan betekent dit dat het grootste gedeelte van het kiezerskorps deze regering wenst, en dat deze derhalve moet gevormd worden. Om het met de gegevens van 1965 te zeggen : ondanks een verlies van 15,5 % van hun kiezers, vertegenwoordigen CVP en BSP samen toch nog 63 % van het kiezerskorps, zijnde de grootst mogelijke meerderheid ; derhalve dienden CVP en BSP de regering te vormen.

Uit het overzicht van de feiten en uit de tegenstelde theorieën van de maximale verschuiving en van de grootste coalitie blijkt dat de kiezers in de samenstelling van de regeringscoalitie rechtstreeks zeer weinig inbrengen (10).

Regeringsvorming en regeringsinstandhouding is in het belgisch politieke bestel een ander machtsproces, waarbij de besluitvormers : de partijbesturen van de traditionele partijen, zekere drukings- en belangengroepen en (aktueel in nog slechts zeer beperkte mate) het Hof zijn. Alleen langs de evaluatie van de verkiezingsuitslagen door deze besluitvormers wordt de uitspraak van de kiezers in dit machtsproces ingebouwd. De kiezers duiden de regering niet rechtstreeks aan.

Gezien de centrale positie van de regering in het belgisch politiek bestel en gezien de afwezigheid van een democratische inspraak van de staatsburgers in de regeringsvorming, is het aangewezen dat de verdere democratisering van ons politiek bestel precies dit gegeven zou aanpakken (11). De centrale motor van het politieke systeem moet aangezet en gericht worden door de staatsburgers.

Niet alleen uit democratisch standpunt is voor de keuze van de regering door de staatsburgers iets te zeggen, ook vanuit het gezichtspunt van de efficiëntie van het beleid kan men hiervoor pleiten. « In de realiteit van de hedendaagse democratie kan een krachtig gezag slechts bestaan in de mate waarin het zich kan beroepen op een zo ruim en zo recht-

(10) Over de preciese betekenis van de wetgevende verkiezingen, zie :

DEWACHTER W., *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsvervoering in het belgisch politiek bestel*. Antwerpen, 1967, 392 blz.

(11) Het is zonder meer duidelijk dat eens deze democratisering gerealiseerd, men in België nog niet toe is aan de ideale democratie. Belangrijk werk blijft dan nog te verrichten : het efficiënter maken van het parlement, de vorming van adequate politieke ontwerpen bij de kiezers, de democratische inspraak tussen de verkiezingsmomenten, de uitbouw van de interne democratie in de politieke partijen, de verdere democratisering van wetgevende-, provinciale- en gemeenteraadsverkiezingen. Doch dit zijn problemen die hier niet behandeld moeten worden.

streeks mogelijke investituur van het kiezerskorps » (12). De relatie en de spanning tussen democratie en efficiëntie is een lang verhaal. Uit de verdere uiteenzetting moge blijken, met alle nodige nuances, hoe in dit geval democratisering en grotere doeltreffendheid kunnen samengaan.

Om dit objectief van democratisering en efficiëntie te bereiken, stelt men twee middelen voor : enerzijds het tweepartijstelsel en anderzijds de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister.

2. Het tweepartijstelsel als middel.

Bij een tweepartijstelsel behaalt, in de regel, één der partijen de absolute meerderheid in het parlement en kan dan ook volgens de orthodoxe stelregel van de parlementaire democratie de regering vormen. De partijleider wordt dan meteen regeringsleider. Het politiek bestel in Groot-Brittannië wordt hierbij als voorbeeld gesteld (ook al heeft men er niet te doen met een zuiver tweepartijstelsel : bijvoorbeeld op een paar zetels na zou men bij de verkiezingen van 1964 geen rechtstreekse regeringsaanduiding gekend hebben).

In de belgische politiek heeft men evenwel niet te doen met een tweepartijstelsel, maar met een veelpartijstelsel. Bij de Kamerverkiezingen van 1968 stelden zich 21 partijen, dissidenties en beperkte kandidaturen aan het kiezerskorps voor. In het nieuwe verkozen Parlement zetelen afgevaardigden van zowat 6 partijen : Kommunistische Partij van België (KPB), Belgische Socialistische Partij (BSP) (13), Christelijke Volkspartij (CVP/PSC/VDB) (14), Volksunie (VU), Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV) en Front Démocratique des Bruxellois Francophones - Rassemblement Wallon (FDF/RW). Zelfs al stelt men dat de belgische politiek sinds 1965 een aanzienlijk aantal nieuwe partijvormingen tot stand heeft zien komen, wat inderdaad een feit is, toch kan men niet onderuit het besluit dat de periode 1918-1968 bestendig vijf partijen heeft gekend (15).

Gesteld tegenover dit veelpartijstelsel moet men, wil men de rechtstreekse regeringsaanduiding realiseren, dit veelpartijstelsel reduceren

(12) DE MEYER J., Over presidentiële en parlementaire democratie. In : *Rechtskundig weekblad*, 1962, n^o 40, blz. 2323.

(13) Hierbij moet men het afzonderlijk opkomen van de Vlaamse socialisten in het kiesarrondissement Brussel aanstippen.

(14) In tegenstelling tot de eenheidspartij van vroeger — behoudens enkele sporadische uitzonderingen van afzonderlijke lijsten, en veralgemeend bij de verkiezingen van 1939 — kwamen nu 3 partijlijsten op : CVP, PSC en coalitie VDB-CVP.

(15) Er zijn een paar uitzonderingen geweest. Kommunisten : stelden nog geen kandidatuur in 1919 en hadden nog geen afgevaardigde in 1921 ; de vlaams-nationalisten hadden geen lijsten in 1946 en 1950 en hadden geen verkozenen in 1949. Daarentegen wordt hier ook niet naar Rex verwezen.

tot een tweepartijensstelsel. Daartoe wordt als geëigend middel voorop gesteld: de evenredige vertegenwoordiging bij de wetgevende verkiezingen vervangen door het meerderheidsstelsel, hetzij het éénnamig, hetzij het meernamig meerderheidsstelsel. Het meerderheidsstelsel kent naast het onderscheid éénnamig of meernamig ook nog een andere opdeling: met betrekkelijke meerderheid of met volstreckte meerderheid; deze laatste modaliteiten brengen dikwijls een tweede stemronde mee.

Er zijn derhalve kategorisch gezien vier soorten van meerderheidsstelsels:

— eennamig meerderheidsstelsel met betrekkelijke meerderheid (Groot-Brittannië)

— eennamig meerderheidsstelsel met volstreckte meerderheid (V^e Franse republiek)

— meernamig meerderheidsstelsel met betrekkelijke meerderheid

— meernamig meerderheidsstelsel met volstreckte meerderheid (België van 1830 tot 1899).

België heeft van 1830 (de verkiezing van het Nationaal Congres) tot 1898 (in 1899 werd de evenredige vertegenwoordiging ingevoerd) het meernamig meerderheidsstelsel met volstreckte meerderheid toegepast (16). Indien bij de eerste stembeurt de volstreckte meerderheid niet werd bekomen, volstond de betrekkelijke meerderheid in de tweede stemronde. Hierdoor en door de aard van de keuzegedraging van het kiezerskorps ging dan in algemene regel alle door een arrondissement toe te wijzen zetels naar één partij. Van 1847 (eerste verkiezingen met een echte partijdige opdeling) tot 1893 heeft het land inderdaad een tweepartijensstelsel gekend. Doch de ware oorzaak van dit tweepartijensstelsel ligt niet zozeer in het meerderheidsstelsel dan wel in de aard van het kiezerskorps: de cijnskiesers waren in feite partijdig slechts opgedeeld in liberalen en katholieken. Inderdaad, eens in 1893 de cijnskiesers vervangen worden door een meervoudig algemeen gestemrechtigd kiezerskorps komen er van bij de eerste verkiezingen 3 partijen in het parlement: katholieken, socialisten en liberalen. Weliswaar behouden de katholieken de absolute meerderheid in het parlement, alhoewel zij die ook onder het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging (sinds 1899) zij het in minder omvangrijke mate, in het Parlement blijven behouden (17).

(16) Gezien de zeer uiteenlopende bevolkingsaantallen in de verschillende arrondissementen, was de zaak nog wel een ietsje ingewikkelder: sommige arrondissementen, zeker voor de Senaatsverkiezingen, kenden in feite een éénnamig meerderheidsstelsel.

(17) En dit ondanks het feit dat zij een vijftal keren geen absolute meerderheid der stemmen behaalden.

Men kan zich hierbij nog de vraag stellen of België in de periode 1919-1968 bij een meerderheidsstelsel een tweepartijstelsel zou hebben gekend. Het Studiecentrum tot Hervorming van den Staat heeft enige berekeningen gemaakt in dit verband, aan de hand van de verkiezingsuitslagen van 1936. Bij een toepassing van het relatieve meerderheidsstelsel op de kiesgebieden met meerdere mandaten (met andere woorden per arrondissement) zouden de socialisten 114 zetels en de katholieken 88 zetels veroverd hebben (18). De cijfers van het Studiecentrum over de toepassing van het relatieve meerderheidsstelsel op de kiesgebieden met één mandaat betreffen slechts twee provincies : Luik en West-Vlaanderen en steunen op de meerderheid in de kieskantons. In Luik stelt men vast « dat de socialistische partij in 24 kantons, de katholieke partij in 2 kantons en de liberale en rexistische partijen in 1 kanton de meerderheid bereiken. De volstreekte meerderheid evenwel wordt slechts in 6 kantons bereikt. (...) West-Vlaanderen telt 27 kantons en 22 zetels. De katholieken hebben in 18 kantons, de socialisten in 5 kantons en de Vlaamsche Nationalisten in 4 kantons de meerderheid. Slechts in 2 kantons werd de volstreekte meerderheid bereikt » (19). De kieskantons zijn evenwel geen juiste maat voor de kiesgebieden met één mandaat : sommige kantons hebben recht op meerdere mandaten en andere hebben afzonderlijk geen voldoende groot bevolkingsaantal om over één mandaat te kunnen beslissen ; zij zouden moeten samengevoegd worden. Maar afgezien van deze beperkingen zou men met het meerderheidsstelsel, zoals toegepast in Groot-Brittannië, in 1936 minstens vertegenwoordigers van 5 verschillende partijen in het Parlement gehad hebben : socialisten, katholieken, Vlaams-nationalisten, liberalen en rexisten.

Wij hebben voor recenter verkiezingen soortgelijke berekeningen gemaakt. Vooreerst werd het gedaan volgens het relatief meervoudig meerderheidsstelsel toegepast per kiesarrondissement.

In 1961 zou de zetelverdeling in de Kamer als volgt geweest zijn : CVP 120 zetels en BSP 92 zetels. Er zouden in het parlement slechts twee partijen mandaten veroverd hebben. In 1965 zou de CVP volgens dit stelsel nog 120 zetels hebben in de Kamer, de BSP echter slechts 54 en de PVV zou er 38 veroverd hebben. In de Kamer zouden drie partijen zetelen (20). Deze procedure is bij momenten vrij grof. Om het

(18) *Studiecentrum tot hervorming van den Staat*, De hervorming van den staat. Brussel, 1937, blz. 611. Op te merken valt dat de verkiezingen van 1936 o.a. gekenmerkt waren door de relatieve overwinning van Rex.

(19) *Studiecentrum tot hervorming van de Staat*, a.w., blz. 612-613.

(20) In 1968 zou de Kamer volgens dit stelsel 87 CVP, 33 VDB-CVP en 13 PSC volksvertegenwoordigers hebben (samen 133) naast 74 socialisten en 5 PLP'ers. In het kiesarrondissement Brussel zou de verkiezingskoalitie VDB-CVP met 3,57 %

ergste geval te citeren : in het kiesarrondissement Brussel wordt globaal over een totaal van 32 of 33 volksvertegenwoordigers beslist. Daarom werd ook getracht op basis van de kieskantons tot een benaderend uninomiaal meerderheidsstelsel te komen. Het kieskanton bekomt evenredig tot zijn bevolkingsaantal een aantal zetels, meestal is het één zetel per kanton, soms is het meerdere zetels per kanton (opdeling is omwille van de gebrekkige officiële statistieken niet mogelijk) en soms is het één zetel voor meerdere kantons. Volgens deze berekening zou de CVP in 1965 112 volksvertegenwoordigers bekomen hebben, de BSP 72 en de PVV 28 : dus drie partijen in het parlement, met evenwel de volstreekte parlementaire meerderheid voor de CVP.

Deze proefberekeningen mogen nochtans niet verabsoluteerd worden, niet alleen omwille van het voor de onderzoeker onontwijkbaar gebrek aan detaillering : zou het bijvoorbeeld niet kunnen zijn dat de 7 zetels van het kieskanton Antwerpen die nu in globo aan de BSP toegekend worden bij een volledig doorgetrokken uninomiaal stelsel zouden verdeeld worden als 3 zetels BSP, 2 zetels CVP, 1 zetel VU en 1 zetel PVV, of dat van de 3 zetels van het kieskanton Leuven, nu globaal aan de CVP toe te kennen, minstens 1 zetel naar de BSP zou gaan ? Maar er is aan deze proefberekeningen nog een groter nadeel : de onderzoeker kan onmogelijk in deze berekeningen de reactie van de kiezer op dit ander kiesstelsel verdiskontereren (denk aan de rol van bepaalde personaliteiten — volgens bovenvermelde berekeningen kiest kanton Diest een CVP afgevaardigde — en denk vooral aan een balance of power die het kiezerskorps in een nieuw kiesstelsel door een gedeeltelijk politiek anders gericht keuzegedrag er zou kunnen inleggen).

Samenvattend kan men wel zeggen dat, in zover berekeningen mogelijk zijn een meerderheidsstelsel, van welke aard ook, in België naar een tweepartijensstelsel tendeert, zoals bepaalde theorie uit de wetenschap der politiek ten andere stelt (21).

Doch daarmee is evenwel niet alles gezegd. In bijgaande tabel wordt een vergelijking gemaakt tussen het stemmenpercentage en het zetelpercentage, bij twee vormen van meerderheidsstelsel. Deze tabel herneemt grotendeels wat aan cijfersgegevens betreffende de zetelmeerderheid in vorige paragrafen gezegd is, maar stelt deze nu in vergelijking met de partijdige gerichtheid van het kiezerskorps. En deze vergelijking doet toch wel nadenken.

stemmen meer dan de PVV de 33 zetels in de wacht slepen en in het arrondissement Antwerpen zou de BSP de 20 zetels behalen met 3,85 % stemmen meer dan de CVP.

(21) Zie DUVERGER M., *Les partis politiques*. Parijs, 1958 (3^e uitg.), 476 blz.

TABEL

Vergelijking van zetels en stemmen in een meerderheidsstelsel

Jaar	Katolieken	Socialisten	Liberalen	Andere
Meerderheidsstelsel per Arrondissement				
1894				
Zetels	68,42	18,42	13,15	—
Stemmen	50,10	27,96	16,15	5,77
1936				
Zetels	43,56	56,43	—	—
Stemmen	27,67	32,10	12,40	27,83
1961				
Zetels	56,60	43,39	—	—
Stemmen	41,46	36,73	12,40	9,41
1965				
Zetels	56,60	25,47	17,92	—
Stemmen	34,45	28,28	21,61	15,66
Meerderheidsstelsel per Kanton				
1965				
Zetels	52,83	33,96	13,20	—
Stemmen	34,45	28,28	21,61	15,66

Belangrijke opiniestromingen worden uit het Parlement gehouden : in 1936 40,23 % van het kiezerskorps : de liberalen, de Vlaams nationalisten, Rex en de kommunisten ; in 1961 21,81 % waarbij liberalen en Volksunie, in 1965 15,66 % met onder meer Volksunie en kommunisten. Het uit het Parlement houden van de kleinere, radikale en soms ook extreme groepen kan voor een regering volgens het huidige recept de zaken wel vergemakkelijken (22). Maar het is ongezond voor de democratie deze groepen niet te verplichten hun parlementaire en democratische verantwoordelijkheden op te nemen (23). Bovendien stelt dit stelsel nogal scherp de vraag uit welken hoofde een partij die 32,10 % (BWP in 1936) of 34,45 % (CVP in 1965) van het kiezerskorps achter zich heeft, dit is ongeveer één derde, plots als een meerderheid mag optreden en haar partijprogramma als regeringsprogramma « goed voor het algemeen welzijn » mag opdringen.

In de voor de parlementaire democratie kritische jaren 1936-1937 komt het Studiecentrum tot hervorming van den Staat tot volgend besluit : « In den huidige gang onzer instellingen, is geen reden te vinden om de even-

(22) Zie de vorm van Sperrklausel die de CVP-BSP Commissie voor de Hervorming der Instellingen in de wetgevende verkiezingen wenste in te voeren.

(23) Rex zou waarschijnlijk, zonder de verkiezingsnederlaag van Degrelle in 1937, langer als een krachtige groep verder geleefd hebben.

redige vertegenwoordiging, die sedert veertig jaren algemeen voldoening schenkt, te laten varen. Een terugkeer tot het vroegere stelsel wordt door niemand ernstig gewenscht; hij zou de openbare mening, die daarin een politieke greep van de machtigste partijen zou menen te bespeuren, diep misnoegen en een kloof graven tussen het Parlement en de openbare meening. Wil men toch hebben dat de evenredige vertegenwoordiging de stabiliteit van de Regering vermindert, zoo moet zij door andere methodes (...) verstevigd worden. In ieder opzicht schijnt het geboden de evenredige vertegenwoordiging te behouden » (24).

Niet alleen is er enige onzekerheid over de efficiëntie van een kieshervorming ter realisatie van een tweepartijstelsel in België, niet alleen schaaft een meerderheidsstelsel aan de democratische vertegenwoordiging, maar verder zijn er ook nog de moeilijkheden om deze kieshervorming te realiseren en voornamelijk houdt deze vorm van rechtstreekse regeringsaanduiding een verdere funktieverschuiving van het parlement naar de regering in.

Dat de omschakeling van evenredige vertegenwoordiging naar meerderheidsstelsel niet zo gemakkelijk realiseerbaar zal zijn ligt voor de hand. Er moet, in tegenstelling tot de omgekeerde verandering die in 1899 bij gewone wet kon doorgevoerd worden, een grondwettelijke twee derde meerderheid gevonden worden. Inderdaad sinds de grondwetsherziening van 15 november 1920 bepaalt artikel 48 van de Grondwet van België uitdrukkelijk: « De verkiezingen geschieden volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld ». Nu zullen de kleine partijen zeker niet geneigd zijn om aan zulke hervorming mede te werken. Zelfs de PVV zal nogal sterk indachtig zijn dat het vooral op aanvraag van haar voorgangers is dat in 1899 de evenredige vertegenwoordiging (en in 1919 de provinciale apparentering) werd ingevoerd. Maar ook in de grote partijen CVP en BSP zou wel heel wat weerstand kunnen opkomen, niet alleen uit hoofde van de andere hier vermelde argumenten, maar ook op basis van onmiddellijke gegevens en wel van die vertegenwoordigers die in een voor de partij niet zo sterk gebied, dank zij de evenredige vertegenwoordiging toch nog hun zetel in de wacht slepen.

Het belangrijkste argument tegen deze werkwijze ligt in het feit dat deze werkwijze een verder funktieverlies van het parlement inhoudt en de macht van de regering aanzienlijk uitbreidt. Inderdaad in het tweepartijstelsel blijft de regering haar volle inspraak in de wetgeving die een klassieke regering uit een parlementair veelpartijstelsel heeft, niet alleen behouden, maar ook uitbreiden. Bovendien neemt de regering door het

(24) *Studiecentrum tot de hervorming van den Staat*, a.w., blz. 613.

hanteren van de partijsankties : tucht, beloningen, kandidaturen bij de wetgevende verkiezingen en zo voorts een belangrijk deel van de parlementaire controle op de wetgeving weg. Regeringsleider en partijvoorzitter zijn functies en machtsposities die door één enkel persoon gekumuleerd worden. De onafhankelijkheid van de partij en van de parlementairen, als emanatie van een deel van de staatsburgers, lijdt hieronder. De controle op de regering, wat aktueel door de theorie van de wetenschap der politiek nog gesteld wordt als de wezenlijke democratische functie van het Parlement, wordt sterk verminderd door deze kumulatie van regeringsmacht en partijapparaat en -sankties in één persoon (25). Indien er enig heil zit in de scheiding van machten tussen « wetgevende macht » en « uitvoerende macht », dan mag de kontrolerende functie van de zogenoemde « wetgevende macht » niet verglijden naar de regering die reeds wetgeving (met enkele nuancies) en uitvoering kumuleert. Het middel om het doel te bereiken : tweepartijstelsel langs hervorming kiessysteem teneinde tot een rechtstreekse regeringsaanduiding te komen, biedt bijzonder moeilijke en bezwarende nadelen : het middel is niet honderd ten honderd accuraat ; het neemt belangrijke opinierichtingen uit het parlement dat op dit ogenblik de enige weg voor democratische inspraak in het belgisch politiek bestel is weg of vertekent ze in aanzienlijke mate ; de realisatiekansen zijn niet bijzonder groot en tenslotte houdt dit middel een verder funktieverlies van het parlement in. Dit is zeker niet een bijster positief bilan.

3. De rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister.

Gesteld tegenover de nadelen van het tweepartijstelsel als middel, komt de vraag aan bod : « Is er geen ander middel om hetzelfde doel te bereiken, middel dat bovenvermelde nadelen niet heeft en dat zelf geen nieuwe al te bezwarende nadelen meebrengt ? » Wij menen op deze vraag duidelijk bevestigend te moeten antwoorden. Het geëigende middel tot democratische inspraak in de regering ligt ons inziens in de rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister, verkiezing met absolute meerderheid der stemmen. In een eerste stemronde zouden al de kandidaten in competitie komen (26). Bereikt geen van deze kandidaten in de eerste stemronde de

(25) Zie de bedreigingen van eerste-minister Wilson en de sankties door de Labour-partij uitgevaardigd tegen de rebellen binnen de eigen partij.

(26) Alleen zou men er kunnen voor zorgen dat de kandidaatsstelling van fantasten afgeremd wordt. Elke waardevolle kandidatuur moet nochtans zijn kans krijgen. De sterkste kandidaten zullen meestal uit de gevestigde politieke partijen komen. Het is een probleem van interne partijdemokratie — dat evenwel ook weerslag heeft in het ganse proces — dat de kandidaat van de partij op zo breed mogelijke inspraakbasis wordt aangeduid. In de VSA worden op dat stuk hier en daar technieken toegepast die hun diensten reeds bewezen hebben.

absolute meerderheid, dan komen de twee kandidaten met de meeste stemmen in competitie in een tweede stemronde. De kandidaat die dan de meeste stemmen behaalt, wat uiteraard de absolute meerderheid der geldige stemmen behelst, is tot eerste-minister verkozen. Bij deze verkiezingen treedt hetzelfde kiezerskorps op als bij de wetgevende verkiezingen. De stemming is eveneens verplicht.

Dit middel als dusdanig is niet meer zo nieuw. Het werd door M. Duverger aanbevolen voor de verkiezing van de president van de Vijfde Franse Republiek (over het verschil, zie verder) (27). Het werd in Nederland voorgesteld door de hoogleraar Glastra Van Loon en als één van de centrale programmapunten opgenomen door D 66 (Demokraten 66) (28). In Nederland is meteen, een half jaar na het verschijnen van D 66, de helft van het kiezerskorps reeds voorstander van een gekozen eerste-minister (29).

Het stelsel heeft onrechtstreeks aan bekendheid gewonnen bij de franse presidentsverkiezingen van december 1965; onrechtstreeks slechts omdat wel de procedure identiek is maar de resultaten zeer belangrijke verschillpunten vertonen.

Bij de eerste stembeurt op 5 december 1965, voorafgegaan door zeer belangrijke debatten langs televisie en andere kommunikatiedia, bekomt de Gaulle 43,97 % van de geldige stemmen, Mitterrand 32,04 % Lecanuet 15,78 % Tixier-Vignancour 5,31 % Marcihacy 1,73 % en Barbu 1,16 % van de geldige stemmen. Voor de tweede ronde bleven derhalve nog enkel over: de Gaulle en Mitterrand. Na eens te meer langs de grote kommunikatiedia hun programma's uiteengezet te hebben en « s'être affronté » kiest het franse kiezerskorps op 19 december de Gaulle met 55,18 % der geldige stemmen tot president tegen 44,81 % voor Mitterrand. Deze verkiezingen vormen én een democratisch én een politiek hoogtepunt in de geschiedenis van de Vijfde Franse Republiek.

Het belangrijke in dit systeem, ook voor de Vijfde Franse Republiek, is dat het centrale institutioneel orgaan, en hoogstwaarschijnlijk ook de hoogste machtspositie in gans het bestel op democratische wijze wordt

(27) DUVERGER M., *Demain la République*. Parijs, 1958, 156 blz.

(28) GLASTRA VAN LOON J.F., in: *Nederlands Juristenblad*, 1964 en op studiedag « Overheid, kiezers en gekozenen » (15 september 1966) ingericht door de studiediensten van de nederlandse politieke partijen.

Programma van de politieke partij Democraten 66. Amsterdam, 1966 (3^{de} druk), blz. 3-5.

(29) Gegevens vastgesteld in het nationaal verkiezingsonderzoek 1967 van de afdeling politicologie der Vrije Universiteit te Amsterdam (onmiddellijk na de verkiezingen van 15 februari 1967, steekproefomvang: 4.292 kiezers verspreid over 64 gemeenten). Zie o.m. HOGERWERF A., De nederlandse staatsburger: toeschouwer of medespeler? In: *Sociologische gids*, 1967, nr 5, blz. 303.

aangeduid. In Frankrijk waar het stemrecht niet verplicht is, heeft men bij de twee stembeurten veruit van de hoogste participatiegraden van alle verkiezingen sinds 1944 vastgesteld : 85 % bij de eerste en 84,5 % bij de tweede stemronde. Gevaar voor apathie en onverschilligheid ten aanzien van het vermeende « veel te veel verkiezingen » berust derhalve op een zeer wankel grond. Het aantal verkiezingen is niet zo belangrijk, wel het duidelijk aangeven van de politieke inzet van de verkiezingen en het respect voor de uitspraak van het kiezerskorps.

Het is noodzakelijk er op te wijzen dat in deze competitie langs de communicatiekanalen en langs de propaganda, veel meer dan de zogenoemde « télégénie », het programma, het voorgestelde beleid werkelijk voor de kiezers is gebracht. Langs televisie, radio, pers, meetings en andere communicatie- en propagandamiddelen werden de kiezers in ware zin staatsburgerlijk geïnformeerd en voorgelicht zodat de beslissing door het kiezerskorps met kennis van zaken kon genomen worden. Deze brede programmatische informatie maakt de rechtstreekse verkiezing van de president of de eerste-minister politiek meer echt, rijper en meer volwassen. En aangezien België over dezelfde communicatiemedia beschikt, ziet men niet in waarom deze verdieping van de politieke participatie ook niet zou gerealiseerd worden indien een rechtstreekse regeringsaanduiding in België wordt gerealiseerd.

Er wordt gevreesd dat een rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister een gevaar van Barnum-populariteit en demagogie inhoudt. Hierbij wordt evenwel de betekenis van de communicatie-fähigkeit, en meer bepaald van de « télégénie » overschat. De beruchte televisiedebatten Kennedy-Nixon hebben volgens een overzicht van een dertigtal terzake doorgevoerde onderzoeken *niet* als effect gehad dat de republikeinen in massa voor Kennedy gingen stemmen, wel dat men Kennedy, en dit zowel bij republikeinen als demokraten, als een volwaardige kandidaat ging zien (volgens verklaringen evolueerde men in de eigen partij van een anti-Nixon demokraat tot een pro-Kennedy demokraat) en dat de participatie-weifelaars aangespoord werden om aan de verkiezingen deel te nemen (30). En zelfs al zou Kennedy enig voordeel uit zijn televisiegaven gehaald hebben, dan nog wijst de Kennedy-mythe erop dat hij een toch niet al te bar president is geweest.

Kijkt men naar Nederland dan ziet men daar dat bij loutere populariteitsmetingen het stuk voor stuk de grote kopstukken uit de nederlandse politiek zijn die bovenaan in het rijtje staan :

(30) KATZ E., FELDMAN J., Les débats Kennedy-Nixon, in : *Etudes de radio-télévision*, 1963, n° 2, blz. 3-14.

Zijlstra : 17 % (ARP)
Luns : 14 % (KVP)
Cals : 13 % (KVP)
Biesheuvel : 10 % (ARP)
Den Uyl : 9 % (PvdA)
De Jong : 8 % (KVP)
Van Mierlo : 5 % (D 66)
Toxopeus : 5 % (VVD)
Vondeling : 4 % (PvdA)
Schmelzer : 3 % (KVP)
Beerninck : 3 % (CHU) (31).

Bovendien wijst de publiciteit die in de campagne van de wetgevende verkiezingen is ingevoerd (cf. « Jelle zal wel zien ») uit, dat deze niet zozeer om kleine figuren maar additioneel bij de politiek in de kijker lopende kopstukken wordt gevoegd. Barnum alleen kan zeer weinig aarde aan de verkiezingsdijk brengen.

Ook de voorkeurstemmen bij de belgische wetgevende verkiezingen, welke ingevolge de grote ongelijkheid tussen de arrondissementen nog altijd een aantal plaatselijke elementen laten spelen, wijzen, vooral in de grotere arrondissementen in de richting van de steun voor de in het politiek bedrijf centraal staande figuren (32).

Wat het eigenlijk demagogisch opbod betreft heeft de verkiezingscampagne van de franse presidentsverkiezingen van 1965 dit bezwaar over de ganse lijn ontzenuwd. Het is, mede dank zij de goed opgevatte televisieprogramma's een zeer zakelijk, een zeer politieke uiteenzetting geworden. Ten andere, de eigen organisatie van een rechtstreekse regeringsaanduiding, zeker in een veel partijstelsel remt alle demagogie en opbod af (zie hierover verder).

Het voorbeeld, namelijk de franse presidentsverkiezingen van 1965, mag niet de indruk geven dat het hier om een typisch gaullistisch element, zoals bijvoorbeeld volmachtenwetten, gaat. Ten eerste, komt de vraag naar de rechtstreekse verkiezing van de franse president uit een democratisch helemaal niet verdachte hoek : Maurice Duverger. De verkiezing van de president kan slechts de gaullistische sterke « uitvoerende macht » demokratiseren. Het typisch gaullistische van de Vijfde Republiek ligt hem enerzijds in de orléanistische regering die vertrouwen van parlement

(31) K.R.O., *Hoe is Nederland gestemd*, z.p. 1967 (gestencld), blz. 25. Onderzoek uitgevoerd door het bureau Veldkamp- Marktonderzoek te Amsterdam in de laatste week van oktober 1967, omvang van de steekproef : 2.000.

(32) DEWACHTER W., Over het rekenen met de voorkeurstemmen van de wetgeven-
de verkiezingen. In : *Politica*, 1967, n^o 3, blz. 205-217.

én van de president moet hebben, en anderzijds in het fameuse artikel 16 van de franse grondwet waarbij de president in sommige gevallen alleen kan regeren, zonder Parlement (33). Bovendien is de duur van het presidentieel mandaat, namelijk 7 jaar, te lang. De rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister gaat helemaal niet in de richting van deze gaulistische elementen. Integendeel, zij gaat veeleer de richting uit die Jean Lecanuet voor Frankrijk vroeg: « Allons plus loin que la Constitution batarde qui est à l'heure actuelle la nôtre. Faisons un vrai régime présidentiel à l'américaine. Supprimons la fonction de Premier ministre; ôtons au président le droit de dissoudre unilatéralement l'Assemblée sans mettre fin à son propre mandat; réduisons le mandat du président de la République à la même durée que celle de la législature » (34). Groot verschil met Lecanuet die voor de franse situatie spreekt, is het feit dat om in België op deze manier tot een rechtstreekse regeringsaanduiding te komen, men niet een presidentieël stelsel moet invoeren, met andere woorden dat dit perfect uitvoerbaar is binnen het koninkrijk België.

De monarchie in België zou bij een rechtstreekse regeringsaanduiding slechts een zeer beperkt functieverlies ten aanzien van de huidige toestand ondergaan: namelijk het « benoemen » van informateurs en formateurs. Het is in de huidige belgische politiek zonder meer voor alle waarnemers duidelijk dat de vorst niet meer de eerste minister benoemt (35). Enkel kan hij nog officieel optreden als benoemer van informateur en formateur en eventueel op bedekte wijze drukking uitoefenen. Deze ietwat onduidelijke functie zou de koning verliezen. Maar zijn symboliserende functie voor de gehele natie zou onverminderd blijven voortbestaan, meer zelfs, langs een aangepast ceremonieel van eedaflegging van de verkozen eerste-minister zou deze functie aan duidelijkheid en kracht winnen. In Nederland noemt men de eerste-minister de minister-president. Waar deze term misschien minder geëgend is voor het klassiek parle-

(33) Art. 16 : Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

(34) Uitspraak opgetekend door C. IMBERT in *L'Express*, 1967, 20-26 februari, n° 818, blz. 10

(35) Zie de vroeger aangehaalde werken van J. DE MEYER, C. HÖJER, E. BOEYNAEMS.

mentair regime dat men daar (nog) heeft, daar is deze term misschien het best aangewezen om er de rechtstreeks verkozen eerste-minister mee aan te duiden. Want een gevolg van deze rechtstreekse verkiezing is een ietwat gewijzigde procedure van benoeming van de ministers, en als gevolg daarvan een veranderde figuur van de regering.

Twee kenmerken die konstituerend kunnen zijn voor die figuur van de regering zijn de autonomie van de eerste-minister in de keuze van *zijn* ministers en de incompatibiliteit van ministerschap en politieke vertegenwoordiging (parlement, provincie, gemeente). Deze kenmerken behoren niet wezensnoodzakelijk gevoegd te worden bij de rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister, maar omwille van de efficiëntie binnen het bestel, omwille van de efficiëntie binnen de democratie dringen deze zich op.

De rechtstreeks verkozen eerste-minister zou zelf zijn minister kiezen, benoemen en ontslaan. Zijn regering bedoelt niet op de eerste plaats een parlement in het klein, zij het enkel met de regeringspartijen, te zijn. Zijn regering kan dit zijn als hij dit zelf wenst en doorvoert. Maar zijn regeringsploeg kan ook samengesteld zijn uit een aantal technici uit de administratie, uit de bedrijven, uit de politieke wereld, uit de universiteiten, die hij kiest omwille van de kennis van de problemen die hij hen toevertrouwt of omwille van hun handigheid in onderhandelingen, opinievorming of politieke taktiek. Over de organisatorische structuur binnen in de regering beslist de eerste-minister eveneens autonoom. Pas als de eerste-minister in volle zelfstandigheid, zonder verplichtingen van partijen of drukkingsgroepen zijn regering samenstelt kan men zeggen dat deze rechtstreekse verkiezing van de eerste-minister in feite een rechtstreekse verkiezing van de regering is. Institutioneel en qua politieke verantwoordelijkheid belichaamt de eerste-minister op zichzelf eigenlijk de volle regering. Hij is de regering. Zijn ministers zijn zijn helpers. Hij is de « minister-president ».

In de aktuele belgische politiek is de kumul van politieke mandaten al te zeer een zieke plek. Het past dan ook deze ziekte niet in de hand te werken. Daarom kan enkel maar voorgesteld worden dat men deze onefficiënte situatie, die in het geheel niet aan een democratische ver-eiste beantwoordt, zeker niet in deze regeringsvorm inbouwt (36). Daarom wordt hier sterk gepleit voor een incompatibiliteit van ministerschap zeker

(36) Dit houdt niet in dat wij ons persoonlijk met incompatibiliteit tussen minister en vertegenwoordigend mandaat zouden tevreden stellen. Ons inziens moet dringend de incompatibiliteit tussen parlementair- en gemeentelijk mandaat doorgevoerd worden. Doch daarover gaat het hier niet.

met parlementair mandaat, maar ook met provinciaal of gemeentelijk mandaat.

4. De minister-president tegenover het Parlement.

Het centrale probleem in deze politieke regeringsgestalte is de relatie tussen de regering, zijnde de rechtstreekse verkozen minister-president en het parlement, waar niet noodzakelijk een absolute meerderheid door de partij van de eerste minister bezet wordt. Om het langs zijn meest negatieve zijde te belichten, een stukje uit een kommentaar op het Appèl van Democraten 66 door het nederlandse Algemeen Handelsblad: « De winnaar (de rechtstreeks verkozen minister-president) formeert zijn kabinet nu óf uitsluitend uit de eigen partij (desgewenst met enige partijloze « zakenministers ») óf met aanvulling uit een of meer andere partijen. In het eerste geval stuit elk regeringsvoorstel op een in de meerderheid zijnde en uiteraard niet zo bijster welwillende oppositie, in het tweede geval zit de regering in vrijwel dezelfde compromissituatie, als de Democraten 66 zozeer verfoeien en waarvan zij af willen. Dit is een sombere schildering, die in de praktijk misschien enkele lichtere tinten zou vertonen. Maar zolang in ons land geen tweepartijstelsel bestaat, is zij in de kern juist » (37). Afgezien van de verklaring gegeven in de laatste zin, en afgezien van de al te, niet sombere maar sarkastische toon van dit editoriaal, steekt er een belangrijke vraag in, namelijk is de minister-president, gesteld tegenover een parlement waarin waarschijnlijk geen enkele partij de absolute meerderheid behaalt en waarin er bovendien een bonte variatie is van partijen, niet gedoemd tot immobilisme? Nog scherper geformuleerd: is deze vorm van regering niet structureel bepaald om helemaal de functie van centrale motor in ons politiek bestel te verliezen en uit te groeien tot een centrale fossiel? Indien dit zo zou zijn, dan gooit men met deze rechtstreekse verkiezing zowel kind als badwater weg. De rechtstreeks verkozen minister-president biedt voorzeker een ander beeld, zowel institutioneel als informeel, dan de actuele regeringsvorm, maar zeker zal deze regeringsgestalte niet haar functie van centrale motor in het politiek bestel, zelfs met een veelpartijstelsel verliezen.

Vooreerst moet gewezen op het feit dat de regering geen meerderheidsparlement in het klein meer is, en dat derhalve een groot deel van konfliktstof in de huidige politieke constellatie dit in het vervolg niet meer zal zijn. Inderdaad, alles wat bij koninklijk of ministriëel besluit geregeld kan of moet worden, berust nu bij de uitsluitende beslissing van de

(37) Appèl met een Vraagteken. In: *Algemeen Handelsblad*, 15 september 1966, blz. 1.

minister-president. Denk aan rondschrijven over de neutraliteit in het officiële onderwijs, aan de aankoop van militair materiaal, aan de uitvoeringsbesluiten van de taalwetten, aan benoemingen, aan openbare werken. Dit alles kan beslist worden door de minister-president, zonder dat binnen de coalitie de regeringspartijen aan touwtje trek doen. Dit lijkt op het eerste gezicht een stap naar alleenheerschappij. Evenwel ligt in deze opwerping de grondige fout besloten dat men vergeet dat deze minister-president, door de competitie op een bepaald programma is verkozen en dat hij er niet is gekomen door het lukken in de samenstelling van een min of meer toevallige regeringscoalitie, maar door de rechtstreekse beslissing van het werkelijk en wettelijke land. In dit opzicht zal de minister-president zeker niet uitgroeien tot een fossiel, integendeel in dit opzicht wordt én efficiëntie én democratie vergroot. Waar de uitvoering derhalve geen problemen stelt, spitst het probleem zich toe voor het wetgevend werk. Ons inziens lijkt het duidelijk dat regering en parlement wel enig gezichtsverandering zullen ondergaan. Fundamenteel hierbij is het gegeven dat bij een rechtstreekse verkiezing van de minister-president, het parlement ophoudt de enige vertegenwoordiging van de natie te zijn. Nog altijd zullen: « Tous les pouvoirs émanent de la nation » maar deze emanatie zal niet alleen meer te vinden zijn in het parlement maar ook, en ten zelfde titel in de minister-president. Dit is een gegeven dat ten gronde uit de relatie op stuk van wetgeving tussen parlement en regering kan veranderen.

De verkiezingen van de minister-president bieden belangrijke programmatische aanduidingen. Doordat in de huidige gegevens van de belgische partijkonstellatie, die dan toch sinds 1919 nagenoeg op deze manier is uitgetekend, geen enkel partij de absolute meerderheid verwerft (38), is het weinig waarschijnlijk dat de kiezers in de eerste ronde reeds de absolute meerderheid aan een bepaald kandidaat zouden geven. (Indien dit toch zou gebeuren zou de positie van die minister-president er slechts des te duidelijker en sterker om zijn). De kiezers moeten derhalve in de tweede stembuurt voor een deel afstappen van hun partijkeuze, en precies deze heroriëntering van de stemmen geeft een grote programmatische aanwijzing. Bovendien geven de programma's van de twee overblijvende kandidaten ook belangrijke aanduidingen over het te voeren beleid (39). Deze uitspraak van het kiezerskorps geeft niet alleen een

(38) De absolute meerderheid van de CVP in de Senaat in 1949, in Kamer en Senaat in 1950 en in de Senaat in 1958 stemde niet overeen met een absolute meerderheid in het kiezerskorps. Deze absolute meerderheden komen in feite voort uit de vertekening van de keuze bij de verwerking (DEWACHTER W., a.w., blz. 343-374).

(39) In dit opzicht kan een lans gebroken worden om de informatie betreffende het keuzegedrag van de kiezers bij de verkiezingen zo groot mogelijk te maken. Afgezien van de keuzebeslissing die tot uiting komt in de steun voor één kandidaat

aanduiding aan de minister-president maar ook aan het parlement. Dit is precies het rijke en het soliede van deze verkiezingsprocedure (40).

De minister-president kan, ten aanzien van zijn programma dat langs wetgeving moet gerealiseerd worden, tactisch twee wegen uit. Ofwel sluit hij op basis van de verkiezingen die tot zijn aanduiding als minister-president hebben geleid met twee (eventueel meer) partijen een vast regeringspakt voor vier jaar, ofwel werkt hij per wetsontwerp met een wisselende meerderheid. Alhoewel de eerste weg reeds een aanzienlijke verbetering ten aanzien van het huidige bestel inhoudt (zij het al maar doordat hij met de kracht en het gezag van zijn rechtstreekse verkiezing in de onderhandeling tot dit regeringspakt veel meer gewicht in de schaal legt), toch gaat onze voorkeur sterk uit naar de tweede weg, en dit hoofdzakelijk om twee redenen.

Om deze redenen scherper in het licht te stellen laat ons even de werkelijke verhouding tussen het Amerikaanse Kongres en de president op stuk van wetgeving aanwijzen, en aldus bepaald beeld dat in Europa hieromtrent leeft, enigszins « entmythologisieren ». Eén van de bekendste Amerikaanse politiek sociologen S.M. Lipset schrijft hierover : « Les majorités parlementaires aux Etats-Unis se sont montrées aussi instables et versatiles que celles des Chambres de la Troisième et de la Quatrième République. (...) Si tous les changements de majorités enregistrés à l'occasion du vote d'une loi importante, ou d'une demande d'approbation de la politique du gouvernement, avaient dû entraîner sa chute, les cabinets ministériels auraient été plus nombreux encore aux Etats-Unis qu'ils ne le furent en France sous la Troisième et la Quatrième République » (41). Voor ons die behept zijn met het klassieke parlementaire bestel, is het noodzakelijk in te zien dat het niet antidemokratisch is als een regering (die rechtstreeks verkozen is) aanblijft als bepaalde wetgeving wordt geweigerd of (ondanks vertrouwenskwestie) geamendeerd wordt.

kan men aan de kiezer (al dan niet verplichtend) vragen informatie te verstrekken over zijn partijdige keuze bij de parlementsverkiezingen en bij de tweede ronde bovendien het keuzegedrag bij de eerste stembeurt. Dit is evenwel een uitwerkingsmodaliteit die niet intrinsiek tot het systeem behoort.

(40) In plaats van de verkiezingen in twee stembeurten zijn er theoretisch ook andere formules mogelijk, meestal een vorm van preferentieel stelsel. M. Duverger pleit bijvoorbeeld voor een vorm van preferentieel stelsel, toegepast bij sommige verkiezingen in Australië, dat nogal sterk gelijkt op de telmethodes van de BSP poll in de federatie Antwerpen (DUVERGER M., a.w., blz. 94-99). Deze oplossing biedt evenwel niet dezelfde kansen voor een programmatische konfrontatie van de kandidaten en verleent het kiezerskorps noch zo een grote mogelijkheid als dwingende noodzakelijkheid om zelf stelling te nemen. Om deze redenen geniet een verkiezingstechniek met twee stembeurten uitdrukkelijk de voorkeur.

(41) LIPSET S.M., Egaliser les chances. In : *Esprit*, 1963, n° 1, blz. 65. Voor omstandiger gegevens zie ook : LIPSET S.M., *Political Man. The Social Bases of Politics*. Verschillende uitgaven.

Werken met een wisselende meerderheid betekent eigenlijk de functie van het Parlement als wetgevend orgaan nieuw leven in blazen en de democratische inspraak in het staatsbeleid vergroten. Al te zeer wordt ons Parlement verlamd door een vast regeringsprogramma: dit staat er in en moet dus gerealiseerd worden, dit staat er niet in en mag derhalve niet gerealiseerd worden, ongeacht hoe de structurele gegevens en de maatschappelijke vraag en zelfs de politieke situatie zich sinds het tot stand komen van dat regeringsprogramma ook moge ontwikkeld hebben.

Het gebruiken van wisselmeerderheden betekent in wezen een vlugger, en adequater en een juistere uitwerken van de wil van de volksvertegenwoordiging, en langs de betere realisatie van deze wil der vertegenwoordiging van de natie een betere realisatie van de volkswil en derhalve een adequater realisatie van de democratie (42).

Door te werken met wisselende meerderheden wordt de functie van het Parlement, zowel wat wetgeving als wat controle betreft, opnieuw krachtiger gemaakt. Er komt opnieuw enige (en noodzakelijke) scheiding van macht tussen Parlement en regering. Dit is de eerste reden om het systeem van de wisselende meerderheden voor te staan. Bovendien wordt de doorstroming van de basisdesiderata van het kiezerskorps geactiveerd en komt het vlugger tot de aangewezen oplossingen. In een politiek bestel waar men soms al te lang de problemen laat aanslepen om niet te zeggen « rotten », is dit ook een belangrijk voordeel.

Het zou evenwel naïef zijn te veronderstellen dat er tussen Parlement (zeker een Parlement met een vijftal partijen) en de minister-president (ergens toch ook voortgesproten uit een partij) nooit of nooit inzake wetgeving een konflikt zou kunnen bestaan. Deze konflikten kunnen rijzen en zullen ook rijzen, hoofdzakelijk misschien naar gelang de onhandigheid van Parlement of van minister-president of van beide maar niet alleen omwille van deze onhandigheid (43).

Er is dan ook een wenteltrap van wederzijdse drukkingsmiddelen mogelijk. Hierbij stelt zich de vraag in hoever deze evenwel geïnstitutionaliseerd moet worden. Persoonlijk zouden wij geneigd zijn deze wenteltrap niet al te zeer te institutionaliseren maar in elk geval wel het kulminatiepunt

(42) Alhoewel de verbetering van het parlementair werk niet tot het onderwerp behoort, dient hier toch aangestipt dat een opheffen van het dubbel werk van Kamer en Senaat en beter nog de inhoudelijke werkverdeling tussen Kamer en Senaat een aanzienlijk beter aangepast instrument zou aanwezig stellen om precies deze funktietoename adequater te kunnen vervullen.

(43) Ook in het huidig bestel zit er al een deel handigheid in, bijvoorbeeld het aantal keren dat de vertrouwenskwestie wordt gesteld, of bijvoorbeeld de regering Lefèvre-Spaak die voor de taalgrensafbakening, in strijd met haar ontwerp de oplossing van de Kamer van volksvertegenwoordigers aanvaardt, en zich zelf niet erg stoort aan een gedeeltelijke wisselmeerderheid.

en derhalve ook de afbouw van de wenteltrap te voorzien. Misschien is het vooruitziend volgende drukkingselement institutioneel ter beschikking te stellen.

Een eerste element van wederzijdse drukking is het schranken van het oogenblik waarop voor het kiezerskorps wordt getreden. Bij voorbeeld zou men twee jaar na de verkiezing van de minister-president het Parlement kunnen laten samenstellen; en twee jaar na deze verkiezing zouden opnieuw de verkiezingen voor de minister-president worden ingericht (44). De verwijzing naar de kiezer kan een belangrijk drukkings-element zijn in een mogelijke konfliktsituatie. Het schranken van deze verkiezingen lijkt beter omdat op die manier een uitspraak van het kiezerskorps in een konflikt niet zeer lang kan uitblijven.

De mogelijkheden van wetgevend initiatief die op dit oogenblik bestaan kunnen best behouden blijven. Eveneens dient de amenderingsmogelijkheid én voor parlement én voor regering behouden. Hierdoor kan een deel van het konflikt binnen het Parlement verlopen, wat ten aanzien van de escalatie een remmende betekenis heeft en derhalve wel aanbeveling verdient.

Aan de minister-president zou een veto kunnen toegekend worden als tegengewicht voor de mogelijkheid van het Parlement om een wetsontwerp te verwerpen. Het Parlement zou aan dit veto een einde kunnen stellen door de niet uitgevaardigde wet na verloop van een minimum tijdspanne (die nader te bepalen is) opnieuw in behandeling te nemen en opnieuw (eventueel in gewijzigde vorm) goed te keuren (45). Indien de minister-president dan nog zijn veto tegen deze opnieuw goedgekeurde

(44) Terloops moge er op gewezen worden dat de formule van de USA om slechts twee volledige termijnen presidentschap toe te laten (Amendment XXII) heel wat voordelen heeft laten blijken. Ook kan gedacht worden aan de formule van vice-minister, om het minister-presidentschap dat om een of andere reden van heilkracht zou opvallen tot bij de volgende verkiezingen te verzekeren.

(45) In de grondwet van de VSA wordt een gekwalificeerde meerderheid gevraagd en bovendien wordt met deze gekwalificeerde meerderheid de escalatie (institutioneel) afgesneden.

Art. I sec 7 : (...) « Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States, if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that house in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two-thirds of that house shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other house, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two-thirds of that house, it shall become a law. But in all such cases the votes of both houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each house, respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law. »

wet zou stellen, zou dit betekenen dat de wet in beslissend referendum aan het kiezerskorps wordt voorgelegd, ofwel in de vorm van aanvaarding of niet (indien minister-president geen tegenvoorstel heeft ingediend) ofwel onder vorm van keuze van één van de twee oplossingen (deze van het Parlement of deze van de minister-president). Hier is de konfliktwenteltrap zeer ver gaand uitgewerkt. Het is weinig waarschijnlijk dat men deze wenteltrap frekvent tot op het hoogste niveau zal beklimmen. Maar zelfs als men hem tot het hoogste niveau zou beklimmen, dan is er nog een scheidsrechter aangeduid, en deze scheidsrechter is de opdrachtgever, de mandaatverlenende én voor het Parlement én voor de minister-president. Juist deze beslissing van de natie op de top van de wenteltrap is fundamenteel democratisch en wezenlijk gezond voor het evenwicht van het systeem (46).

Voorgaande procedure gaf vooral de minister-president de mogelijkheid om het parlementair initiatief of de parlementaire zienswijze af te remmen, met mogelijkheid voor het Parlement hieraan te verhelpen. Er dient nu nog een mogelijkheid gegeven aan de minister-president om voor zijn ontwerpen in het Parlement een uitspraak te bekomen. Wij dachten dat aan de minister-president de mogelijkheid moest gegeven worden om het begraven van een wetsontwerp in de dossiers, in de commissies of door het voorstaan van een verschillende oplossing in Kamer en Senaat (tenminste zo lang deze nog dezelfde opdracht hebben) ongedaan te kunnen maken. In dit opzicht suggereren wij dat door de minister-president voor een bepaald ontwerp een prioritaire behandeling zou kunnen gevraagd worden. Dit zou inhouden dat binnen de 6 maanden een uitspraak van het Parlement zou moeten vallen, zij ze positief of negatief. In geval Kamer en Senaat binnen die 6 maanden niet dezelfde uitspraak zouden doen zouden de gezamenlijke vergadering van Kamer en Senaat nog 1 maand toegewezen krijgen om samen tot een uitspraak te komen (47). Indien binnen die maand geen gezamenlijke uitspraak zou komen, zou de minister-president kunnen kiezen tussen de oplossing van de Kamer en de oplossing van de Senaat. Evenwel dient de mate waarin deze dringendheidsprocedure door de minister-president zou kunnen gebruikt worden beperkt te worden, bijvoorbeeld door het aantal per jaar te beperken

(46) In tegenstelling tot M. Duverger (a.w., blz. 86) zouden wij niet geneigd zijn bij een weigering van vertrouwen én Parlement én minister-president terug voor de kiezers te sturen. De formule van een beslissend referendum lijkt ons beter, omdat zij duidelijker van uitspraak is, meer terzake, en beperkter van draagwijdte in de zin dat niet het ganze systeem aan een herziening wordt onderworpen — met het gevaar van onduidelijke uitspraak — maar enkel de konfliktmaterie, precies en afgelijnd.

(47) Men kan deze formule op vele manieren aanpassen naargelang men de minister-president meer of min en het Parlement minder of meer drukkingsmiddelen in de hand wil geven.

of ons inziens nog beter dat telkens deze procedure toegepast wordt de minister-president zijn veto-recht verliest.

Misschien zou het ook nuttig kunnen zijn te bepalen dat geen wetsvoorstellen die aanzienlijk meer uitgaven meebrengen kracht van wet kunnen krijgen zonder zelf de bron van de inkomsten voor deze uitgaven aan te duiden.

Deze voorstellen van wederzijdse drukkingselementen zijn hoofdzakelijk ten illustratieve titel aangegeven. Het is evident dat voor een deel van deze suggesties een aantal argumenten pro zowel als contra kunnen aangevoerd worden. Sommigen zullen zelfs zeggen dat er al te veel wederzijdse drukkingselementen zijn ingebouwd, waar anderen vinden dat er te weinig zijn ingebouwd. De hier aangegeven elementen, dachten wij, zouden nuttig kunnen zijn; het is misschien wenselijk dat zij ingebouwd worden samen met het systeem. Doch de discussie over hoeveel en welke drukkingsmiddelen moeten geïnstitutionaliseerd worden, mag echt niet de wenselijkheid en de noodzakelijkheid van een rechtstreekse regering in het gedrang brengen. De voordelen van het stelsel zijn te groot en de konflikt situatie waarschijnlijk te beperkt om de rechtstreekse regerings-aanduiding niet te realiseren. Ten andere deze institutionalisatie van het konflikt kan enkel bijdragen om het systeem nog beter te laten functioneren.

In de Amerikaanse politiek gebeurt het meermaals dat een republikeins president met een democratische meerderheid in het Kongres moet regeren, of dat een democratisch president het met een republikeinse meerderheid moet doen. Zo was de Republikeinse Partij van 1947 tot 1949 in een meerderheidspositie in het Kongres, wjl de demokraat Truman president was. Zo ook had de Demokratische Partij, ondanks een langdurige en bij wijlen soms uitgebreide meerderheid in het Kongres, namelijk van 1955 tot 1961, te maken met de republikeinse president Eisenhower (48). En toch funktioneert dit systeem. Het kan derhalve ook in ons systeem functioneren. Nu is het bovendien nog gemakkelijker te staan tegenover een verdeelde oppositie (verschillende partijen) dan tegenover de oppositie die één enkele partij behelst en die de meerderheid in het parlement heeft, en soms een zeer uitgebreide. De opwerpingen van inefficiëntie, steriliteit en fossieleren, zoals onder meer uitgedrukt door het Algemeen Handelsblad, blijken derhalve niet zo steekhoudend te zijn als zij er bij de eerste benadering uitzien.

De rechtstreekse verkiezing verleent de regering een groter gezag,

(48) FERGUSON J.M., McHENRY D.E., *The American System of Government*. New York, 1959, blz. 254.

schenkt haar bestendigheid en de mogelijkheid de politiek op een langere termijn uit te stippelen. De rechtstreekse verkiezing van de regering verleent de natie democratische inspraak in de centrale motor van ons politiek bestel. Dit is dan ook de opgave voor heden.





Politique et économie dans l'intégration européenne

par Matthieu VAN LUNEN,
Administrateur principal
à la Commission des Communautés Européennes



Le mouvement vers l'unification de l'Europe des dernières décennies a engendré, aussi bien par ses réussites que par ses échecs, une accélération de la réflexion et des recherches scientifiques sur les phénomènes qui ainsi s'annonçaient et se concrétisaient. Une telle évolution est parfaitement naturelle. Ce qui l'est moins c'est que, tout au long de ces années de tension inévitable à toute croissance, la science politique n'a pas réussi à émerger des études de détail et à maîtriser ainsi le sujet. Les résultats de ces travaux contrastent singulièrement avec le flot des écrits, traitant de ces phénomènes, publiés non seulement dans les pays directement intéressés mais ailleurs également.

Un exemple significatif de cet état de choses, c'est la confusion qui règne au sujet d'un des problèmes-clé se posant dans ce domaine, à savoir : le rapport entre l'ordre politique et l'ordre économique. Les efforts visant l'intégration globale des vieux états européens ont échoué, voici plus de dix ans. On a relancé alors, dans le même but avoué, la méthode de l'intégration par secteurs, méthode qui avait déjà connu une première réalisation dans l'institution de la CECA. C'est ainsi que la CEE et Euratom ont vu le jour. Mais précisément, les succès initiaux de la CEE allaient provoquer des controverses au sujet du rapport entre le politique et l'économique et la confusion atteignit un point culminant au cours de l'année 1965 lorsque éclatait la crise de la Communauté. D'une part se trouvaient les tenants de la thèse suivant laquelle l'intégration économique devait aboutir tout naturellement à l'intégration politique ; l'économique, donc, conditionnerait le politique. A l'opposé, ceux qui opéraient une dissociation complète entre l'économique et le politique et niaient tout rapport de cause à effet entre le premier et le second. Ce raisonnement, bien entendu, aboutissait à l'attribution de la compétence d'agir dans chacun de ces domaines à des organes différents.

C'est la politique pratique qui a provoqué ce débat. Les deux thèses sont invoquées pour servir des causes politiques opposées. Le scientifique, dans une telle discussion, est, de par sa nature, enclin à rester à l'écart. Mais puisque, précisément, on continue à se servir d'arguments empruntés à la science politique et à porter ainsi le débat sur le terrain qui est le sien, il lui paraît néanmoins de son devoir de s'interroger sur les mérites de ces argumentations et d'essayer d'en clarifier les données.

Un examen superficiel permet déjà de faire une première constatation. Les tenants des deux thèses en présence sont d'accord pour considérer que leur débat porte sur deux « terrains » distincts d'action humaine — le terme « terrain » étant, selon toute apparence, pris dans le même sens —, celui de la politique et celui de l'économie. Mais ils se séparent pour se ranger dans des camps résolument opposés lorsque se pose la question de savoir comment les deux « terrains » se rapportent l'un à l'autre, toujours dans l'optique des formes d'unification telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui dans l'Europe des Six. Les uns affirment que les deux « terrains », bien que distincts, ne sont pas séparés mais, au contraire, s'imbriquent intimement l'un dans l'autre, au point que des changements dans le domaine de l'économie sont susceptibles de provoquer des changements dans celui de la politique. Les « terrains », pour emprunter encore un instant la même terminologie, sont alors en quelque sorte conçus comme étant situés au même niveau et se chevauchant. Les autres voient, au contraire, les deux domaines non seulement distincts, mais séparés, se situant à des niveaux différents, de telle sorte que les phénomènes économiques, loin de pouvoir engendrer des changements dans le monde politique, y soient soumis. C'est la thèse du primat de la politique sur l'économie (comme, d'ailleurs, sur tous les autres aspects de la vie de la collectivité).

Pour voir plus clair dans cette contradiction, une première réaction serait de tenter une analyse approfondie des termes du désaccord. Mais avant d'examiner ce désaccord, il convient de s'interroger sur le point de départ commun. Il nous semble même qu'un tel examen se révélera plus fructueux.

En effet, la conception de la politique et de l'économie comme étant deux domaines autonomes d'action humaine — à quelque niveau qu'ils soient situés — rend-elle compte de la réalité ? Autrement dit, s'agit-il vraiment de deux plans distincts sur lesquels se déroulent deux types d'activité qui, bien que pouvant produire accessoirement des effets sur l'autre plan, ne sont pas, en eux-mêmes, tributaires l'un de l'autre ? Nous en doutons. Au risque de paraître, à première vue, confondre des notions entre lesquelles on a, non sans un certain mal, maintenu une distinction, nous croyons qu'il s'agit là d'une présentation simpliste des choses. L'emploi

inconsidéré de termes métaphoriques tels que « terrain », « domaine », « plan » et *tutti quanti* a fortement contribué à créer la confusion devant laquelle nous nous trouvons. Une méfiance envers ce langage planimétrique nous semble salutaire. Examinons donc de plus près chacun des deux types d'activité — pour adopter un terme aussi neutre que possible — et essayons ensuite de déterminer leurs rapports réciproques. Pour ce faire, il sera inévitable de rappeler quelques notions fondamentales .

*
**

Pour ce qui est, d'abord, de l'activité économique, les choses sont relativement simples. La théorie économique enseigne que l'on peut ramener les fonctions économiques à deux qui apparaissent comme fondamentales, celle de producteur et celle de consommateur. Toutes les autres fonctions typiquement économiques, celles d'entrepreneur, d'ouvrier, de capitaliste, etc. sont secondaires, trouvant leur principe dans les notions de base. Or, il semble évident — bien que la rigueur scientifique exige évidemment une démonstration définitive, qui ne sera possible qu'à l'aide d'une définition plus précise du concept de la politique — il semble évident que les opérations économiques élémentaires se rattachant à ces deux fonctions, ne doivent rien au concours d'un quelconque facteur d'ordre politique. L'activité économique peut être *objet* d'actes politiques, et, de nos jours, elle est un de leurs objets principaux, mais elle ne renferme pas en elle-même d'éléments politiques (1). Les phénomènes proprement économiques se présentent donc, au regard du scientifique, comme un ensemble homogène et autonome (qu'on peut ainsi, si l'on veut, imaginer comme étant situé dans un domaine, champ etc.).

En est-il de même en ce qui concerne les phénomènes politiques ? Autrement dit, peut-on parler de politique « pure » — comme une pratique de plus en plus courante nous suggère de le faire — dans le même sens, indiqué ci-dessus, où l'on peut parler d' « économie pure » ? Répondre

(1) Nous n'entendons nullement prétendre que les interventions des pouvoirs publics seraient impropres à infléchir les processus économiques pour atteindre tel ou tel objectif souhaitable. Depuis Keynes « The end of laissez-faire » il ne se trouve guère d'économiste sérieux pour soutenir le contraire. Nous ne voulons que constater que, aussi parfait ou imparfait qu'il puisse être d'après des critères extra-économiques, le processus économique, *pour être économique*, c'est-à-dire dans tout ce qui lui est propre, ne doit rien à quelque facteur politique que ce soit. L'objection habituelle, impatiente, des économistes, surtout ceux qui se souviennent précisément de Keynes, souligne que, sans l'intervention régularisatrice des pouvoirs publics, l'équilibre économique serait souvent gravement compromis. Mais c'est là méconnaître notre propos. Un tel raisonnement ne relève pas de la science économique en tant que science démonstrative, mais de la politique économique. Notre but étant d'arriver à toute la clarté possible dans les distinctions et définitions de base, notre discours se situe nécessairement au niveau de la science théorique.

affirmativement équivaudrait à dire qu'il existe des phénomènes politiques purs de tout élément relevant non seulement du domaine économique, mais encore des domaines social, culturel, militaire, religieux, bref de tous ces terrains d'action humaine dans lesquels intervient l'activité politique. Une première approche, en inventoriant ces terrains, semble conduire à une conclusion contraire. De quelque côté que l'on se tourne, on semble toujours « retomber » dans ces mêmes domaines. Dans ces conditions, la question se pose tout naturellement de savoir, si la notion de politique, dépouillée de tous ces distinctifs, garde encore quelque substance, et si oui, quelle devra être sa place par rapport aux différents types d'activité sur lesquels elle s'exerce. Nous prenons ici, comme le lecteur l'aura constaté, le terme politique dans le sens d'une *action* humaine d'une certaine nature qu'il s'agit de déterminer. Nous n'entrerons donc pas ici dans une discussion des autres acceptions de ce mot que distinguent les auteurs et dans lesquelles un examen attentif révèle toujours la présence, avouée ou non, d'un élément de cette nature (2). Une autre étude nous fournira d'ailleurs l'occasion d'examiner les différentes significations de ce mot-clé qui n'en est pas moins, à notre avis, une source de malentendus regrettables.

La politique en tant qu'action se décompose en *actes*, cette notion comprenant, évidemment, aussi bien des omissions, des abstentions d'agir que des actions. Pour être (cas très rare, mais imaginable et donc, méthodologiquement, non négligeable) ou pour former dans leur ensemble une politique, ces actes sont considérés comme étant ordonnés vers un objectif, et c'est cette finalité qui leur confère une certaine cohérence. Il n'y a pas seulement finalité au niveau de l'ensemble, mais aussi — d'une façon directe ou indirecte — au niveau de chacun de ces actes.

Quel est le contenu de cette finalité ? En procédant à un recensement de ces actes, qualifiés de politiques (et donc en laissant de côté les opérations de simple gestion et d'exécution au sens étroit), on relève la présence d'un élément précis. En effet, il s'avère que ces actes concernent tous, de près ou de loin, *l'organisation d'une collectivité*. C'est là une thèse empirico-inductive, mais il nous semble qu'après un recensement maintes

(2) Dans la littérature traitant de ce sujet relevons la distinction, chère aux auteurs anglo-saxons, entre *policy* et *politics*, distinction reprise par Raymond ARON dans le premier chapitre de son ouvrage *Sociologie des sociétés industrielles, esquisse d'une théorie des régimes politiques*, Paris, 1959. Aron qualifie la politique dans le dernier sens comme « la politique-domaine » qu'il définit comme étant « l'ensemble où sont aux prises individus ou groupes qui ont chacun leur policy, c'est-à-dire, leurs objectifs, leurs intérêts, leur philosophie parfois ». Cependant, une telle définition soulève plus de questions qu'elle ne résoud. Que veut dire exactement « ensemble » ? Les objectifs, les intérêts, etc. entrent-ils au même titre dans cette définition ? Quelle est la différence, dans les faits, entre objectif et intérêt ? etc.

fois répété du matériel brut qui s'offre à notre investigation, l'on est fondé à y reconnaître un dénominateur commun à toute cette catégorie.

Précisons toute de suite le sens des termes employés ici. Par organisation nous entendons cette action qui consiste avant tout à établir un ordre — quel et notamment aussi imparfait qu'il soit — dans les activités élémentaires qu'on trouve dans toute collectivité humaine ; activités qui répondent à des nécessités de nature diverse : économiques, religieuses, culturelles. La notion d'organisation comporte aussi d'autres aspects, dont la création des moyens (et notamment les structures) destinés à établir et maintenir cet ordre, mais ces aspects n'ont, dans le cadre de cette étude, qu'une importance secondaire. D'autre part la collectivité, au sens visé ici, est celle, élémentaire, qui se crée du seul fait que l'homme se trouve en présence d'autres individus de son espèce et est, dès lors, placé devant la nécessité de déterminer des rapports d'une certaine durabilité avec eux, afin d'organiser sa propre existence.

L'objet concerné par les actions politiques étant ainsi dégagé, la voie est ouverte pour remonter jusqu'à son objectif proprement dit. En effet, étant action, toute entreprise politique tend à introduire un changement ; c'est là son ressort et sa raison d'être. Or, ces changements s'entendent par rapport à l'état d'organisation de la collectivité en question (3). Sous l'angle de sa finalité, l'acte politique se définit donc comme celui qui tend à modifier l'état d'organisation d'une collectivité — soit en ajoutant des éléments à cette organisation, soit en en supprimant, soit en en remplaçant. Mais il y a un autre élément qui caractérise les actes politiques : tout acte politique s'accomplit en opérant un choix entre une pluralité d'options (4). Toutes les études sur la décision politique — qui se sont multipliées ces derniers temps — sont basées sur cette observation élémentaire. Elle est faite, communément, au sujet des certains organes — dits, pour cette même raison, politiques — de l'état (4a). Mais il n'y a, au point de vue méthodologique, aucune raison de la réserver à ces organes ; elle se vérifie bien au delà de ce cadre, et dans plusieurs directions, en descendant jusqu'au simple citoyen. Il est, par contre, évident que, à l'intérieur du même cadre, les organes typiques d'exécution appliquant lois et règlements, tout comme le pouvoir judiciaire, ne disposent normalement pas de cette latitude dans la détermination de leur action, qui, de

(3) Etat d'organisation présent, ou prévisible au cas où l'action visant à le modifier ne serait pas entreprise. Les actions de type conservateur ne constituent donc pas un obstacle à la définition donnée ici, au contraire. Si le conservateur n'a pas de raisons de craindre un changement du fait des forces progressistes, il n'entreprend rien.

(4) Jacques ELLUL, *L'illusion politique*. Paris, Laffont, 1965, pp. 31 ss.

(4a) Nous renouons sciemment à la « courbette orthographique », s'exprimant par la majuscule, pour les raisons convaincantes exposées par G. BERGERON, *Fonctionnement de l'état*. Paris, Colin, 1965, p. 538, no 16.

ce fait, ne comporte pas d'actes politiques ; dans les cas où une certaine marge discrétionnaire leur est ouverte — dûe à leur propre initiative ou à d'autres facteurs — la possibilité d'actes de nature politique est créée, pourvue que les autres conditions soient remplies.

Cette analyse appelle quelques précisions. Relevant de l'étude descriptive et démonstrative des faits politiques, elle ne peut prendre comme base des règles de droit. Ce n'est donc pas la notion juridique de compétence de tel ou tel organe qui détermine la nature politique de ses actes, mais la réalité de la sélection, opérée par lui, d'une option parmi d'autres. D'autre part, la notion de liberté dans le choix ne doit pas conduire à la conclusion erronée, adoptée malheureusement par trop d'auteurs (5), qu'une action est plus authentiquement politique dans la mesure où elle est décidée dans une plus grande liberté. De tels raisonnements relèvent en vérité d'une science politique *normative*. La condition nécessaire à la nature politique d'un acte est remplie dès que celui-ci n'est pas déterminé, donc dès qu'il y a — cas extrême, assurément — choix entre au moins deux alternatifs. De plus, il va sans dire que les caractéristiques que nous venons d'indiquer, sont valables indépendamment du type de régime dans lequel s'exerce l'activité politique considérée. Enfin, quant aux formes que peuvent revêtir les actes politiques, elles sont d'une extrême variété, allant des multiples opérations, minutieusement définies dans le droit constitutionnel des états modernes jusqu'aux « voies de fait » les plus excessives ; là encore se trouve un indice du fait que le droit ne saurait fournir de critères valables.

Pour résumer, on peut dire que tout organe public, qui se trouve disposer d'une certaine latitude dans la détermination de son action, est — pour autant que cette action tend à modifier l'état d'organisation de la collectivité — auteur d'actes politiques.

*
**

Ces considérations semblent de nature à éclaircir le problème des rapports entre la politique et l'économique, problème se décomposant en deux questions : celle d'une action politique sur l'économique et celle d'une action inverse.

(5) Comme dernièrement le même J. ELLUL, *op. cit.* p. 32 : « L'homme politique ni trop lié par ses mandats, ou par des textes de lois, ni trop conditionné par une civilisation unilatérale, ni déterminé par les circonstances, l'homme politique investi d'une certaine latitude par la possession de moyens d'action effectifs, par une possibilité d'influence de l'opinion publique, par un jeu de combinaisons d'éléments qu'il peut faire varier, c'est celui-là qui réellement peut prendre des décisions vraiment politiques ».

En ce qui concerne la première question il devient assez aisé de voir où se situe le point de rencontre. Il est évident qu'il ne faut pas le chercher dans l'élément du choix, que renferme l'acte politique, mais bien dans celui de l'objectif visé c'est-à-dire la modification de l'état d'organisation de la collectivité. En effet, il y a eu, de tous les temps, — bien que dans une mesure sans rapport avec la situation actuelle — des actions tendant à organiser la vie économique. Qu'il se soit agi de mesure rudimentaires de fixation de prix ou de réglementation sommaire des échanges, il y avait là déjà intervention dans les opérations de caractère économique, opérations qui se produisent spontanément et fatalement dans toute collectivité.

L'ensemble de ces opérations, en d'autres mots la vie économique, constitue le substrat sur lequel le politique vient exercer son action organisatrice. Cette rencontre crée une unité si intime qu'on ne saurait dissocier les deux éléments dans l'acte politique portant sur l'organisation de la vie économique. En effet, si on le vidait de son contenu économique, il perdrait son objectif ; mais du coup, on l'aurait dépouillé de son essence politique. Il se révèle ainsi logiquement impossible de le scinder en deux parties pour attribuer chacune de ces parties à deux organes publics distincts. Lorsqu'un tel organe — qu'il soit d'ailleurs local, régional, national ou communautaire, peu importe — procède à des actions qui réunissent les caractéristiques indiquées, nous avons clairement affaire à un organe politique au sens qu'on attribue généralement à ceux qui procèdent d'ordinaire à des actes politiques.

Nous rejoignons ici notre problème de départ, qui était de faire le partage entre les actes politiques et non-politiques au sein de la Communauté Européenne. Dans ce cadre, les actes qu'il s'agit d'examiner se présentent sous la forme de décision que prennent certains organes et plus spécialement le Conseil et la Commission. (Nous n'entrons pas ici dans une discussion de la nature des actes des autres organes ; ils ne sont pas concernés par le débat actuel.)

Que la presque-totalité des actes du Conseil soient de nature politique, tout le monde en conviendra, sans toutefois se rendre compte des raisons précises sur lesquelles se fonde ce jugement ; il se vérifie, au demeurant, si l'on tient compte des éléments exposés dans ce qui précède. Mais à cette affirmation s'ajoute souvent, comme pour la justifier, la constatation que l'acte du Conseil constitue la phase de conclusion du processus particulier de décision qui est caractéristique pour la Communauté. De là à conclure que l'élément politique de cette Communauté se concentre dans le Conseil, et que celui-ci constitue donc son organe politique proprement dit, il n'y a qu'un pas, que l'on franchit trop souvent sans hésiter. Le professeur Meynaud, qui, lui aussi, s'est heurté au problème de la

délimitation du politique et de l'économique dans les Communautés Européennes, a cherché la solution en recourant à une formule qui, en fait repose sur la même idée. Il écrit : « En réalité, le pouvoir politique se définit non par les domaines auxquels il s'applique, mais par la faculté de dernier ressort qui lui est conférée » (6).

Notons d'abord que Meynaud rejette résolument, comme nous avons cru pouvoir le faire, la thèse que le politique se définirait et se délimiterait suivant un quelconque « domaine » qui lui correspondrait comme un autre correspondrait à l'économique. Ensuite, la faculté de dernier ressort — dans l'acception propre de ce terme — étant, à n'en pas douter, conférée au Conseil, il s'ensuit que c'est ce dernier qui serait l'organe politique. Mais Meynaud, reculant devant pareille conclusion, s'empresse d'apporter à la notion de dernier ressort un correctif important qui, s'il n'infirmes pas sa thèse citée ci-dessus, n'en modifie pas moins la portée d'une manière considérable : « Si l'on considère la totalité du processus décisionnel, il est difficile d'admettre que la Commission est un simple organe subordonné se bornant à préparer le dossier de l'instance supérieure. A prendre les textes tels qu'ils sont, on est conduit à attribuer à la Commission un élément de ce pouvoir final de décision qui est le trait propre de pouvoir politique » (7). Le raisonnement de Meynaud aboutit donc à la conclusion que le dernier ressort serait un ressort partagé qui, dans le cas qui nous occupe, se divise en au moins deux étapes, dont fatalement une seulement peut être la dernière. L'usage du terme « ressort », emprunté au droit judiciaire, semble fort peu indiqué ici, alors que là il désigne une instance indivisible, tranchant indépendamment de la décision prise ou à prendre par d'autres instances. La confusion qui résulte de cet emprunt terminologique nous paraît démontrer la faiblesse du point de départ.

Mieux vaut donc, en évitant toute référence à la procédure judiciaire, admettre dès l'abord l'existence de décisions auxquelles plusieurs organes apportent leur concours indispensable, comme c'est le cas des concours du Conseil et de la Commission dans le processus décisionnel de la Communauté Européenne.

Or, en quoi consistent ces concours ? Il va sans dire — répétons-le — que leurs diverses qualifications juridiques ne sauraient être décisives dans une analyse relevant de la science politique descriptive et qui a dès lors pour objet des situations de fait et non de droit. En se rappelant les considérations développées dans ce qui précède, on constate qu'ils consis-

(6) J. MEYNAUD, *L'action syndicale et la Communauté Economique Européenne*. Lausanne, Centre de Recherches Européennes, 1962, p. 38.

(7) MEYNAUD, *op. cit.*, p. 39.

tent, *dans les deux cas*, en actes ordonnés vers un but, qui, lui, est toujours une modification de l'état d'organisation de la collectivité, et que ces actes s'accomplissent sur la base d'un choix entre plusieurs options. Il apparaît donc que le Conseil comme la Commission, en participant au processus communautaire de décision, procède à des actes politiques au sens strict. Le fait que leur action se limite à la vie économique — nous l'avons vu — n'enlève rien à son caractère fondamentalement politique.

*
**

Il nous reste à examiner le problème inverse : l'économique peut-il, à son tour, agir sur le politique ? Quelle que soit la réponse à cette question, une chose est certaine : si une telle action devait être constatée, elle ne saurait se réaliser qu'en s'exerçant sur l'élément du libre choix inhérent à l'acte politique. Le problème est donc de savoir si les phénomènes économiques peuvent ou non agir sur ce choix en le limitant.

Il est inutile d'insister sur le fait que ce choix n'est jamais illimité ; le contraire est vrai. Ce n'est d'ailleurs nullement nécessaire pour qu'il y ait acte politique, nous l'avons vu. Certains auteurs modernes voient, probablement avec raison, l'étendue de ce choix s'amenuisant (8). C'est d'ailleurs à cause du fait que cette étendue se présente comme l'ensemble des options possibles, que l'on a pu baptiser la politique : « l'art du possible ». Les facteurs qui délimitent le champ de ces options en interdisant toute action à l'extérieur peuvent être de toute nature (y compris d'ailleurs de nature politique, c'est-à-dire l'activité politique contraire). Or, il n'y a aucune raison a priori d'en exclure des facteurs de caractère économique. Il ne s'agit évidemment pas ici de verser dans quelque doctrine teintée de matérialisme historique et de prétendre que les choix politiques seraient entièrement déterminés par les facteurs économiques. Il ne s'agira que de la limitation de ces choix.

Sous quelles formes pourrait se présenter cette limitation ? Nous avons été amenés — par des motifs méthodologiques — à souligner dans ce que précède, que l'activité économique en elle-même n'est nullement tributaire de quelque action politique. Cela ne veut évidemment pas dire que les mécanismes économiques seuls suffisent pour régler la vie économique à la satisfaction de tout le monde. Bien sûr, d'éminents économistes nous ont assuré que la vie économique, sans intervention du pouvoir public, ne tomberait pas nécessairement dans le désordre, le mécanisme des prix assumant la fonction de régulateur. Néanmoins, en se référant, encore, à

(8) J. ELLUL consacre un chapitre entier à ce phénomène : *op. cit.*, pp. 34-51, *Le Nécessaire*.

Keynes, ils conviennent de ce que ce mécanisme comporte de graves défauts et conduit à des résultats inacceptables : secousses conjoncturelles fortes inégalités de revenus, création de monopoles, rigidité excessive du fonctionnement de ce mécanisme, déséquilibre des structures de production etc. Pour pallier ces inconvénients, une intervention régulatrice du pouvoir public est indispensable. Ces interventions peuvent être guidées par des orientations très différentes. Dans l'ensemble, on peut dire que l'ordre économique, c'est-à-dire l'état de la vie économique à un moment donné, est, dans l'état moderne et plus particulièrement dans les démocraties occidentales, le fait de deux régulateurs : le mécanisme intrinsèquement économique et l'intervention du pouvoir public. Cet ordre peut, en conséquence, se modifier, à la suite d'un changement qu'aura subi l'un ou l'autre de ces régulateurs. Si l'origine de la modification se trouve dans le champ politique, il s'agit d'une modification *voulue* de l'ordre économique. Si, par contre, la modification est à attribuer à des facteurs économiques, alors se pose, aux pouvoirs publics, le problème de la position à prendre face à la nouvelle situation, différente de celle qu'ils avaient souhaitée et que la collectivité, en l'acceptant, avait en quelque sorte consacrée. Or, les pouvoirs publics optent généralement pour une action visant à rétablir l'ordre qui vient d'être bouleversé ; l'autre alternative — qui équivaudrait à un abandon de l'orientation politique, qui avait prévalu auparavant, au bénéfice d'une nouvelle ligne de conduite — réduirait sa marge d'action de différentes manières, dont la plus fréquente est celle qui l'oblige à résister à ceux qui ne tardent pas à réclamer le rétablissement du *statu quo ante*. On constate que la liberté de choix se trouve, quelle que soit l'hypothèse adoptée, affectée par l'évolution de la vie économique.

Cette analyse est valable non seulement pour ce qui est de la politique intérieure, mais tout aussi pour la politique extérieure. Certains courants d'échanges faisant partie de l'ordre économique dont nous parlions tout à l'heure franchissent les frontières ; lorsque ceux-ci subissent des changements, l'autorité publique se trouve devant le même problème. Seulement, les possibilités de solution ne se présentent pas de la même manière. L'autorité, dans son action, n'a plus à tenir compte uniquement des différents facteurs sur le plan intérieur, mais aussi de facteurs extérieurs ; d'où une nouvelle réduction de sa liberté d'action, c'est-à-dire du choix politique.

Notons au passage que cet exposé, qui a dû, dans le souci d'arriver à la plus grande clarté possible, « isoler » les cas les plus typiques, ne doit évidemment pas faire oublier qu'en réalité la vie économique est en constante évolution : les ressources, les forces productrices sont, quantitativement et qualitativement, soumises à des changements continuels, comme le sont les réseaux des échanges et les besoins.

Contradictions.

Lorsque nous examinons la même problématique en relation avec l'intégration européenne (9), nous nous trouvons en présence, comme il est constaté plus haut, de thèses radicalement contradictoires. D'un côté on va jusqu'à assurer que l'économie ne peut exercer la moindre influence sur la politique. Ainsi dès 1961 H. Luthy (10) affirmait : « L'économie suit, elle ne mène pas » en ajoutant cependant : « sauf quand la politique va à la dérive », et : « Aux politiciens du genre avocats d'affaires, il paraîtra toujours incroyable que la politique, dès qu'elle n'attend pas ses directives de « l'économie », puisse imposer à celle-ci son mouvement presque *ad libitum*, la diriger, malmenier, « nationaliser », « européeniser », intégrer ou désintégrer à sa guise ». Ce qu'il faut penser de l'expression « presque *ad libitum* » ressort déjà de ce qui précède. Plus particulièrement au sujet de l'intégration, Luthy déclarait : « prétendre que l'intégration économique entraînera fatalement l'intégration politique, c'est pure sottise » et encore : « Croire qu'à la longue la collaboration économique organisée crée les conditions morales d'une véritable unité, c'est une illusion de « marxisme vulgaire ». De son côté, Huppert (11) note : « *Andererseits braucht eine wirtschaftliche Integration nicht auch eine politische Integration nach sich zu ziehen. Die wirtschaftliche Integration kann sich auf wirtschaftliche Fragen beschränken* ». Et R.J. van Schaik (12), notant que les pays de la CEE sont divisés sur la plupart des grands problèmes politiques du jour, a procédé à une critique sévère des arguments invoqués par ceux qui établissent des relations de cause à effet entre les deux phénomènes. Ce ne sont là que quelques exemples puisés dans une littérature abondante.

Quels sont les arguments avancés par l'autre camp ? A y regarder de plus près, on peut s'étonner de constater que nombre des auteurs dont nous venons de citer quelques représentants, se sont battus contre des mirages. Car ceux qui ont soutenu sérieusement, comme par exemple un Haas (13) écrivant en 1958, que l'intégration européenne engendre

(9) Sur la définition de ce concept voir l'inventaire que dresse D. SIDJANSKI, *Dimensions européennes de la Science politique*. Paris, Libr. Gén. Droit et Jurispr., 1963, pp. 13-19 ainsi que l'article récent de W. HUPPERT, *Systematik der Integration*, in *Schmöllers Jahrbuch*, Berlin, n° 4, 1965, pp. 453 ss. Dans un sens différent Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe*, Stanford Univ. Press, 1958, p. 12. Nous utilisons le terme ici dans son sens de processus.

(10) Dans son article « Intégration et confédération », *Preuves*, janvier 1961, pp. 8-25, qui a fait un certain bruit.

(11) *Op. cit.*, p. 459.

(12) Once upon a time. From economic Integration to Power politics, in *Common Market*, 6, juin 1966, pp. 106-111.

(13) Dans son ouvrage cité p. 13 : « If the integration of a specific section (e.g. coal and steel), of economics generally (e.g. the « General Common Market ») goes hand in hand with the gradual extension of the scope of central decision-making to take

inéluclablement une intégration politique, se sont tus depuis des années. Dans les milieux des exécutifs européens, les affirmations sont beaucoup plus prudentes. Leur plus inlassable porte-parole, M. Hallstein s'en est défendu énergiquement. Dans un article de 1961 (14), traitant précisément des rapports entre l'économique et le politique dans le cadre de l'intégration européenne, (et dans lequel le souci de répondre aux arguments de M. Luthy est perceptible), il affirme : « Le véhicule de l'unification est ainsi devenu un « auto-mobile ». Cela signifie-t-il que l'on pourra se fier à un processus automatique ? Assurément non... Les automobiles ne roulent pas non plus d'eux-mêmes » et : « On ne se rend pas suffisamment compte que cette évolution repose sur une décision, une option. En politique rien ne se fait tout seul, automatiquement, par la nature des choses, et rien n'est d'une évidence telle qu'il exclut toute alternative ». Quatre ans après M. Hallstein revient au même thème (15) dans un exposé qui montre que sa position sur ce principe n'a pas varié. Quant aux autres exécutifs européens de l'époque, ils se sont exprimés dans le même sens ; en ce qui concerne Euratom, M. Sassen, le seul à s'être occupé du problème, déclare à Strasbourg en 1963 (16) « ... cette union politique n'émane pas automatiquement des Communautés existantes, dont les objectifs sont de caractère économique : il faut pour cela une décision de nature proprement politique ». Et du côté de la Haute Autorité de la CECA, on s'est montré encore plus prudent ; M. Hellwig a consacré une étude (17) à cette problématique. Après avoir donné un aperçu de la position de la Commission de la CEE et de celle du Parlement Européen, il opte pour la dissociation de ces deux phénomènes (18).

Ajoutons enfin — cela aussi pourrait surprendre — qu'un recensement de toutes les déclarations du Comité d'Action pour les Etats Unis d'Europe, animé par Jean Monnet, montre que ce Comité n'a jamais versé dans un quelconque rapport d'automaticité entre les deux phénomènes. Certes, certains propos tenus dans divers milieux européens ont pu créer l'impression qu'on voulait, sans l'oser, prétendre plus qu'on ne pouvait affirmer

in pursuits not initially « federated » the relation to the growth of political community is clear ». (Le contexte montrant que la « gradual extension » reste limité au domaine économique). Depuis, M. Haas s'est exprimé avec beaucoup plus de circonspection.

(14) Contribution au recueil offert au Professeur Alfred Müller-Armack à l'occasion de son soixantième anniversaire. On remarquera que M. HALLSTEIN va beaucoup plus loin que par exemple J. ELLUL *op. cit.*, en excluant jusqu'à l'éventualité d'une action entièrement déterminée.

(15) « Remarques sur le thème : Politique et économie ». Discours devant la Radio-diffusion bavaroise, 5 novembre 1965.

(16) Session jointe du Parlement Européen et de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, 17 septembre 1963.

(17) *Die politische Tragweite der europäischen Wirtschaftsorganisation*. Kieler Vorträge, Neue Folge n° 45, Kiel, 1966.

(18) « Die Zweigleisigkeit... von wirtschaftlicher und politischer Integration ist deutlicher gemacht worden... », *op. cit.*, p. 22.

clairement. Mais nous ne pouvons, pour des raisons évidentes, nous aventurer ici sur les sables mouvants d'une investigation des intentions.

Avant d'examiner de plus près la controverse que nous venons de passer en survol, il convient de nous rendre compte que nous avons affaire à plusieurs questions distinctes, mais qui ne sont pas toujours distinguées, si bien qu'on voit parfois les réponses destinées à une de ces questions traiter en fait d'une autre. Le problème principal est celui de savoir si l'intégration économique, telle qu'elle se réalise dans les Communautés, est susceptible d'engendrer un phénomène parallèle dans l'ordre politique (quel que soit le véritable contenu de ce concept, ce que nous verrons après). Mais deux autres questions sont souvent mêlées dans ce débat : d'abord cette intégration peut-elle avoir des effets de caractère politique, et ensuite : renferme-t-elle déjà en elle-même des éléments de nature politique ? Ce sont là des questions préalables, dont il convient donc de traiter d'abord.

Les effets politiques d'une intégration purement économique, — c'est-à-dire une intégration qui n'engloberait pas les politiques économiques —, ne sont concevables qu'en tant qu'ils consisteraient à peser sur des choix politiques, dont, en d'autres termes, ils limiteraient l'étendue. Le processus d'intégration économique étant en lui-même un changement se produisant dans les facteurs économiques (quelle qu'en soit l'origine), nous pouvons sans peine conclure, sur base des considérations développées plus haut, qu'un tel complexe de modifications est parfaitement capable d'influencer les choix politiques consécutifs. Nous avons sciemment fait abstraction de l'origine des changements en question. Si l'on veut soutenir que, en ce qui concerne les Communautés Européennes, cette origine est de nature politique, cela n'infirme en rien notre thèse, qui énonce simplement le fait que les décisions politiques, une fois matérialisées dans la réalité économique peuvent — comme par ricochet et sans que de telles conséquences aient été voulues au départ — conditionner d'autres décisions politiques.

D'autre part, c'est tout aussi volontairement, pour nous faire l'économie d'une complication supplémentaire et inutile, que nous nous sommes contentés d'arguer sur la seule base d'une intégration purement économique. Or, l'intégration européenne en cours peut-elle se ramener à une simple intégration des phénomènes économiques ? Assurément non. Nous avons assisté depuis de longues années, et nous assistons toujours, à un remplacement progressif, au sein de la Communauté, des politiques nationales juxtaposées, dans toute une série de matières, par une seule politique commune dans chacune d'elles (le terme politique étant ici évidemment compris pour désigner un ensemble plus ou moins cohérent d'actes politiques dans une matière donnée). Mais cette constatation fournit du

même coup la réponse, affirmative, à la seconde question que nous avons formulée, qui était de savoir si le processus d'intégration, tel qu'il se matérialise dans les Communautés, engloberait l'intégration en une seule politique de plusieurs politiques menées séparément. Il semble donc indéniable que l'intégration européenne renferme des éléments politiques.

Pendant, on est bien obligé de constater que, si la réponse à ces deux questions doit être affirmative, cela ne commande nullement une conclusion semblable au sujet du problème principal. Tout effet politique de l'intégration économique n'est pas nécessairement celui-là. Et d'un autre côté : constater que cette intégration contient des éléments politiques n'équivaut pas non plus nécessairement à dire que nous sommes en présence d'une intégration politique au sens propre.

Là encore, la confusion, due à l'usage inconsidéré du mot politique, a eu des conséquences fâcheuses (19). Avant d'engager une discussion sur les rapports entre l'intégration (ou la coopération) économique et politique dans l'Europe des Six, il faut s'assurer de ce qu'on comprend la même chose lorsqu'on se sert de ce terme. Une intégration des politiques (nationales) dans une certaine matière n'équivaut manifestement pas à une intégration, ou même une coopération, politique tout court dans le sens attribué au même adjectif en relation par exemple avec les projets Fouchet pour une Union Politique.

Projets Fouchet et politique.

On pourrait conclure du texte de ces projets que, dans l'esprit de ses auteurs, ce vocable ne sert qu'à indiquer des domaines juxtaposés, dans lesquels s'exercerait l'action de l'union proposée. On sait qu'il s'agissait de ceux de la politique extérieure, de la défense et de la culture. Une telle terminologie éclectique, qui semble plutôt déterminée par des facteurs historiques, reste évidemment fragile au point de vue scientifique. D'ailleurs chez certains de ceux qui ont contribué à la rédaction des textes Fouchet-Cattani d'autres conceptions peuvent avoir prévalu. A côté de ceux pour qui ce qualificatif ne servirait qu'à désigner des « domaines » considérés comme politiques par excellence, on trouvait ceux qui les rattachaient à la notion d'institution qui, elle, était toujours à mettre en relation, de près ou de loin, avec celle de l'état (20). On peut d'ailleurs mesurer la différence d'inspiration lorsqu'on voit la Commission de la CEE affirmer, dans

(19) Comme le remarque J.R. RABIER, Science politique et intégration de l'Europe, in *Res Publica*, VI, 1964, p. 194 « le phénomène européen est, si l'on peut dire, un domaine privilégié de la confusion des mots et des concepts ».

(20) Cf les nuances importantes dans les contributions de MM. REY, DEHOUSSE et TERRENOIRE au recueil *Die politische Union*, Westdeutscher Verlag, Köln-Opladen, 1965, e.a., pp. 22, 27, 29, 30, 34, 39, 41, 74, 75.

son Mémorandum sur le programme d'action pour la deuxième étape (automne 1961) : « La CEE constitue, avec la CECA et la CEEA une union politique dans les domaines économique et social ». Ces quelques indications suffisent à montrer où peut aboutir l'usage d'un terme vicié à la base par le manque d'accord sur son contenu.

Examinons ces différentes conceptions de plus près, à commencer par la notion de « politique - domaine ». Lorsqu'il s'agit de la politique étrangère ou extérieure, quelques questions essentielles se posent immédiatement. Quelle est la matière (au sens technique du terme évoqué plus haut) qui lui est propre ? Quels sont ses moyens caractéristiques ? Quels sont ses objectifs spécifiques ? Ce sont là, nous semble-t-il, quelques-unes des questions essentielles pour déterminer la nature d'une activité humaine donnée. Or, un inventaire historique (21) nous apprend que ni les matières dans lesquelles la politique étrangère s'exerce, ni les moyens qu'elle emploie, ni les objectifs qu'elle se donne, ne constituent des éléments qui la distinguent fondamentalement de l'ensemble de politiques différentes qu'on rassemble conventionnellement par le terme commode « politique intérieure » (22). La notion ne semble donc contenir aucun élément permettant de fournir une indication quant à la nature des actes qui constituent l'ensemble qu'on appelle politique étrangère.

Ce qui détermine dans chaque cas donné le contenu de la politique extérieure, c'est ce que l'état en question, agissant vers l'extérieur, considère comme ses intérêts, ses terrains d'action, ses moyens. De ce choix d'intérêts, de domaines d'action, de moyens, aucun ne peut, en principe, être exclu.

Une coopération politique, pour autant qu'il s'agisse de la politique extérieure des états participants, n'a donc aucun contenu précis, tout en *pouvant* recouvrir une extrême variété d'éléments.

On retrouve ici, sur le plan des états considérés comme « actors » (23),

(21) Voir e.a. RENOUVIN et DUROSELLE *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris, Colin, 1964.

(22) Dans ce sens M. PRELOT, *La science politique*, Paris, PUF, 1961, pp. 114-116. Cette thèse ne contredit pas nécessairement celle de Raymond ARON — encore que nous soyons d'un autre avis — qui dans son ouvrage *Paix et Guerre entre les nations* (cf infra note 33) opère une distinction fondamentale entre politique intérieure et extérieure, la première appelée « politique » tout court, la seconde désignée par le terme laborieux « conduite diplomatico-stratégique ». Notons qu'Arnold WOLFERS, dans son ouvrage capital *Discord and collaboration*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, p. 240, arrive lui aussi à la conclusion « ... that the two poles of the political continuum, civil society and international anarchy or power politics, are not as far apart in reality as they appeared at times, which suggests that a comprehensive theory of politics, including both foreign and domestic affairs, would make good sense ».

(23) Dans ce sens la plupart des auteurs ; c'est d'ailleurs sur cette base qu'a pu se développer l'application de la théorie mathématique du jeu dans ce domaine.

la notion de la liberté, autrement dit de la non-détermination (quant aux domaines, objectifs, moyens) que nous avons discernée plus haut dans l'acte politique en général. Comme sur ce dernier plan plus général, la liberté, ici, est loin d'être nécessairement totale. En fait, il faudrait des prodiges d'inventivité pour imaginer un cas, dans n'importe quel domaine où la liberté serait vraiment totale.

Mais comme nous l'avons vu en traitant de ce concept dans son rapport avec l'économique, ici aussi le politique est d'un tout autre ordre, non seulement que l'économique, mais encore que le culturel, le militaire, etc... La politique *peut* s'exercer dans ces domaines, comme elle peut s'en abstenir. C'est donc une « *contradictio in terminis* », que d'admettre, comme l'ont fait ceux qui se sont affrontés lors de l'élaboration des plans Fouchet, qu'une simple juxtaposition serait possible. C'est dans la nature même de l'acte politique, qu'il soit considéré comme faisant partie d'une coopération entre états ou non, de ne pas être limité à quelque « domaine » de la vie collective que ce soit. C'est d'ailleurs cette logique inéluctable contre laquelle ont voulu se prémunir les défenseurs des Communautés Européennes, sans peut-être qu'ils s'en soient rendus compte, en stipulant expressément que l'union politique projetée ne serait pas compétente pour tout ce qui touchait la coopération économique, réservée aux Communautés existantes (24). Une telle précaution aurait fatalement été inopérante. La notion même de compétence est de nature juridique ou administrative et non politique (25).

Cette notion de coopération politique, qu'on le baptise union ou non, implique deux choses. D'abord, il est illogique de distinguer côte à côte coopération politique, militaire et culturelle ; il est donc inutile de s'étendre au sujet des deux dernières.

Ensuite, cette notion impliquant le libre choix des objectifs, moyens etc., ces éléments, appartenant à des domaines très différents et sans autre rapport entre eux, peuvent être soumis à ce choix. Dans la poursuite d'une certaine politique, un état accorde souvent une concession dans un domaine susceptible d'intéresser un autre état, pour atteindre tel ou tel objectif. Qu'est-ce à dire ? Que, au regard de la politique, tous les domaines « techniques » de la vie des collectivités sont essentiellement *interchangeables*, les éléments relevant de ces domaines *échangeables*.

Mais il est indéniable que chez certaines des parties engagées dans les

(24) Cf. Recommandation du Parlement Européen du 21 décembre 1961 (sur base d'un rapport Pléven) et amendement proposé par 5 délégations de l'article 2, al. 4, du Projet de Traité.

(25) Cf note 28 infra, montrant quel sort fut réservé, au moyen d'une action politique, à un élément juridique d'une importance reconnue, par partisans et adversaires, comme primordiale.

négociations autour des plans Fouchet, une toute autre notion a dominé. Ce n'était pas la politique étrangère qui devait être, à leurs yeux, la caractéristique déterminante de la nouvelle structure — et ils mettaient tout l'accent sur la *structure* à édifier avant de parler des types d'action à mener par ou travers elle — mais la politique, ou plutôt le politique tout court au sens plein, bien que peu précis, qu'ils donnaient à ce terme (26). Autrement dit, la nouvelle construction devait être plus proprement politique que les Communautés existantes, soit pour « donner forme à la volonté d'union — lisons : d'unité — politique déjà implicite dans les traitées qui ont institué les Communautés » (27) soit parce qu'on éprouvait de plus en plus de désir, et même la nécessité, d'une unité politique qui serait mieux à même de parachever les Communautés existantes, au sein desquelles on commençait à se heurter à des obstacles qu'on ne saurait surmonter qu'en transposant le débat à l'échelon politique le plus élevé. Cet échelon, c'est celui des responsables de la conduite de la politique dans chaque état, l'échelon auquel se prennent les décisions suprêmes. Pour les tenants de cette tendance, la distinction entre politique intérieure et extérieure était, dans ce contexte, sans objet. Une union politique était somme toute en ceci politique qu'elle établirait des structures aptes à mener des politiques pour l'ensemble des membres, à l'instar des institutions étatiques chargées de prendre les décisions politiques, des *structures*, aptes à mener des politiques pour l'ensemble des membres. L'article 20 du texte de projet de Traité, dans la rédaction proposée en février 1962 par 5 délégations, prévoyait une révision générale comportant l'élaboration, dans un délai précis, d'un « projet de constitution de l'Union Européenne » (relevons le terme très significatif « constitution » sur lequel nous reviendrons) comme moyen par lequel cette Union Européenne « et les pouvoirs de ses institutions » seraient renforcés. Dans un second stade, dont le délai serait également fixé avec précision, l'union européenne et les Communautés Européennes seraient intégrées dans un cadre institutionnel organique, dans le respect des structures prévues aux Traités de Paris et de Rome. On ne peut se soustraire à l'impression que la véritable union politique recherchée était celle qui devait naître de cette révision générale. Pour les défenseurs de cette thèse, la politique au sens premier se définit en termes d'organes ou d'organismes, le caractère

(26) M. BEYEN, ancien Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, parle dans *Nieuw Europa*, 1966, p. 168, d'une approche de problèmes politiques, qu'il qualifie de typiquement latine et « qui attache à la structure institutionnelle une plus grande importance que le font notamment les pays anglo-saxons, et qui d'une mise sur pied d'une telle structure attend un effet vivifiant sur la réalité politique ».

(27) Suivant les termes du communiqué de la conférence au sommet de Bonn du 18 juillet 1961.

politique des activités de ceux-ci découlant de la nature de leur auteur. Leur conclusion est donc : établissons une nouvelle structure, englobant une importante partie de ces organismes politiques que sont les états, et la nouvelle construction sera *ipso facto* un organisme politique d'ensemble, l'union politique recherchée. La construction devait se réaliser par voie juridique, par un acte prévoyant le transfert de compétences. La solidité dépendrait de la capacité de ces formules à résister à la poussée des tendances politiques centrifuges. Malheureusement elles sont loin de pouvoir l'emporter pour leur seul mérite (28). Il est navrant de le constater, mais les édifices juridiques les plus beaux, les plus justes, les plus équilibrés, fussent-ils construits sur le plein assentiment de tous les participants, se lézardent au point de s'écrouler dès qu'ils en sont réduits à se défendre par leurs seules qualités juridiques. En somme, il s'agissait d'une tentative de réaliser, ne fût-ce qu'un début, mais un début inébranlable, irréversible, d'un super-état européen. Cependant un état, il faut bien le reconnaître, est plus qu'une construction juridique savamment échafaudée. L'histoire nous a montré, une fois de plus, combien il est dangereux de confondre droit et politique. Mais la plus grande erreur qui a été commise nous paraît celle d'avoir méconnu le véritable rapport entre le politique et l'état, au point de les avoir assimilés. Sur ce point, les plus fervents défenseurs de la supranationalité ont fait preuve de s'inspirer d'un étatisme qui s'est finalement retourné contre eux.

Loin de nous l'idée, soit dit au passage, de subordonner dans les relations inter-groupes, le droit à la puissance. Au contraire. Seulement, le débat n'est pas là ; il ne s'agit pas ici d'un discours de politique normative. Notre dessein n'est autre que d'analyser les faits.

(28) Une preuve concluante est fournie par la conférence de Luxembourg de janvier 1966, où une stipulation claire du traité CEE était contestée par l'un des signataires qui avait pendant six mois refusé de participer aux sessions du Conseil des Ministres. Un parlementaire néerlandais était allé jusqu'à réclamer qu'on saisisse, en vertu du Traité, la Cour de Justice des Communautés, mais cette demande n'eut, bien évidemment, aucune suite.

Et à Luxembourg, les partenaires convinrent finalement que le différend ne devrait pas faire obstacle à la reprise du fonctionnement des Communautés. Il convient ici de distinguer deux éléments très différents : d'une part la *décision* — basée sur un choix, c'est l'élément véritablement politique de l'accord — de reprendre, indépendamment des circonstances en présence, le travail communautaire ; d'autre part, l'*affirmation* selon laquelle la reprise serait possible sans une solution du différend. C'est clairement la décision, l'expression d'une volonté unanime, qui prime, l'autre élément y étant à ce point subordonné que la disposition litigieuse ne devrait en aucune façon compromettre le redémarrage avec la participation de tous les partenaires. Or, l'un d'entre eux l'ayant consentie sous la condition de la non-application de la disposition en question, les autres ont montré qu'ils ne demanderaient pas cette application dans les conditions posées par l'opposant.

Le fait fondamental.

Or, quel est le fait primordial, au point de vue politique, qu'introduira l'intégration économique — le parachèvement de celle-ci admis comme hypothèse — dans les relations entre les états membres de la Communauté Européenne ? Ce fait est simple et connu. En effet, cette intégration progressant, de nouveaux courants d'échanges, ignorant les frontières nationales, s'établissent, un regroupement dans l'appareil de production se dessine et s'affirme suivant les lignes d'une répartition intra-communautaire de travail, en corrélation avec une spécialisation de plus en plus poussée des unités de production, et de nouveaux canaux de distribution, permettant une plus grande diversification, se creusent. Côté production, l'approvisionnement en matières premières et les investissements en équipement et en formation se feront en fonction de l'élargissement du marché ; côté consommation, un choix plus étendu s'offre à des prix abordables pour de nouvelles couches de la population, les deux phénomènes ayant leurs conséquences sociales inévitables, qui, elles aussi, tendent à s'implanter solidement dans les moeurs. Ces phénomènes économiques et sociaux sont sans nul doute parmi les facteurs les plus décisifs pour la vie individuelle et collective des habitants des six pays. Leur interpénétration — qui va d'ailleurs de pair avec un nivellement et une standardisation généralisés — ne manquera pas de s'ancrer dans les esprits (29) et, l'inertie des collectivités aidant, de se transformer en *donnée*, en *datum*, selon le terme en usage dans les milieux scientifiques anglo-saxons, non pas pour les économistes, mais précisément pour les politiciens. C'est dire qu'il leur deviendra de plus en plus difficile de retourner aux cloisonnements d'antan, d'opérer des sécessions économiques, fussent-elles temporaires et partielles, puisqu'elles équivaldraient à fermer, tout au moins pour certaines classes de la population — souvent électoralement importantes —, l'accès aux avantages de l'intégration économique que nous venons d'évoquer, et auxquels celles-ci venaient de s'habituer au point de les considérer comme leur droit. Cela signifie que la liberté d'action des dirigeants nationaux, leurs choix politiques, s'en trouveront d'autant réduits (30).

(29) Cf la formule de F.H. de VIRIEUX, Terroirs sans frontières, *Le Monde*, 7 juillet 1967, qui, parlant de l'imbrication des marchés agricoles, évoque « le processus de maturation de la conscience européenne » qui serait fondé « sur des bases plus concrètes que les rêves des politiciens. Et qu'y a-t-il en définitive de plus concret dans un pays que les intérêts des gens qui occupent le territoire, les paysans ? »

(30) La thèse exposée ici n'est nullement en contradiction avec la remarque, très juste, de Stanley HOFFMANN, *Obstinate or obsolete*, *Daedalus*, summer 1966, as reprinted by Internat. Spectator, 8 février 1967, p. 311 : « a general will to prosperity is not very operational ». Cette affirmation ne s'applique pas à la phase d'intégration dont il est question ici, dans laquelle, pour suivre les mêmes termes, on peut parfaite-

En d'autres mots, l'économie échappera progressivement à l'emprise des autorités nationales. La conséquence pour la conduite de la politique extérieure de chacun des états en est évidente ; celle-ci disposera de moins en moins d'un de ses instruments les plus puissants. L'économie constituera de moins en moins un objet de négociation, échangeable contre des avantages dans n'importe quel autre domaine.

Il s'agit, à n'en pas douter, d'un processus extrêmement lent, dont les diverses phases de progression ne sont perceptibles que pour les sociologues avertis, puisqu'il repose, en dernière analyse, sur l'adoption, en partie inconsciente, de nouvelles habitudes collectives sur le plan économique et social. Mais il nous semble — dans l'hypothèse, toujours, où l'intégration économique serait menée à son terme — difficile de le nier (31).

D'un autre côté, comme ce processus, dans l'hypothèse où on le laisse poursuivre son cours normal, ne s'étend pas — eu égard à son caractère — sur des années, mais plutôt sur des décennies, il est encore beaucoup trop tôt pour porter un jugement sur ses virtualités. Aussi le verdict rendu par Raymond Aron dès 1966 (32), selon lequel une évolution amorcée par le Marché Commun et comprenant le passage de l'économie à la politique, serait déjà démentie par l'événement, apparaît-il largement prématuré. Il eût été véritablement miraculeux que l'union douanière *in statu nascendi* — pour ne pas parler de l'union économique — eût déjà pu empêcher les divergences en matière de politique étrangère entre quelques-uns des états-membres, et dont certaines d'ailleurs ont été, par la

ment estimer qu'une volonté générale de *maintenir* le degré de prospérité dont on jouit est très « opérationnelle ». Cette vue est mieux exprimée par ERNST B. HAAS in St. R. Graubard ed. *A new Europe ?* Boston, Houghton Mifflin Cy, 1964, p. 73 : « No statesman, even if he dislikes the process, can permanently isolate his nation from a commitment to unity which is already partially implemented unless he is willing to pay the price in diminished welfare ».

(31) Nous avons, en le décrivant, évité de parler de solidarité parce que ce terme risquerait d'évoquer des notions d'ordre sentimental. Mais si, par contre, on veut n'en retenir que la notion de dépendance mutuelle engendrée par les nouvelles réalités économiques et entérinée par l'habitude collective qui, à la longue, découle de celle-ci, alors le mot peut bien servir pour caractériser le phénomène. Une telle solidarité de fait précédera de loin une solidarité dans les esprits. On peut d'ailleurs faire ici deux constatations. D'abord qu'on en arrive ainsi à rejoindre, jusque dans les termes, certains passages de la déclaration de SCHUMAN de 1950, affirmant que l'Europe se ferait par des réalisations concrètes, « créant d'abord une solidarité de fait » en précisant plus loin qu'il s'agirait d'une « solidarité de production ». Il apparaît qu'ainsi, malgré différentes erreurs d'optique, Schuman a vu juste, pourvu qu'on interprète correctement son idée. Mais cette condition nous conduit à la deuxième constatation : les abus qu'on a fait, par la suite, de cette terminologie en développant précisément la notion sentimentale de solidarité, peuvent avoir fait le plus grand tort à la cause qu'on s'efforçait, avec Schuman, de servir parce qu'on bâtissait toutes sortes de constructions sur cette solidarité-sentiment, qui en fait n'existait pas encore, ne pouvait pas encore exister.

(32) « L'échec politique », *Le Figaro*, 17 novembre 1966.

suite, résorbées — ce que l'on ne saurait pour autant imputer au Marché Commun.

Portée de l'intégration économique.

Que l'économique, qui dans l'hypothèse d'une union économique achevée pourrait échapper au contrôle des gouvernements nationaux, fasse partie de la panoplie dont dispose la politique extérieure d'un état, nul n'en doute, encore que chez certains auteurs cet instrument apparaisse sous des dénominations et dans des classifications diverses. Ainsi Raymond Aron, qui ramène les moyens de la politique extérieure à la notion de puissance, propose une classification en trois éléments fondamentaux (33), mais envisage ceux-ci principalement sous l'angle militaire. Ce n'est que plus loin (34), en parlant de la puissance en temps de paix, qu'il distingue : moyens économiques, moyens psycho-politiques (propagande à l'intérieur d'autres états), et « violence symbolique » (la diplomatie des canonnières) ainsi que « violence clandestine » (le terrorisme). En l'occurrence, les moyens économiques ne sont considérés que « comme substitués de moyens militaires » et il n'est peut-être pas étonnant, dans une telle optique, qu'il traite surtout du blocus. Cependant, il confirme que « pour raffermir une amitié, cimenter une coalition, les moyens économiques sont utiles, voire indispensables ». Mais dans les quelques exemples épars qu'il relève rapidement, on cherche en vain les moyens puissants d'ordre économique, tels que mesures tarifaires pouvant mener à de véritables guerres douanières, l'embargo, le boycottage, qui chez d'autres auteurs font l'objet d'études très approfondies. Il suffit de se reporter à la seule « Introduction » de Renouvin et Duroselle (35) pour s'en rendre compte.

Tandis que l'on s'accorde généralement pour penser, comme l'écrivent ces derniers, « qu'il n'est pas douteux qu'une entente entre les intérêts économiques est une condition favorable à la collaboration politique », il est plus malaisé de mesurer l'importance exacte d'une telle mise en jeu d'éléments économiques par rapport aux autres instruments de la politique extérieure. A vrai dire, l'état actuel des études consacrées à ce problème ne fournit encore aucun élément de référence vraiment sûr. Nous ne disposons que d'indications générales sur la question. Ainsi, M. Harmel, ministre belge des Affaires Etrangères, a déclaré au cours d'un interview avec les représentants de l'ORTF : « Unifier les économies, demain unifier les législations sociales, aussitôt après les législations commerciales,

(33) *Paix et guerre entre les nations*. Paris, Calmann-Levy, 1962, p. 65.

(34) *Ibid.*, pp. 69 ss.

(35) Notamment pp. 78 ss.

peut-être aboutir à une unification monétaire, c'est couvrir plus de la moitié et peut-être la part principale des actions des états en les fusionnant les uns avec les autres. Par conséquent, nous sommes patients et nous croyons que les progrès sont irréversibles » (36). D'autre part, lors du congrès sur l'intégration économique européenne, organisée par l'association pour l'économie politique néerlandaise en 1966, un des rapporteurs, M. Verloren van Themaat, estimait que « dans les circonstances actuelles la politique commerciale, au sens large, constitue l'instrument principal d'une politique extérieure active » (37). De son côté, Stanley Hoffmann, dans son article « Obstinate or obsolete » (38) affirmait : « It is of course true that a successful economic and social integration would considerably limit the freedom government would still enjoy in theory for their diplomacy and strategy », tout en ajoutant aussitôt « ... but why would one assume that they would not be aware of it ? » exprimant ainsi son scepticisme quant à la possibilité d'un « démantèlement » des centres nationaux d'action à la faveur d'un processus d'intégration économique. A cette dernière question nous aurons l'occasion de revenir.

Nous avons ainsi, ne fût-ce que d'une manière nécessairement trop schématique, esquissé l'impact d'une intégration économique sur la politique des états participants en mettant en évidence le rétrécissement considérable de la liberté d'action des gouvernements. Peut-on aller plus loin ? Le rétrécissement est-il, en lui-même, décisif ? Répondre affirmativement serait verser dans ce « marxisme vulgaire », dont Luthy faisait si allègrement le procès et que nous avons cherché en vain chez les auteurs sérieux. Il nous semble qu'il n'y a aucune automaticité, aucun déterminisme dans ce processus. Il reste une zone de libre action à la discrétion des gouvernements, bien qu'elle soit sérieusement réduite par l'amputation d'une des armes les plus puissantes de la panoplie de la diplomatie internationale.

Ainsi, les états conservent-ils la disposition de leur potentiel militaire (bien que la création ou le maintien de ce potentiel puisse, dans l'hypothèse d'une unification sur le plan fiscal et monétaire, être sujet à des limitations plus strictes qu'auparavant), potentiel qui peut constituer un instrument de leur politique extérieure, même l'un envers l'autre, notamment par l'octroi ou le refus d'avantages sur le plan militaire : stationnement de troupes, mise à disposition de terrains d'entraînement, envoi d'experts comme conseillers, droit de passage et de survol etc. (39).

(36) Agence Europe, 12 avril 1967.

(37) *De Europese economische integratie*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1966, p. 32.

(38) *Op. cit.*, pp. 279-280.

(39) L. CARTOU (*L'Europe en formation* n° 85, avril 1967, p. 31) pose la question dans des termes sommaires : « La défense peut-elle rester nationale si ses moyens économiques et techniques ne le sont plus ? »

Ils gardent aussi la liberté de l'utilisation de leurs ressources financières (dans les mêmes limites) pour des opérations plus particulièrement financières ou monétaires vis-à-vis de pays tiers (prêts ou dons de toutes sortes : développement, soutien de monnaies étrangères etc.) qui peuvent être autant de moyens au service d'une politique étrangère donnée. On peut encore faire état d'autres moyens ayant leur assise dans la libre disposition du territoire national ou de l'équipement de celui-ci, comme le contrôle de voies de circulation, les droits de transit commercial, d'utilisation de pipe-lines, d'atterrissage etc. Mais comme on le voit, les moyens deviennent de moins en moins efficaces pour soutenir une politique étrangère d'une certaine envergure. Néanmoins, à l'intérieur de limites nouvelles, une liberté de choix, s'appuyant sur la disposition plus restreinte de moyens à mettre en oeuvre, subsiste.

On pourrait concevoir l'éventualité, évoquée par van Schaik (40), que des tensions entre les états membres de l'union économique naissent, quel que soit leur objet, du fait même de la prise de conscience du rétrécissement de cette zone. A ce cas on peut ajouter un autre dans lequel des positions sont prises sur la base de la disposition supposée de moyens qui en fait, et sans qu'on s'en soit clairement rendu compte, ne tombent plus sous l'emprise de l'état. Cependant, comme il s'agit de réactions d'ordre passionnel ou d'actions basées sur des erreurs d'évaluation dues au décalage entre moyens supposés et moyens réels, on ne voit pas comment les tensions qui en résulteraient peuvent résister à l'usure et prendre une importance durable et décisive ; on doit dans la plupart des cas s'attendre à ce que la réalité des choses opère un ajustement. S'il en va autrement, c'est plutôt en raison de l'objet de la position prise, que de l'ambiance passionnelle engendrée par les tensions en question.

*
**

Les objectifs.

Cela nous amène à aborder les *objectifs* que la politique extérieure peut se fixer. Jusqu'ici nous avons analysé les *moyens* dont elle dispose, ce qui nous a permis de circonscrire avec plus de précision la portée de la politique extérieure de chacun des états faisant partie d'une union économique en puissance. Mais nous n'avons pu, pour les raisons que nous venons d'exposer, avancer plus loin, sur cette base, dans la détermination des possibilités de convergence ou divergence des orientations de leur poli-

(40) *Op. cit.*, p. 107 : « ... This gradually growing automatism in the process of economic integration will not necessarily exercise a favourable influence on relations between the member states in other fields ; on the contrary, one might imagine an earlier outburst of tensions in those other fields ».

tique extérieure. Pour ce faire, il faut examiner les objectifs de la politique extérieure des états. En cette matière nous disposons de l'essai de synthèse fait par Raymond Aron dans son ouvrage cité (41). « Paix et guerre entre les nations », ainsi que de la théorie, développée précisément à ce sujet par J.-B. Duroselle dans l'article important que celui-ci a consacré au livre d'Aron (42). Nous ne pouvons pas, dans le cadre que nous nous sommes tracé, nous livrer de notre côté à une étude d'ensemble du sujet, bien que le désaccord entre les deux auteurs nous paraisse rendre la chose aussi souhaitable que tentante. Nous serons, cependant, bien obligé d'opérer un choix provisoire là où les deux auteurs ne s'accordent pas, quitte à y revenir ultérieurement à titre principal.

Appliquant ainsi le critère du degré de satisfaction, que propose Duroselle, à la politique extérieure de chacun des états membres de la Communauté, on peut sans trop de risque d'erreur qualifier les pays du Benelux et l'Italie, d'états satisfaits au regard des trois objectifs dits concrets selon Aron (espace, hommes, âmes). Leur politique extérieurs se caractérise donc, conformément à la théorie de Duroselle, par la tendance à maintenir le statu quo, non seulement vis à vis du monde extérieur aux Six, mais aussi les uns envers les autres. On peut en déduire qu'aucun des objectifs énoncés, s'il ne pousse pas leur politique extérieure vers une convergence, du moins ne pourra constituer un facteur de divergence, ce qui signifie qu'en somme, pour ces quatre états, les objectifs distingués par Aron sont parfaitement *neutres*.

Ce n'est pas le cas pour la classification que suggère Duroselle ; celui-ci en somme en récusant la distinction entre espace et hommes, les réunit, ce qui pour notre problème ne conduit pas à des conclusions différentes. Mais, chose importante, il introduit d'autre part un objectif nouveau, qui est l'or. Son argumentation, pour laquelle nous ne pouvons que renvoyer à son texte, nous semble assez convaincante. Mais, en l'adoptant, il est clair que nous devons lui reconnaître un impact certain — les destins matériels étant désormais liés — dans le sens d'une nette convergence.

L'Allemagne occidentale et la France se trouvent, par rapport à ces mêmes objectifs, dans des cas sensiblement différents, non seulement du groupe dont nous venons de parler, mais aussi entre elles. D'une part, pour ce qui est de l'élément « or » de Duroselle, une tendance à la convergence les affecte certainement. En revanche, un autre élément appartenant à la même série exerce une influence clairement divergente ; il s'agit de celui de « l'espace peuplée » selon Duroselle, qui correspond — nous l'avons vu — aux deux notions « espace » et « hommes » distinguées par Aron.

(41) *Supra* note 33.

(42) *Revue française de Science Politique*, vol. XII, n° 4, décembre 1962.

En ce qui concerne la France, il pourrait paraître étonnant à certains que nous traitons de ce facteur à son égard, puisqu'elle ne revendique aucun territoire autre que celui sur lequel elle exerce son autorité. Cependant, nous croyons que, à la différence du système d'Aron — et Duroselle, pour sa part, n'y soulève par d'objection — que la notion ne doit pas être limitée à l'*obtention* d'un territoire (qui se traduirait dans les faits par une politique agressive), mais qu'il faut l'étendre à la conservation (se traduisant par une politique défensive). L'objection que peut soulever une telle extension est évidemment l'affirmation que des cas pareils sont couverts par la notion de sécurité reprise par Aron dans la série dite abstraite ; elle ne nous paraît toutefois pas convaincante pour les raisons que nous indiquerons plus loin lorsque nous examinerons les éléments compris dans cette série. En appliquant la notion ainsi étendue à la politique extérieure de la France, nous estimons qu'il convient à ce titre d'envisager le cas des territoires d'outre mer et qu'un des objectifs de cette politique est bel et bien le maintien de l'autorité française sur ces territoires. Or, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'autorité française sur ces territoires s'est trouvée maintes fois contestée, et si — à son corps défendant — elle a fini par l'abandonner pour un certain nombre d'entre eux, elle n'en continue pas moins de la revendiquer pour ce qui lui reste. Ce qu'il convient de retenir de cet état de choses, c'est que cet élément joue nettement dans le sens de la divergence (43).

Pour ce qui est de la République Fédérale d'Allemagne, il est clair que depuis la constitution de cette république, un objectif de cette nature — mais au sens premier défini par Aron puisqu'il concerne le territoire se trouvant aujourd'hui sous contrôle de la RDA. — a été une constante de sa politique extérieure, en passant par l'éternel problème de la ligne Oder-Neisse et la doctrine dite de Hallstein. Son impact sur l'ensemble de la politique extérieure a été, de toute évidence, incomparablement plus grand que celui qu'a eu ce type d'objectif sur la politique étrangère française. Les revendications ouest-allemandes à ce titre n'étant point prises à leur compte par l'ensemble des autres pays de la Communauté, elles constituent sans doute un autre facteur de divergence. Il convient peut-être de préciser ici qu'un quelconque rapprochement, dans la poursuite de cet objectif, avec un ou plusieurs autres membres de la Communauté ne peut être considéré comme un facteur convergeant tant que tous les membres ne s'alignent pas ; des ententes spéciales entre tel et tel membre

(43) Il est — faut-il dire — parfaitement vain de distinguer les contestations d'après leur source, et de reléguer les cas des contestations intérieures au domaine de la politique intérieure ; de telles vues témoigneraient de ce juridisme dont la science politique a eu tant de mal à se débarrasser.

peuvent très bien avoir pour effet, sinon pour but, de rompre, à l'avantage des seuls membres en question, l'équilibre communautaire. Ainsi le rapprochement de la république fédérale avec la France, qui est sans doute, du moins partiellement, inspiré par l'objectif en question, est donc loin de constituer nécessairement un facteur de convergence, comme d'ailleurs, mais pour d'autres raisons, les rapports très étroits avec les États-Unis, que ce rapprochement est venu, dans une certaine mesure, remplacer.

Examinons maintenant les objectifs de la série dite abstraite, qui comprend, dans la version d'Aron : la sécurité, la puissance, la gloire (étant bien entendu qu'on peut les rencontrer dans différentes combinaisons, aucun d'entre eux ne s'imposant comme un objectif « éternel ») tandis que Duroselle retient la sécurité et la puissance, mais écarte la gloire, tout en ajoutant deux autres éléments : la richesse et les valeurs (ou l'idée). Nous préférons nous en tenir, grosso modo, à la classification de Duroselle, pour les raisons qu'invoque celui-ci.

Il reste pourtant des problèmes. Le premier nous est posé par la notion de sécurité. Aron se réfère à Hobbes pour étayer sa thèse, selon laquelle « Toute unité politique aspire à survivre. Gouvernants et gouvernés sont intéressés à, désireux de maintenir la collectivité qu'ils constituent ensemble, par la grâce des siècles, de la race ou de la fortune » (44). Ainsi Aron assigne à l'unité politique la sécurité comme objectif, l'unité politique se définissant comme « collectivité politique, territorialement organisée » (45). La question est cependant de savoir si la sécurité recherchée doit nécessairement se rattacher non seulement aux hommes qui font partie de la collectivité en question, mais aussi à son organisation politique, à ses structures institutionnelles. Il semble permis d'en douter. Aron passe directement, sans autre argumentation, de l'aspiration de l'individu à la sécurité à celle de « l'unité politique ». Hobbes, au contraire, se réfère uniquement à la sécurité des individus lorsqu'il parle de l'objectif « final » non seulement de la mise en place de la structure étatique (appelée « commonwealth, en latin, civitas »), mais aussi des relations de celle-ci avec le monde extérieur. « The final cause, end, or design of men who naturally love liberty and dominion over others, in the introduction of that restraint upon themselves in which we see them live in commonwealths, is the foresight of their own preservation, and of a more contented life thereby » (46). Nous soulignons le mot « their », qui indique indiscutablement que Hobbes visait bien la sécurité des individus appartenant au commonwealth, et cela aussi bien entre eux que vis à vis de l'extérieur,

(44) ARON, *op. cit.*, p. 82.

(45) *Ibid.*, p. 17.

(46) *Leviathon*, part two, ch. XVII.

puisqu'il définit par ailleurs le commonwealth en ces termes : « a great multitude, by mutual consents one with another, have made themselves every one the author, to the end that he (il s'agit ici du « sovereign power of the commonwealth ») may use the strength and means of them all, as he shall think expedient, for the peace and common defense ». Cette défense commune en tant qu'objectif ne peut en définitive que viser les individus, et non pas leur commonwealth, ou, si l'on veut, l'unité politique. Le commonwealth ne peut être, ni à l'intérieur ni à l'extérieur, une fin en soi.

Nous ne nous sommes pas arrêtés à l'étude de la vraie pensée de Hobbes uniquement à cause de la référence qu'y fait Aron. On ne peut pas en effet négliger le fait qu'elle est, encore de nos jours, singulièrement vivante, si bien que toute une école (47) anglo-saxonne définit l'état comme une « Security Community ». Dans cette définition la communauté ne fait fonction que de moyen par rapport à la fin qui est la sécurité, celle-ci se rapportant aux individus, sans quoi la définition serait un non-sens.

Concluant donc que la sécurité, en tant qu'objectif de l'action extérieure des états, ne concerne en dernière analyse que leurs ressortissants, on est bien obligé de constater qu'à lui seul, cet objectif ne peut guère les diviser (48). Seuls les *moyens* que choisissent les uns et les autres pour atteindre cet objectif sont susceptibles de les diviser, mais comme ils relèvent d'une catégorie dont nous avons déjà traité, nous n'y reviendrons pas.

Deux autres éléments de la série ne nous posent pas de grands problèmes. La richesse, parallèlement à ce que nous avons constaté ci-dessus au sujet de l'or, ne peut jouer que dans le sens de la convergence. Quant à l'idée, on ne trouve pas d'objectifs de cet ordre qui exerce une quelconque influence perceptible, ni dans un sens ni dans l'autre, aucun des six états, ni leur ensemble, ne faisant figure d'apôtre dans sa politique extérieure.

Il en va autrement en ce qui concerne la puissance, retenue par les deux auteurs comme un objectif certain de la politique extérieure. Donnée considérée comme capitale pour la science politique, cette notion a déjà fait couler des flots d'encre et le dernier mot ne sera pas dit de sitôt. Aron se livre à de longues analyses à ce sujet sans toutefois faire toute la clarté qu'on souhaiterait. On constate qu'il groupe tous les *moyens* de

(47) Celle de Princeton notamment. Cf par exemple R.W. Van WAGENEN, *Research in the international organization field*, Princeton University N.J., 1952, p. 10.

(48) Les préoccupations de la république fédérale au sujet de sa vulnérabilité plus grande dans l'éventualité d'une attaque soviétique s'exprimant avec de moins en moins de conviction, ce facteur ne nous paraît plus de nature à diviser les six.

la politique extérieure — après avoir procédé à une sélection raisonnée de tout le « matériel » apporté par les auteurs antérieurs les plus qualifiés — sous cette appellation générique. Ce concept est défini par Aron comme « la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté à d'autres » (49). Ce qui, cependant, ne saurait manquer de frapper le lecteur attentif, c'est qu'on retrouve la même notion, — la définition est sensiblement identique (50) — parmi les *objectifs*.

Cette constatation soulève évidemment des questions, ne fût-ce qu'au sujet de la méthodologie suivie par Aron. Nous ne pouvons ici nous livrer à la tentative de démêler ces questions, nous bornant à citer cet exemple pour souligner le fait que, même après les recherches approfondies d'Aron, il reste beaucoup à faire pour déblayer ce terrain.

En retenant, du moins provisoirement, l'élément « puissance » parmi les objectifs, quelles conclusions pouvons-nous en tirer pour le problème qui nous occupe ? Faisant une dernière fois le tour des six politiques extérieures nous estimons pouvoir dire que ni les pays du Benelux, ni l'Italie, ni l'Allemagne Occidentale poursuivent un tel objectif dans leur politique extérieure. Sur ce point, le contraste avec la politique extérieure française est saisissant. Il nous suffit, pour en mesurer la profondeur, de citer un observateur aussi qualifié et perspicace que Duroselle, qui prend un soin extrême à puiser aux meilleures sources. Dans l'article précité il écrit : « Quand le Général de Gaulle parle de « grandeur », une critique hâtive lui attribue la recherche d'une sorte de gloriole nationale. Qu'on relise ses Mémoires, et d'abord dans le tome III, le chapitre intitulé « Le rang ». Le rang c'est pour la France la reconnaissance du droit qu'elle a à être consultée dans les grandes affaires mondiales. C'est donc un des éléments essentiels de sa puissance » (51).

Comme pour convaincre ceux qui pourraient encore douter de l'exactitude de cette caractéristique, une récente déclaration officielle du gouvernement français — il s'agit de celle du 24 mai 1967, traitant de la crise précédant la guerre-éclair entre Israël et ses voisins arabes — est venue la confirmer d'une manière frappante. Dans cette déclaration, publiée à l'issue du conseil des ministres, on lit : « Son action (c'est-à-dire du gouvernement français) tend à ce que se concertent les quatre grandes puissances qui portent des responsabilités particulières dans la sauvegarde de la paix ». A quoi le ministre de l'information, M. Gorse, a ajouté le commentaire — hautement autorisé, comme l'on sait — suivant : « Il faut noter le souhait de la France de voir les quatre puissances, qui pos-

(49) *Op. cit.*, p. 58.

(50) *Ibid.*, p. 83 « ... capable d'imposer leur vouloir aux voisins et aux rivaux ».

(51) *Op. cit.*, p. 974.

sèdent *de facto* la responsabilité de la paix dans le monde, se concerter... » (52). Jusqu'où vont ces notions de consultation et de « concertation » est enfin attesté par le Général de Gaulle lui-même dans sa conférence de presse du 27 novembre 1967, précisant que « la France avait, dès le 24 mai, proposé aux trois autres grandes puissances d'interdire, conjointement avec elles, à chacune des deux parties d'entamer le combat » (53).

Laissant, bien entendu, de côté l'appréciation de la situation des forces en présence, nous retiendrons l'objectif de la politique française, sur lequel ces textes ne laissent aucun doute. Que cet objectif ait été, depuis la proposition de 1958 pour un « directoire à trois » de l'OTAN, une constante de la politique extérieure du régime actuel français, il serait très facile de l'étayer à l'aide de nombre de textes qu'on nous dispensera de citer ici.

Mais une conclusion s'en dégage immédiatement. Cet objectif permanent non seulement tranche nettement sur ceux des politiques des autres pays de la Communauté, mais il éloigne par sa nature la politique française de celle de ses partenaires, au risque même de les mettre en opposition directe. Il ne s'agit en effet pas du tout d'un de ces simples objectifs concrets et limités qui n'ont aucun rapport entre eux et qui, de ce fait, sont parfaitement compatibles, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent affecter les relations entre différents états, mais au contraire d'une orientation générale et fondamentale qui imprime inéluctablement son empreinte sur les rapports avec l'ensemble du monde extérieur. Cela signifie qu'elle affecte, dans le cas qui nous occupe, au même titre les relations avec les états de la Communauté qu'avec tous les autres. Qu'une telle inspiration ait engendré les démêlés qu'on connaît au sujet des « plans-Fouchet », personne ne s'en étonnera. On pourrait même soutenir que la ligne de partage, lors de ces négociations, séparerait en fait les tenants d'une telle politique extérieure étatique et ceux qui entendaient réserver le « rang » ou le « droit d'être consulté dans les affaires mondiales » à une organisation européenne qui établirait, entre les partenaires, un certain équilibre d'un genre comparable à celui sur lequel étaient basés les trois traités instituant les Communautés. D'autre part, il n'est pas douteux que cette orientation de la politique française a eu des conséquences sur sa position vis à vis des demandes d'adhésion de la Grande Bretagne et d'autres pays.

Pour résumer, on peut constater que, pour ce qui est des *moyens*, l'évolution tend nettement vers une convergence des politiques extérieures de tous les états membres. Quant aux *objectifs*, la situation est moins simple :

(52) *Le Monde*, 25 mai 1967.

(53) *Le Monde*, 29 novembre 1967.

convergence, grosso modo, en ce qui concerne quatre membres, mais divergence, pour des raisons très différentes, en ce qui concerne les deux autres.

Il est évidemment tentant de se livrer à partir de ces constatations à une prospective en essayant de discerner si, et dans quelle mesure, l'une ou l'autre tendance est susceptible de prévaloir à l'avenir. Mais le caractère même de notre étude nous commande de résister à cette tentation. Cela étant, il convient cependant de souligner que moyens et objectifs ne sont pas des éléments qui se laissent choisir les uns indépendamment des autres. Au contraire. Pour ceux qui les manipulent, objectifs poursuivis et moyens dont ils estiment disposer — et qui peuvent être de toute nature — sont corrélatifs, sous réserve évidemment de toutes les erreurs de calcul. Cela signifie que tout politicien s'efforcera de réunir ou de conserver les moyens appropriés à l'objectif qu'il s'est fixé, ou bien, faute de ces moyens, qu'il modifiera son objectif en conséquence.

Le dilemme principal.

Or, l'évolution mise en marche par le fonctionnement des communautés européennes ne peut que placer les gouvernements devant le choix suivant: comme bon nombre des moyens traditionnellement à leur disposition ont tendance à échapper progressivement à leur contrôle, convient-il d'abandonner tel ou tel objectif (quitte, éventuellement, à essayer de le transférer à l'ensemble formé par les mêmes états), ou bien, au contraire, de maintenir l'objectif précédemment choisi et, en conséquence, de s'opposer à ce que l'évolution en cours se poursuive, afin de conserver intacts les moyens.

Tel nous paraît être, en définitive, le dilemme des deux états précisément dont, nous l'avons vu, la politique extérieure est marquée par des objectifs qui tranchent sur ceux des autres membres de la Communauté. En ce qui concerne l'Allemagne fédérale, sa politique extérieure actuelle semble être moins affectée par cet alternatif qu'à l'époque de la virulente campagne de la social-démocratie contre la signature et la ratification des traités de Rome pour le motif précis que ceux-ci lieraient les mains de la diplomatie allemande dans ses efforts en vue de la réunification. Quant à la France, les textes que nous avons cités semblent témoigner d'une orientation qui pourrait déjà déterminer la réponse à la question.

Elle nous paraît d'autant plus importante qu'effectivement un large terrain s'ouvre à ceux qui chercheraient à interrompre la poursuite normale de l'évolution en cours. Il convient ici de rappeler que nous avons pris comme point de départ l'hypothèse d'un achèvement de l'union économique suivant les lignes, en partie détaillées, en partie sommairement esquissées dans les traités. Or, c'est sur ce dernier terrain, où la concrétisation du développement futur était laissée à la discrétion du Conseil, que les diplomaties nationales ont conservé leur liberté d'action tradi-

tionnelle. Seule l'agriculture s'approche du régime communautaire dans la même mesure que la libre circulation des marchandises industrielles, et chacun sait par quels cheminements, longs, laborieux, ponctués de marathons, de crises parfois. Mais pour parfaire l'union économique, nombre d'autres matières attendent — malgré des efforts répétés, comme pour la politique sociale — une élaboration nécessaire. L'exposé de van Schaik (54), selon lequel ce qu'il appelle « power politics » se réaffirmerait avec toute sa force dès que l'union économique serait accomplie, ne semble pas concorder avec la réalité ; c'est bien avant le franchissement de ce « seuil » que ces forces pourraient tenter de s'imposer avec davantage de vigueur. C'est exactement cela que redoute P. Kapteyn dans un article intitulé significativement « Le tarissement politique des Communautés Européennes » (55). Et une vue réaliste des choses montre que non seulement une stagnation, mais encore une régression n'est pas à exclure. L'accord de Luxembourg de janvier 1966 nous a appris que ce qui avait été considéré comme un acquis communautaire — en l'occurrence le vote majoritaire —, établi expressément par le traité lui-même, pourrait, dans les faits, en être retranché.

Pour compléter ce tableau, il faut faire état d'un autre facteur possible tendant à la régression. Nous avons indiqué plus haut que l'interpénétration économique, une fois passée dans les habitudes collectives, constitue une donnée politique, avec laquelle tout politicien bon gré mal gré doit compter. Or il est indéniable que la mise en place de l'union douanière qui a donné lieu à cette interpénétration a été fortement favorisée par la conjoncture économique généralement favorable qu'a connue l'Europe des Six pendant les dix années écoulées. Mais un revers dans la conjoncture reste toujours dans les possibilités, et si l'on devait en arriver là, on doit sérieusement envisager l'éventualité d'un recours au vieux réflexe du particularisme national ; ce serait alors précisément l'outil d'une politique conjoncturelle communautaire bien consolidée, manquant totalement jusqu'ici, qui seul pourrait y faire pièce. On en a eu suffisamment la preuve lorsque les crises charbonnière et sidérurgique sont venues secouer la CECA. En tout état de cause, l'effet de ce réflexe serait d'interrompre le lent processus de la formation de nouvelles habitudes en fonc-

(54) *Op. cit.*, pp. 110-111.

(55) *Internationale Spectator*, XXI, n° 1, pp. 51-72, plus spécialement pp. 61-62. Le même point de vue est encore exprimé par Léon N. LINDBERG dans son article « Integration as a Source of Stress on the European Community System », *International Organization*, Boston, vol. 20, n° 2, spring 1966, pp. 233-265, plus particulièrement p. 262, parlant d'intrusions dans le processus d'intégration de la « Grosspolitik ». Nous faisons toute réserve au sujet de cette dernière notion, qui se trouve, mais très vaguement, explicitée p. 235 où elle est mise en rapport avec « purely political goals such as national grandeur or independence ».

tion de l'imbrication des économies, qui laisserait place alors à une reprise des anciennes habitudes prenant appui sur le cadre national.

Toutes les possibilités sont donc encore ouvertes. Aucun des facteurs que nous avons distingués ne peut être considéré comme conditionnant à l'avance l'évolution future. Il pourrait encore être intéressant de les classer d'après leur durabilité probable. Pareille distinction impliquerait qu'on prenne en considération l'élément personnel dans la politique (56) comparé avec l'élément collectif. L'orientation de l'évolution soutenue par le sentiment collectif est sans nul doute, comme ce sentiment, plus tenace et donc plus longue à infléchir que celle qui est le fait du politicien en tant qu'individu. L'application de ce critère pourrait conduire à une prospective différente de celle qui est généralement admise ; pour le moment nous nous bornons à indiquer cette piste de recherche.

Tout ce qui précède ne doit cependant pas faire oublier que des facteurs autres qu'économiques peuvent stimuler une évolution vers l'intégration politique. Mais il s'agit là de facteurs scientifiquement moins saisissables et dont les effets peuvent être neutralisés par des tendances allant en sens opposé ; une recherche dans ce domaine apparaît dès lors aussi difficile que peu prometteuse. Et ce n'est en tout cas pas une raison d'approfondir au moins ce qui se prête mieux à une appréciation scientifique.

Dans l'éventail des possibilités que nous avons distinguées figure toujours celle d'un aboutissement à une intégration politique, comprise — ainsi que nous avons tenté de le démontrer — non pas comme l'adjonction d'un « terrain », considéré par certains comme politique par excellence, aux autres domaines déjà inclus dans cette évolution, mais comme un processus véritablement *sui generis*, d'une portée plus générale, transcendant, en les englobant, tous les domaines dans lesquels s'exerce l'acte politique. Au sujet de cette évolution nous voudrions, pour finir, dissiper un malentendu. Il s'agit de l'idée suivant laquelle il est nécessaire que cette intégration politique s'accomplisse par une codification, une convention écrite qui serait la véritable constitution du nouvel édifice politique. Une telle vue, caractérisée par M. Beyen, ancien ministre néerlandais des affaires étrangères, comme une approche typiquement latine des problèmes politiques (57), a d'ailleurs, dans l'histoire de la coopération européenne, fortement influencé les méthodes mises en oeuvre pour y parvenir. Elle empreignait déjà les propositions de Briand en 1930. Le mémorandum

(56) Quoi qu'en dise M. ELLUL, *op. cit.*, p. 67, dont la thèse semble déjà être infirmée par l'événement survenu dans les domaines mêmes qu'il a évoqués pour l'étayer, thèse qui semble d'ailleurs en contradiction avec l'exposé beaucoup plus nuancé qu'on trouve ailleurs, p. 38, dans le même ouvrage.

(57) Voir la note 26 ci-dessus.

français du 17 mai de cette année fait clairement ressortir que la construction politique doit primer et devancer la construction économique. Cette approche est réapparue maintes fois depuis, comme le relate entre autres, M. Beyen. C'est, pour ainsi dire, l'attaque de front des problèmes, menée à coups de dispositifs juridiques extrêmement ingénieux pour bâtir « l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne » dont parlait déjà Briand. Ce n'est qu'après avoir essuyé les revers que l'on sait qu'on a non pas choisi mais pratiquement été obligé par les événements d'emprunter le biais économique, en passant par la création de la CECA d'abord, du Marché Commun et d'Euratom ensuite, non sans que, tout au long du développement de ces communautés économiques, les partisans de la « manière directe » soient revenus à la charge. C'est à leur sujet d'ailleurs que M. Pescatore, lors du colloque de Liège en avril 1966, estimait quelque peu désenchanté « ... que nous serions bien inspirés de ne pas porter notre effort primordial sur le terrain de la politique pure et de l'institutionnel pur... » (58).

Une conception trop rigide de constitutionnalisme du but à atteindre a inspiré une certaine méthode à y parvenir, que l'expérience a montré ne pas être la plus appropriée. A notre avis, le but lui-même ne doit nullement être conçu comme un acte juridique, mais une situation de fait. Il ne s'agirait pas de la création d'une unité politique par la voie d'un acte constitutionnel, mais de l'aboutissement, au terme d'un long processus, de cette situation de fait, formant la substance de ce qu'un acte constitutionnel ne ferait selon toute probabilité qu'entériner. Il peut paraître banal de se référer ici aux régimes démocratiques, et non les moindres, qui se sont constitués et consolidés tout en se passant de quelque constitution écrite que ce soit ; le fait ne nous en paraît pas moins significatif pour autant. Le fait qu'une telle performance sur le plan national rencontre moins d'obstacles que sur le plan international, ne touche pas l'essentiel. Il faut se garder de tout juridisme en considérant des phénomènes politiques. Le droit est le fruit d'actes politiques, selon la formule très claire de Morton A. Kaplan (59), et il est de la plus haute importance de garder à l'esprit cette distinction fondamentale.

C'est là la raison pour laquelle nous nous sommes abstenus — et certains lecteurs s'en sont peut-être étonnés — de recourir à divers concepts comme celui de la supranationalité et surtout celui de souveraineté. Ce concept, au contenu incertain et aux contours flous, est tellement con-

(58) Cf *La fusion des Communautés européennes au lendemain des accords de Luxembourg*, Nijhoff, La Haye, 1967, p. 76. Le texte donne à penser que, dans l'esprit de l'orateur, les deux notions se confondent.

(59) *System and process in international Politics*, New York, John Wiley and Sons, 1962, p. 14.

trouvé qu'il y aurait là déjà un premier motif à observer une extrême circonspection à son égard, à moins, évidemment, de lui donner une nouvelle définition, inévitablement arbitraire, ce qui ne ferait qu'ajouter à la confusion. De plus, dans son sens strictement juridique qui se limite au fonctionnement d'un système de normes à l'intérieur de l'état, il est proprement inutilisable dans toute étude de phénomènes politiques. Raymond Aron, qui constate lui aussi l'extrême confusion régnant autour de ce concept, et qui, dès lors, avoue vouloir s'en passer volontiers (60), en arrive néanmoins à le réintroduire. Obligé, ce faisant, à le redéfinir, il distingue non moins de quatre sens différents (61).

Négligeant les concepts de base qu'il a définis lui-même dans la première partie de son ouvrage — et auxquels nous avons fait appel dans ce qui précède — il aboutit, au terme d'un long développement partant du système de Locke, à une conclusion d'ensemble qui ne diffère pas sensiblement de la nôtre. Nous croyons qu'il est parfaitement possible, en suivant le système que nous avons exposé, d'y parvenir sans risques d'équivoque, sans ranimer de vieilles controverses, sans ajouter à la prolifération de concepts dont la valeur scientifique n'est pas très certaine.

D'autres observateurs sont soit plus confusément, par intuition, en se fiant au « bon sens » politique, soit au terme d'études plus sérieuses, arrivés à des résultats semblables, ce qui n'étonnera personne. Ce que nous avons tenté, c'est de soumettre à une analyse aussi rigoureuse que possible les données que nous fournit l'histoire et le présent pour circonscrire les concepts de base et, partant, pour déterminer les lignes d'une pensée politique scientifique qui soit à la fois capable de rendre compte de l'évolution en cours et, nous l'espérons, suffisamment solide et fertile pour fournir les repères nécessaires à l'appréciation de ses prolongements futurs. Certes, le cadre de cette étude nous a parfois obligés à nous borner à esquisser sommairement tel ou tel élément que nous aurions souhaité pouvoir expliciter davantage. Mais nous nous sommes avant tout attachés à faire ressortir les grandes lignes. En science politique, les études de détail abondent, tandis que les tentatives de synthèse sont très rares. Tant que cette science n'aura pas réussi à définir son propre objet, ses tâches consistent avant tout à déblayer et à trier un outillage pléthorique et mal ordonné. Lorsque l'économiste Oscar Morgenstern décrit la science politique comme « un ensemble de connaissances qui est un curieux mélange de droit con-

(60) *Op. cit.*, p. 728.

(61) *Op. cit.*, p. 731. L'argument invoqué pour revenir, après en avoir fait le procès, à cette notion, est assez surprenant : les juristes auraient beau supprimer le terme, mais ne pourraient pas éliminer la réalité qu'il désigne. Réalité ou non, ce n'est pas aux juristes de juger de l'utilité d'un concept dans une discipline étrangère à la leur.

stitutionnel, d'histoire et de description d'institutions politiques en tous genres, le tout généreusement saupoudré d'opinions catégoriques et de jugements de valeur » il n'a pas tout à fait tort. Mais nous ne sommes certainement pas de son avis quand il mesure la qualité de cette science par la « valeur opérationnelle » qu'elle possède. C'est là un critère qui semble particulièrement mal choisi. Morgenstern va un peu trop vite en besogne. Avant de bien savoir faire, il faut bien connaître, et dans cette discipline tout indique que nous n'en sommes malheureusement pas encore là. Aron, qui cite (62) le verdict, reconnaît les insuffisances, mais il les attribue à la « structure même de l'objet et de l'activité », sans pour autant définir cet objet et sans distinguer — et là il entre en quelque sorte dans le jeu de son opposant — entre science théorique et science pratique ou (pour reprendre le terme anglosaxon à la mode) opérationnelle. C'est la mérite de Freund (63) de placer cette distinction à la base de son étude, mais lui non plus n'arrive à une définition satisfaisante de l'objet de celle-ci (64).

Dans la mesure où une liberté de choix — élément fondamental, comme nous avons tenté de le démontrer — appartient en toute hypothèse à l'essence même de toute action politique, on ne peut prétendre à établir des recettes toutes faites pour déterminer l'évolution. C'est là la raison de la marge d'incertitude que doit comporter inéluctablement toute prospective en matière politique et, avec celle-ci, sa valeur opérationnelle. Cette liberté ne peut se concevoir autrement qu'en appartenant à l'individu participant à l'activité politique. Son action sera d'autant plus efficace et déterminante si, tout en innovant et donc en quelque sorte en intervenant contre l'inertie des masses, elle sait saisir et activer un sentiment collectif débordant le cadre national, qui de la sorte la porte et la renforce. Ainsi, et pour revenir à l'objet de notre étude, c'est l'élément personnel, jouant à tous les échelons des milieux engagés dans le processus de l'intégration européenne, qui interviendra d'une manière prépondérante pour déterminer l'avenir de la Communauté Européenne.

(62) *Op. cit.*, pp. 751-752.

(63) J. FREUND, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1965.

(64) Nous ne saurions adopter — le lecteur l'aura compris — la thèse de Wilhelm HENNIS, exposé dans l'ouvrage *Politik und praktische Philosophie*, Neuwied, Luchterhand, 1963, passim, qui en vient, renouant avec une tradition ancienne, à rejeter toute possibilité d'une science politique théorique. Tout en soumettant l'évolution historique de la science politique à une critique lucide et approfondie, cet auteur arrive à des conclusions qui prêtent trop le flanc à des contestations.





Sur le fédéralisme yougoslave

par Jean-Maurice DEHOUSSE,
Assistant à la Faculté de Droit de Liège.

★

Introduction.

1. La Yougoslavie (Pays des Slaves du Sud) est cet ensemble de territoires de l'Europe du Sud-Est, anciennes dépendances de l'Autriche-Hongrie dont le Traité de Versailles reconnut l'indépendance, et qui jouxtent ces nationalités mieux définies que sont l'Italie, l'Autriche, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, la Grèce et l'Albanie.

Frontière historique, et cruellement disputée, des Etats, des races et des religions, la Yougoslavie moderne se trouve aujourd'hui au confluent de l'Est et de l'Ouest.

De tous les Etats de l'Europe de l'Est, la Yougoslavie a été depuis vingt ans le plus libre. C'est aussi celui qui a créé les institutions sociales les plus résolument originales. C'est enfin le seul qui ait cherché à bâtir et à faire vivre un régime de type fédéral.

Cette originalité fait qu'il a paru utile, à l'occasion de la publication récente d'un ouvrage collectif (1) de faire le point sur une série de problèmes touchant de près la vie et la survie du régime yougoslave.

2. Cet ouvrage a une histoire. Depuis 1959, le Centre de Strasbourg joue le rôle, combien utile, de point de contact scientifique entre l'Est et l'Ouest. Personne ne pouvait jouer ce rôle avec plus de méthode, de sérieux, et pourtant de cette passion si indispensable aux grandes tâches, que le fondateur du Centre, le professeur Michel Mouskhély. C'est lui, déjà auteur d'un ouvrage connu sur l'Union Soviétique (2), qui comprit, après l'adoption de la Constitution yougoslave de 1963, l'utilité d'un ouvrage qui montrerait l'originalité et l'importance de la nou-

(1) *Le Fédéralisme Yougoslave*, Etudes coordonnées par l'Institut de Droit comparé de Belgrade et publiées par le Centre de Recherches sur l'URSS et les pays de l'Est de l'Université de Strasbourg. Paris, Dalloz, 1967, 245 pages.

(2) Michel MOUSKHÉLY et Zygmunt JEDRYKA, *Le Gouvernement de l'U.R.S.S.* ; Paris, P.U.F., 1961 ; 429 pp.

velle étape, tant au point de vue du droit public qu'à celui de l'étude systématique du fédéralisme. Arraché à l'affection de ses élèves par un brutal accident de montagne, le professeur Mouskhély n'a pu assurer, comme il l'aurait voulu, la synthèse des contributions originales fournies par des chercheurs yougoslaves. Ces contributions forment l'ouvrage tel qu'il vient d'être publié.

3. Six chercheurs de marque ont apporté à l'ouvrage huit contributions d'importance inégale.

Le professeur Jovan Djordjevic, peut-être le commentateur le plus connu et le plus estimé, en langue française, de la réalité yougoslave (3), signe trois articles qui se rassemblent si bien que l'on devine leur unité fondamentale. Ces trois articles forment à eux seuls près de la moitié du livre (plus de cent pages). Ils portent successivement sur :

- les sources profondes du régime fédéral en Yougoslavie (pp. 9-31);
- les droits et les devoirs de la Fédération (pp. 61-110) ;
- la République socialiste (pp. 111-140).

Les cinq autres contributions se présentent de la façon suivante :

1° Les formes essentielles de l'unité socio-politique dans la *fédération yougoslave*, par Antun Vratusa, Directeur de l'Institut des Sciences Sociales de Belgrade (pp. 33-59).

2° La position des unités autonomes, par Stanoje Axsic, Président de l'Assemblée de la Province autonome de Kossovo-Métohie (pp. 141-163).

3° Le rôle et la position de la commune et de l'arrondissement, par Miodrag Jovicic, collaborateur de l'Institut de droit comparé de Belgrade (pp. 165-182).

4° Les relations inter-nationalités en Yougoslavie, par Koca Joncic (pp. 183-224).

5° Les rapports nationaux dans la culture, par Latinka Perovic, publiciste (pp. 225-244).

4. On passera successivement en revue la formation historique de la Yougoslavie, les structures politiques du pays, puis les structures économico-sociales et culturelles.

(3) Il est l'auteur de *La Yougoslavie, Démocratie Socialiste*, publiée dans la Bibliothèque de la Science Politique par les PUF, Paris, 1959, 227 pages.

PREMIERE PARTIE

LA YOUGOSLAVIE

1. Présentation.

5. L'un des défauts majeurs que l'on reprochera à l'ouvrage de l'Institut de Belgrade est de ne pas présenter la Yougoslavie à ses lecteurs.

Or un régime politique ne peut pas se comprendre dans l'abstrait : il n'a de signification réelle que par son application à une situation donnée, à une certaine réalité politique, humaine, sociale, économique. Force est donc, à cet égard, de se référer à des œuvres antérieures (4).

Ce que nous appelons la Yougoslavie est d'abord un ensemble de régions : Istrie, Illyrie, Carinthie, Dalmatie, Bosnie, Serbie, Montenegro, Macédoine. « Pays géographiquement hétérogène, presque chaque région y dénote quelques affinités avec l'un des pays voisins sans pourtant que l'ensemble s'apparente à aucun d'entre eux. La diversité des conditions géographiques y est telle que nombre de problèmes ne peuvent être étudiés et compris qu'à l'échelon régional » (5).

Ce n'est qu'à l'époque la plus récente que ces régions ont enfin pu former un tout politique et la manière dont cet ensemble a acquis sa consistance actuelle vaut d'être rappelée.

2. La Yougoslavie moderne.

6. Le 1^{er} décembre 1918, le royaume de Serbie, le Montenegro et les territoires méridionaux de l'Autriche-Hongrie à population slave prennent le nom de « Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes ». Des années de guerre et de luttes intestines ont conduit à cet aboutissement, des années fécondes et décisives mais trahies par le narcissisme de l'Europe occidentale. La génération précédente a su que le coup de pistolet de Sarajevo avait provoqué la première guerre mondiale, la génération actuelle ne connaît plus — quand elle le connaît — que le Traité de Versailles.

Celui-ci ne concerne guère les Yougoslaves. Les frontières du nouvel Etat seront définies successivement par les traités de Neuilly et de Saint-Germain (1919), de Trianon et de Rapallo (1920). En 1929, le Royaume prend officiellement le nom de Yougoslavie.

(4) En particulier à un ouvrage beaucoup moins complet quant aux problèmes institutionnels, et d'ailleurs dépassé par l'évolution politique, mais qui comprend, lui, une introduction remarquable sur « le passé et le milieu » : *La Yougoslavie Socialiste*, par C. BOBROWSKI ; Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, n° 77 ; A. Colin, Paris, 1956 ; 237 pages.

(5) BOBROWSKI, *op. cit.*, p. 1.

La paix extérieure n'y engendre pas la paix intérieure. Complots et rébellions se succèdent, marqués notamment par l'assassinat du roi Alexandre à Marseille (9 octobre 1934). La guerre va porter le coup de grâce à un assemblage déjà vacillant.

Dès l'Anschluss, le Reich allemand affirme sa présence sur la frontière Nord. L'Italie fasciste, qui croit toujours à son grand destin vers l'Orient, a envahi l'Albanie et contrôle deux frontières yougoslaves, le Nord-Ouest et le Sud-Ouest.

Dès 1940, les regards du Führer se tournent vers l'Est. L'ordre du 20 septembre 1940 à l'Armée et à la Luftwaffe prévoit déjà « le déploiement, à partir de bases roumaines, de forces allemandes et roumaines au cas où une guerre contre l'Union soviétique nous serait imposée » (6).

Déjà, l'opération Barberousse se prépare. Le 18 décembre 1940, Hitler signe la Directive n° 21, qui fixe une date au déclenchement de l'offensive à l'Est : celle du 15 mai 1941.

Les revers subis par les Italiens dans les Balkans vont forcer Hitler à modifier ses plans. Il doit intervenir en Grèce. Et il ne peut le faire, notamment pour des raisons de sécurité, qu'avec la complicité des quatre autres puissances balkaniques : la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Yougoslavie. Pour la Hongrie et la Roumanie, déjà satellisées depuis longtemps par l'Axe, aucun problème n'était à prévoir. En février 1941, une poussée militaire forçait la Bulgarie à s'aligner. Restait la Yougoslavie. Le 25 mars 1941, après deux visites secrètes à Berchtesgaden, le Prince Régent Paul et son Premier Ministre acceptaient, à la suite de la Hongrie, de la Roumanie et de la Bulgarie, d'adhérer à l'Axe. La question paraissait réglée. « Immédiatement après l'accord de la Yougoslavie, trois des cinq divisions blindées allemandes qui avaient fait mouvement vers le sud à travers la Roumanie étaient reparties vers le Nord, en direction de Cracovie (7) ».

8. Mais un événement imprévu bouleverse les calculs des stratèges allemands. Dans la nuit du 26 au 27 mars, un groupe d'officiers renverse le gouvernement. Le général Simovitch prend le pouvoir au nom du jeune roi Pierre II. Le nouveau régime ne fit aucune allusion au pacte, et ne menaça pas de renier l'engagement yougoslave. Mais, le jour même du coup d'Etat, Hitler réunissait le Haut Commandement

(6) Cité par Allan BULLOCK, *Hitler ou les mécanismes de la Tyrannie*. Edition française publiée par Gérard, Verviers, 1963 (collection Marabout Université) ; 2 volumes ; vol. II, 410 pages ; p. 203.

(7) BULLOCK, *op. cit.*, II, p. 225.

Allemand à la Chancellerie pour lui annoncer sa nouvelle décision : retarder l'Opération Barberousse (8) pour châtier les Yougoslaves.

Les termes dans lesquels la décision d'intervenir est rédigée sont hautement significatifs et donnent un bon exemple de la diplomatie européenne du XX^e siècle :

« Le Führer est déterminé, sans attendre d'éventuelles déclarations de loyauté du nouveau gouvernement, à entreprendre tous les préparatifs nécessaires pour assurer la destruction militaire de la Yougoslavie et [sa disparition en tant qu']unité nationale. Aucune enquête diplomatique ne sera faite ni aucun ultimatum déposé. On ne devra tenir aucun compte des assurances du Gouvernement Yougoslave, auquel on ne pourrait de toute façon se fier dans le futur.

Il est important que l'action soit entreprise aussi rapidement que possible. On s'efforcera de permettre aux Etats voisins d'y participer de façon convenable. On réclamera une action militaire effective de l'Italie, de la Hongrie, et à certains égards de la Bulgarie également. Quant à la Roumanie, sa tâche principale demeure [d'assurer] la protection contre la Russie. Les ambassadeurs hongrois et bulgares ont déjà été prévenus. Pendant la journée, un message sera adressé au Duce.

Politiquement, il est spécialement important que le coup porté à la Yougoslavie soit asséné avec une dureté impitoyable (9) et que la destruction militaire soit effectuée à la vitesse de l'éclair. De cette façon, on effraiera la Turquie et la campagne contre la Grèce s'en trouvera favorablement influencée. Nous pouvons compter sur l'appui des Croates quand nous attaquerons. On leur assurera un traitement politique (l'autonomie) en conséquence. La guerre contre la Yougoslavie devrait être très bien accueillie en Italie, en Hongrie et en Bulgarie, car des acquisitions territoriales seront promises à ces Etats : la côte adriatique à l'Italie, le Banat à la Hongrie, la Macédoine à la Bulgarie » (10).

9. Le 6 avril 1941, les troupes allemandes pénètrent en Yougoslavie. L'« Opération Châtiment » — c'est son nom officiel — commence. La Luftwaffe bombarde méthodiquement Belgrade pendant trois jours. Au reste, la campagne sera brève : la capitulation porte la date du 18 avril.

Comme prévu, les vainqueurs vont dépecer leur conquête. L'Allemagne et l'Italie se partagent la Slovénie ; l'Albanie et la Bulgarie, la Macédoine.

(8) Qui devait être reportée au 21 juin.

(9) « Unmerciful harshness ».

(10) Document cité au procès de Nuremberg sous la cote PS-1746. Le texte anglais figure dans les *Proceedings of the International Military Tribunal Sitting at Nuremberg* (Trial of German Major War Criminals). London, MM. Stationery Office, 1946, vol. II, p. 221 (notre traduction).

La Hongrie prend la plaine de la Batchka. L'Italie établit un protectorat sur le Montenegro. Le reste du pays — en fait la Serbie — est placé sous l'autorité directe du gouvernement militaire allemand. Enfin on fait de la Croatie un royaume indépendant, dont on confie la gestion à un vieil ami des fascistes : Ante Pavelitch.

Celui-ci et ses oustachis continuèrent à rendre service à l'occupant, notamment en massacrant avec méthode plusieurs dizaines de milliers de Serbes, révoltés en Bosnie puis en Serbie proprement dite, où la résistance apparaît d'abord sous la conduite du colonel Mihajlovitch.

10. De toute cette histoire, si déterminante pour notre compréhension des problèmes yougoslaves parce que si essentielle pour la Yougoslavie moderne, on ne trouve pas un mot dans l'ouvrage de l'Institut de Belgrade, à l'exception d'un seul commentaire, que le lecteur belge appréciera tout particulièrement : « L'agression fasciste devait servir d'épreuve contre laquelle (l')Etat Yougoslave buta et se disloqua. Dans une pareille situation, le régime royal et l'Etat unitaire s'avèrent incapables d'offrir une résistance tant soit peu sérieuse aux envahisseurs. Le pays capitula après une vingtaine de jours à peine » (11).

11. Témoignage prudent encore que celui donné sur la résistance yougoslave, qui fut l'une des plus actives et des plus efficaces en Europe. L'un des auteurs écrit que, si les cadres administratifs et militaires se mirent pour la plupart au service des occupants, « les masses populaires », au contraire, « répondaient dans le même temps à l'appel à la résistance armée à l'occupant que le parti communiste de Yougoslavie lança en ces jours fatidiques » (12). Le professeur Djordjevic se montre beaucoup plus nuancé. Lui aussi lie l'organisation générale de la résistance et son succès final, aux forces communistes. Mais il choisit de rappeler que le parti communiste de Yougoslavie attendit, pour déclencher le soulèvement, le jour de l'agression allemande *contre l'URSS* (13). Le mot d'ordre est donc au plus tôt du 22 juin 1941.

12. Enfin l'ouvrage reste muet sur le déroulement des opérations de libération nationale, comme d'ailleurs sur les péripéties politiques de l'après-guerre. Hâtons-nous d'ajouter que cette discrétion porte également sur des faits tout à l'honneur du régime communiste. Ainsi, si l'armée du Maréchal Tito devait, dès 1943, bénéficier d'une aide militaire

(11) JONCIC, p. 187.

(12) *Idem.*, p. 188.

(13) P. 11.

plus grande des Alliés, c'était, selon l'expression du gouvernement britannique, « pour la raison que sa résistance aux Allemands était beaucoup plus grande » (14).

Rappelons enfin que, lorsque la guerre prit fin en Europe, la guerre civile continua de faire rage en Yougoslavie, comme en Grèce. C'est un pays ravagé qui accéda finalement à la paix intérieure. Plus d'un million sept cent mille personnes — plus d'un dixième de la population d'avant-guerre — avaient péri (15).

3. La Yougoslavie des Nationalités.

14. Si, comme on l'a vu plus haut, la Yougoslavie ne s'entend que comme l'union de plusieurs régions, le peuple yougoslave doit se comprendre comme l'union de plusieurs nationalités. La structure multinationale est l'un des traits qui caractérisent la Yougoslavie en tant qu'Etat, en tant que communauté sociale (16). Mais on regrettera que l'Institut de Belgrade ne précise que fort avant dans l'ouvrage que la Yougoslavie compte « cinq nationalités et neuf minorités nationales, à quoi il convient d'ajouter le groupe ethnico-religieux très compact des Musulmans » (17).

Pour grande que soit son importance, la nationalité ne trouve nulle part de définition précise. Faute de mieux, on doit comprendre qu'il s'agit de l'appartenance à l'une des cinq nations suivantes : serbe, croate, slovène, macédonienne, monténégrine. Le rapport en importance de ces nationalités s'établissait en 1953 de la façon suivante (18) :

Serbes	7.065.923	soit 41,8 %
Croates	3.975.550	soit 23,5 %
Slovènes	1.487.100	soit 8,8 %
Macédoniens	893.247	soit 5,3 %
Monténégrins	466.093	soit 2,7 (19).

Les différences d'importance qui séparent les nationalités paraissent ne pas mériter ici plus ample commentaire.

(14) *American Yearbook*, 1943 ; Nelson, New York, 1944 ; 1044 pages ; p. 74.

(15) La moyenne des pertes de population dues aux hostilités a été estimée pour l'Europe du Sud-Est à 4,36 % (U.N. Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe since the War* ; Geneva, 1953 ; 385 pages ; p. 6).

(16) JONCIC, p. 183.

(17) *Op. cit.*, p. 183.

(18) M. JONCIC, *op. cit.*, livre des chiffres relatifs au recensement de 1961 ; cependant, soit par erreur, soit par omission, ces chiffres ne concordent pas avec la population donnée, car leur somme n'atteint que 17.808.644 unités et non 18.549.291 (p. 183). On a préféré reproduire ici l'ordre de grandeur de 1953, qui ne semble pas avoir subi de modification significative.

(19) Statisticki Godisnjak F.N.R.J., 1957. Cité par l'Encyclopaedia Britannica (ci-après : E.B.), verbo Yugoslavia, vol. 23, p. 922.

15. Encore les cinq nationalités ne totalisent-elles que les huit dixièmes de la population. Il s'ensuit que, sur dix habitants, deux n'appartiennent pas à une nationalité majeure. L'un ne se reconnaît aucune appartenance nationale, soit qu'il s'affirme comme proprement yougoslave [300.000 au dernier recensement (20)] soit qu'il ne proclame que son allégeance au groupe musulman [près d'un million au dernier recensement (21)]. L'autre appartient à une minorité nationale.

La Constitution yougoslave ne définit pas plus la minorité nationale que la nationalité. Mais un de nos auteurs avance une définition doublement utile : la minorité nationale est « un groupe de population nationalement déterminé, qui appartient à une nation ayant son Etat hors des frontières de la Yougoslavie et qui est concentré dans certains lieux ou régions où il peut jouir collectivement des droits spécifiques liés à son appartenance nationale » (22).

La Constitution n'énumère pas non plus les minorités nationales. Mais on retrouve à plusieurs reprises, dans l'ouvrage de l'Institut de Belgrade, le chiffre de neuf (23). Celui-ci ressort également du tableau suggéré par M. Joncic (24).

914.760 Shqipetars ou Albanais.

504.368 Hongrois.

182.964 Turcs.

86.433 Slovaques.

62.624 Bulgares.

60.862 Roumains.

38.619 Ruthènes ou Ukrainiens.

30.331 Tchèques.

25.615 Italiens.

104.008 divers (25).

16. A partir de cette définition de la minorité nationale, on peut, *a contrario*, définir la nationalité comme étant « un groupe de population nationalement déterminé, qui n'appartient pas à une nation ayant son Etat hors des frontières de Yougoslavie mais au contraire à une nation qui possède en Yougoslavie une structure de droit public (26).

(20) JONCIC, *op. cit.*, pp. 187 et 208.

(21) *Ibidem*.

(22) JONCIC, note 9, p. 211.

(23) JONCIC, pp. 183 et 210.

(24) P. 183, chiffres de 1961 cités sous toutes réserves.

(25) Le recensement officiel de 1953 comprenait en plus les rubriques suivantes : Russes, Polonais, Allemands, Valaques, Tziganes et Juifs. E.B., *op. cit.*, p. 921.

(26) Les problèmes de terminologie se compliquent encore du fait que l'un des auteurs de l'ouvrage, M. PEROVIC, emploie le terme « nation » là où les autres parlent

17. L'Institut de Belgrade précise qu'il existe en Yougoslavie trois langues et deux écritures, mais sans préciser lesquelles (27). En fait, les trois langues — il s'agit bien sûr des trois langues officielles — sont le serbo-croate, le slovène et le macédonien, trois langues slaves.

On devinera sans peine que le macédonien est la langue vernaculaire en Macédoine ; il y est parlé par huit cent mille personnes. De même, le slovène est parlé par un million et demi d'habitants en Slovénie, au Nord-Ouest du pays. Le rôle le plus important revient donc au serbo-croate, parlé par plus de douze millions d'habitants, en Serbie et en Croatie d'abord, mais qui sert au surplus de seconde langue en Macédoine et en Slovénie.

Les Serbes, influencés à la fois par leur appartenance traditionnelle à l'Eglise orthodoxe et par leur longue soumission à Constantinople, écrivent leur langue en caractères cyrilliques. Les Croates, plus soumis à Rome et jadis sujets de l'Autriche-Hongrie, emploient, pour écrire la même langue, des caractères latins.

18. Ajoutons que la Yougoslavie, pays de cinq nationalités, de trois langues et de deux alphabets, accueille trois religions principales :

- la religion orthodoxe : 49,53 %.
- la religion catholique : 36,70 %.
- la religion musulmane : 12,52 % (28).

4. La Yougoslavie économique.

19. L'ouvrage de l'Institut de Belgrade ne consacre que fort peu d'importance à la description de l'économie yougoslave. On imitera cette discrétion, en rappelant toutefois certains faits saillants.

1° Sur un territoire de 225.000 kilomètres carrés — soit huit fois la superficie totale de la Belgique — la Yougoslavie abrite en 1966 près de 19 millions d'habitants — soit à peine le double de la population belge.

2° Le sous-sol recèle plusieurs richesses : charbon, fer, cuivre, zinc.

3° Les ressources naturelles permettent d'envisager un grand développement ; ainsi le pays est potentiellement riche en énergie hydroélectrique et marémotrice.

de nationalités, et celui de nationalité là où ses collègues écrivent minorité nationale (p. 225).

(27) PEROVIC, p. 225.

(28) E.B., *op. cit.*, p. 922.

4° En 1956 comme en 1939, les quatre productions agricoles les plus importantes étaient le maïs, le blé, les pommes de terre, la betterave sucrière.

5° La production électrique se chiffrait en 1965 à 15 millions de kilowatt-heure (21 millions en Belgique).

6° En 1964, le réseau routier atteignait 78.000 kilomètres (94.000 en Belgique) ; on comptait 420.000 téléphones contre 1 million et demi en Belgique et 393.000 récepteurs de télévision contre 1.382.000 en Belgique (29).

DEUXIEME PARTIE

LE FEDERALISME YUGOSLAVE

1. Sources du fédéralisme yougoslave.

20. La Yougoslavie formée au lendemain de la première guerre mondiale adopte une structure unitaire (avec division administrative en neuf composantes ou banovines centralisées) (30). Certains projets constitutionnels s'étaient inspirés de l'idée fédéraliste mais ils n'aboutirent pas. « Il n'y avait d'ailleurs guère, à l'époque, de forces sociales et politiques qui fussent disposées à militer sans arrière-pensée pour la faire admettre, la faire passer dans la réalité » (31).

21. Dès 1923, selon le Maréchal Tito, le Parti Communiste Yougoslave (ci-après C.P.Y.) adopte une position judicieuse sur la question des nationalités en admettant le droit intégral de tous les peuples à l'autodétermination, celle-ci entraînant même le droit de sécession (32).

Mais cette position, pour excellente qu'elle fût et conforme aux principes, avait le tort de n'exercer aucune influence sur la réalité des choses. C'est sans doute pourquoi le professeur Djordjevic voit dans les structures de la résistance yougoslave les sources directes des institutions actuelles.

(29) Comparaison sur base des chiffres fournis par la mise à jour annuelle (1966) de l'E.B., pp. 141 et 807.

(30) JONCIC, p. 185.

(31) DJORDJEVIC, p. 10.

(32) Cité par le même, *ibidem*.

22. Pour M. Joncic, au contraire, on doit chercher la source du fédéralisme yougoslave « dans la structure du P.C.Y clandestin du royaume de Yougoslavie » (33). Cette structure avait été mise au point en 1937 « après l'arrivée de Josip Broz Tito et d'une direction nouvelle à la tête du P.C.Y. » (34).

Cette structure, que l'auteur mentionne sans s'y arrêter, mérite cependant qu'on la considère. A en croire, M. Joncic il y aurait alors eu trois partis communistes distincts : l'un en Slovénie, le deuxième en Croatie, le troisième dans le reste du royaume. Ce dernier parti, le P.C.Y. proprement dit, aurait compris d'une part des organisations provinciales (en Serbie, en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine, dans le Monténégro et en Voïvodine) et, d'autre part, « des organisations régionales directement rattachées au Comité Central du P.C.Y. en Dalmatie, en Kossovo-Métohie et, plus tard, dans le Sandjak » (35).

23. Ces structures, toujours selon M. Joncic, servirent de base au mouvement de résistance, que l'on structura d'abord en états-majors provinciaux et régionaux. Plus tard, on forma des comités de libération au niveau des nationalités. Enfin, en novembre 1942, on mit en place un Conseil anti-fasciste de libération nationale de Yougoslavie ou A.V.N.O., auquel « tous les peuples de Yougoslavie étaient représentés » (36).

Dans cette période de fédéralisme de guerre (1941-1943), on se gardait de prédire avec exactitude la forme de l'Etat qui sortirait de la libération. « On s'abstenait de déclarer que cet Etat serait fédéral. Toutefois, le fédéralisme se laissait entrevoir » (37).

24. On fit plus que l'entrevoir dès novembre 1943, lorsque l'A.V.N.O.J. devenu assemblée représentative suprême, adopta une Déclaration et une Résolution qui affirmaient deux principes fondamentaux :

1. « Les peuples de Yougoslavie ont prouvé, par la lutte armée menée en commun, qu'ils voulaient continuer de vivre au sein d'un Etat commun » (38).

2. « Le nouvel Etat yougoslave doit reposer sur le principe de la souveraineté de chacun des peuples. Ce sera un Etat fédéral » (39).

(33) P. 190.

(34) *Ibidem*, note 2.

(35) *Ibidem*.

(36) *Ibidem* ; DJORDJEVIC, p. 12.

(37) P. 13.

(38) JONCIC, p. 191.

(39) *Ibidem*.

25. Avant même la fin des hostilités, des organes politiques furent établis à la fois au niveau des nationalités et à celui de la Yougoslavie tout entière. « C'est dès cette époque qu'apparurent des éléments d'une délimitation verticale des fonctions et des responsabilités entre deux systèmes de pouvoir qui étaient parallèles et interdépendants, le fédéral et le « républicain » (40).

26. Une première Constitution, adoptée en 1946, consacra cet état de choses. Cette Constitution devait beaucoup à la Constitution soviétique de 1936 (41). Elle faisait la part belle aux institutions du pouvoir central et appliquait le principe dit du centralisme démocratique (42).

27. Des forces profondes de diverse nature conduisirent progressivement à renverser cette prépondérance du pouvoir central. Une première réorganisation du gouvernement fédéral fut effectuée en 1950. Cette réorganisation reçut une sanction constitutionnelle en 1953, sous la forme d'une nouvelle Constitution. La troisième Constitution yougoslave, adoptée en 1963, prolonge ce mouvement de décentralisation.

2. Présentation du fédéralisme yougoslave.

28. Dans sa forme actuelle, le fédéralisme yougoslave se conçoit comme une pyramide politique à trois niveaux : d'abord, au niveau le plus proche du citoyen, la commune ; ensuite, la République, composante essentielle de la Fédération ; enfin la Fédération elle-même.

A ces trois institutions majeures qui existent à travers tout le territoire yougoslave, il faut ajouter deux institutions spéciales — l'arrondissement et la province autonome — auxquelles on ne recourt qu'en cas de besoin. Toutes deux se situent sur un plan intermédiaire entre celui de la commune et celui de la République.

Nous analyserons les traits principaux de ces cinq institutions fédéralistes yougoslaves, auxquelles il conviendra de comparer certaines structures plus dissimulées mais non moins importantes.

3. La République.

29. De la même façon que le territoire yougoslave doit se mesurer en

(40) DJORDJEVIC, p. 14.

(41) *Idem*, p. 15.

(42) *Idem*, pp. 17-19.

terme de région (43), et que la population yougoslave comporte d'abord des nationalités (44), le fédéralisme yougoslave se comprend d'abord à partir de la République.

A. NOMBRE.

30. La fédération compte six Républiques socialistes. Ce nombre n'a pas varié depuis 1946. On doit donc lui attribuer une valeur très grande. Chose curieuse, pourtant, aucun auteur n'explique ce chiffre, qui paraît aller de soi.

Ici encore, on se réfère avec fruit aux décisions adoptées, en temps de guerre, par le mouvement de résistance. La Déclaration de 1943 sur le principe du caractère fédéral du futur Etat yougoslave (45) garantit une égalité « pleine et entière » à cinq peuples : Serbes, Croates, Slovènes, Macédoniens, Monténégrins (46).

Aussi y eut-il d'abord cinq Républiques nationales : les régions à nationalité relativement homogène : Serbie, Croatie, Slovénie, Macédoine, Monténégro (47). Ce ne fut qu'après un certain délai qu'une sixième République apparut : la Bosnie-Herzégovine. C'est la seule des Républiques fédérées qui ne repose pas sur une base nationale indiscutable. En 1948, près de la moitié de ses habitants se déclarèrent Serbes, près d'un quart Croates, le reste Musulmans (48).

On voit ainsi la très grande importance du facteur national (au sens ethnique du terme) dans le fédéralisme yougoslave.

31. Cependant le chercheur est en droit de se demander pourquoi la qualité du peuple n'est reconnue qu'aux cinq nationalités majeures. En d'autres termes, si quatre cent mille Monténégrins peuvent former une République, pourquoi n'en va-t-il pas de même pour neuf cent mille Shqipetars ou un demi-million de Hongrois ? La réponse gît dans une appartenance historique traditionnelle. Encore conviendrait-il qu'elle soit un jour expliquée par un commentaire yougoslave.

32. Il paraît utile — encore que l'Institut de Belgrade ne fournisse pas ces précisions — de dresser ici un tableau des six Républiques et de leur importance respective en superficie et en population.

(43) Cf supra n° 5.

(44) Cf supra n° 14.

(45) Cf supra n° 24.

(46) JONCIĆ, p. 191.

(47) *Ibidem*.

(48) E.B., *op. cit.*, p. 921.

Républiques fédérées	Superficie (en milliers de milles carrés)	Population (1961) en millions
Serbie	34,1	7,6
Croatie	21,8	4,1
Bosnie-Herzégovine	19,7	3,2
Macédoine	9,9	1,4
Slovénie	7,8	1,5
Monténégro	5,3	0,4

On voit tout de suite qu'il existe un certain parallélisme entre la superficie et la population, à deux exceptions près : la Slovénié, où la densité de population est plus forte, et le Monténégro, où elle est au contraire beaucoup plus faible que dans le reste du pays.

B. ORGANES RÉPUBLICAINS.

33. Chaque République peut se donner la structure organique de son choix. La Constitution fédérale n'énonce à cet égard que des principes généraux que toute République doit respecter.

Au contraire, la Constitution de 1953 comprenait treize articles (100 à 112) déterminant les traits principaux des organes républicains. Ces articles ont été supprimés en 1963 car « le droit pour la République d'avoir sa Constitution est un droit originaire de celle-ci » (49).

C. DROITS ET DEVOIRS DE LA RÉPUBLIQUE.

34. Les droits et devoirs de la République sont déterminés par les Constitutions républicaines, mais conformément aux principes garantis par la Constitution fédérale (50).

Le professeur Djordjevic énumère treize compétences de la République. Cette énumération, trop longue pour être reprise ici, mérite cependant d'être connue ; on la trouvera en annexe (Annexe).

D. AUTONOMIE DE LA RÉPUBLIQUE.

35. Le fédéralisme yougoslave fait aux Républiques fédérées un statut d'autonomie large, statut garanti mais imprécis.

(49) DJORDJEVIC, p. 120.

(50) Article 108 de la Constitution.

36. Déjà l'énoncé des droits et devoirs de la République avait montré la grande liberté laissée, au moins sur le plan théorique, aux composantes de la Fédération.

La Constitution précise que le territoire d'une République ne peut être modifié sans l'assentiment de cette dernière.

Le professeur Djordjevic va plus loin : il proclame « le droit constitutionnel qu'a la République de sortir de la Fédération » (51), c'est-à-dire le droit de sécession. Il voit deux bases à ce droit. D'une part, « pas plus que les Constitutions antérieures, la nouvelle Constitution ne comporte le principe opposé, à savoir l'interdiction faite à la République d'abandonner la Communauté » (52). D'autre part, la Constitution fédérale énonce, dans sa partie introductive consacrée aux principes fondamentaux, « le droit de chaque peuple à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession » (53).

La démonstration ne paraît pas entièrement concluante. Le droit de sécession s'avère trop redoutable pour la vie d'une communauté politique pour que l'on puisse juridiquement le fonder sur le seul silence des textes. Quant à l'autodétermination, outre qu'il s'agit d'un simple principe, il appartiendrait au peuple. Mais le peuple est-il la République, la contrôle-t-il au point de décider son retrait de l'Union ? Problème politique que celui-là, qui se résoud par la passion dans un rapport de forces, et non par le raisonnement dans un rapport de droit.

Cependant, surtout dans une fédération, il aura fallu vaincre bien des résistances, et notamment d'abord au niveau du pouvoir central, pour faire seulement *inscrire* dans la Constitution le mot de « sécession ». Peut-être y avait-il en Yougoslavie des démons à exorciser ? L'avenir nous le dira.

37. Large, l'autonomie républicaine est également garantie, non seulement par la Constitution yougoslave, mais aussi par le contrôle de constitutionnalité que celle-ci instaure (54).

38. Toutefois, l'ordre constitutionnel ne se prononce pas avec fermeté sur l'essence de la compétence républicaine. L'agencement de la Constitution semblerait indiquer qu'il s'agit d'une compétence de principe, mais le mot n'est pas prononcé.

Le professeur Djordjevic lui-même choisit de recourir à des formules trop générales pour être précises. Ainsi écrit-il d'abord que les Constitu-

(51) P. 115.

(52) *Ibidem*.

(53) Section I.

(54) Articles 241 ss ; cf infra n° 97.

tions yougoslaves, tout en partant de la présomption de la compétence autonome (55) des Républiques,.. dessinent les contours fondamentaux de la compétence de la République » (56). Puis il ajoute, quelques pages plus loin, que « les droits et devoirs de la République sont exercés par les organes républicains dans le cadre général de la compétence qui leur est réservée par la Constitution, ainsi que par les lois promulguées en vertu de la Constitution » (57).

E. POUVOIRS DE LA RÉPUBLIQUE.

39. La République peut, pour exercer les droits et les devoirs qui lui incombent, disposer d'un pouvoir de décision et même de contrainte (58).

Elle dispose de recettes propres, qui servent au financement des activités assumées par la République, soit en vertu de la Constitution, soit en vertu d'une délégation de pouvoir (59).

Ces recettes, écrit le professeur Djordjevic, « sont instituées par la loi » (60). Mais il ne précise pas s'il s'agit là d'une loi fédérale ou républicaine. En fait, en application de l'article 161 de la Constitution, ce doit être une loi fédérale complète (61).

4. La Fédération.

A. ORGANES FÉDÉRAUX.

40. La Constitution de 1963, pratiquement muette quant aux organes républicains, ne consacre pas moins de 99 articles à l'organisation de la fédération (articles 160 à 258). C'est dire qu'elle apporte un soin tout particulier à la description des organes fédéraux.

L'ouvrage de l'Institut de Belgrade ne parle guère, pour sa part, de ces mêmes organes. Nous nous bornerons donc à rappeler que la fédération yougoslave comporte six organes principaux :

1. L'Assemblée fédérale, organe suprême à caractère représentatif et délibératif qui se décompose en six conseils distincts :

— Le Conseil fédéral, à compétence politique ;

(55) En rigueur de termes, la compétence n'est jamais autonome, surtout dans un régime fédéraliste, où elle est par définition précisée et attribuée.

(56) P. 124.

(57) P. 128.

(58) DJORDJEVIC, p. 129.

(59) *Idem*, p. 131.

(60) *Ibidem*.

(61) Cf *infra* n° 45.

- le Conseil économique ;
- le Conseil pour l'éducation et la culture ;
- le Conseil pour les affaires sociales et la santé ;
- le Conseil politico-organisationnel ;
- le Conseil des Nationalités.

2. Un Conseil exécutif fédéral, émanation de l'Assemblée et du Conseil fédéral, qui correspond à peu près aux Conseils des Ministres occidentaux.

3. Un Président de la République, chef de l'Exécutif et de l'armée, élu par l'Assemblée Fédérale.

4. Deux Cours fédérales.

5. Un Conseil de la Défense nationale.

B. DROITS ET DEVOIRS DE LA FÉDÉRATION.

41. La Constitution énonce huit fonctions qu'elle confie à la Fédération. Celle-ci doit assurer :

1. La protection de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de la sécurité et de la défense de la Yougoslavie.

2. La poursuite des relations internationales de la Yougoslavie.

3. L'unité du système socio-économique et politique.

4. L'unité de l'économie du pays.

5. L'orientation et la coordination du développement économique général.

6. La protection des libertés et droits fondamentaux de l'homme et du citoyen.

7. L'harmonisation des intérêts communs aux peuples et aux citoyens de la Yougoslavie (62).

Le professeur Djordjevic n'énumère pas de la même façon les fonctions fédérales. Son énumération ne fait pas mention des tâches d'orientation et de coordination économiques. Par contre, il met en valeur la nécessité pour la Fédération d'assurer « la sécurité intérieure et extérieure » (63).

42. Ce premier énoncé constitutionnel est suivi d'une série d'articles

(62) Article 113.

(63) P. 62.

explicitant les points énumérés, mais ajoutant également certaines fonctions, ainsi :

8. La protection des droits souverains et de l'égalité des peuples (64).

43. Ces activités forment ce que la Constitution appelle la « compétence exclusive » de la Fédération (65).

A cette compétence exclusive doivent s'ajouter, d'une part des compétences exclusives en matière de législation, d'autre part certaines compétences spéciales.

44. La Fédération jouit, on va le voir, d'une compétence énorme en matière de législation.

Cette compétence englobe trois secteurs distincts : les lois complètes, les lois fondamentales et les lois générales (66).

45. Les *lois complètes* sont édictées dans cinq ans (67) :

1. Pour édifier et pour réglementer l'unité du système social et économique (propriété, monnaie, crédit, poids et mesures, délits économiques)

2. Pour sauvegarder certains droits et libertés fondamentales (élections, code pénal, contentieux administratif).

3. Matières dont la Fédération a la responsabilité et dont la portée outrepassse les frontières des Républiques (stupéfiants, médicaments, armes et explosifs, sécurité).

4. Les rapports dont la Constitution prévoit qu'ils ne pourront être réglementés que par la loi fédérale.

5. « Les autres rapports intéressant l'unité du territoire économique » (68).

46. Les *lois fondamentales* sont également édictées dans cinq cas (69) :

1. Pour la réalisation de l'unité du système économique et du statut du travail (organisations économiques, répartition du produit social, problèmes du travail, contributions, impôts, emprunts, budgets, ressources naturelles, commerce et planification).

(64) Article 114.

(65) Article 160.

(66) Article 161.

(67) DJORDJEVIC, pp. 105-106.

(68) Article 161, alinéa 1 *in fine*.

(69) DJORDJEVIC, pp. 106-107.

2. Pour la réglementation des droits politiques et économiques (presse, information, associations, famille, tribunaux, barreau et ministère public, communautés religieuses).

3. Pour la réglementation des transports, des communications, de la protection du bétail et certaines autres matières sociales (70).

4. Pour les rapports dont la Constitution prévoit qu'ils ne pourront être réglementés que par la loi, sans autre précision.

5. Pour « les autres rapports présentant de l'intérêt pour l'unité du système économique » (71).

47. Enfin, la Fédération peut édicter des *lois générales* dans certaines matières :

1. L'Éducation et la Culture.

2. La Santé publique.

3. La Prévoyance sociale.

4. Dans d'autres secteurs pour lesquels la Constitution ne dispose pas que la Fédération édicte des lois fédérales d'un autre type (72).

48. Après une telle énumération, le juriste formé à la tradition occidentale risque de lever les bras au ciel : visiblement, il s'agit en pratique d'une plénitude de compétence normative attribuée au pouvoir central.

Assurément, celui-ci dispose là d'un pouvoir majeur. Cependant, on doit formuler trois correctifs à ce déséquilibre apparent.

En premier lieu, il faut bien rappeler que l'hypothèse de départ en la matière, c'est-à-dire en Yougoslavie, est celle d'un régime économique-social de type bien déterminé, qui n'accueille de variations qu'au niveau des modalités. De ce fait, la fonction normative perd *ipso facto* de son importance.

Ensuite, il convient de ne pas oublier que, comme dans tout régime fédéraliste, le régime yougoslave organise et encourage la participation des composantes à l'activité des organes fédéraux. Le pouvoir normatif, même fédéral, s'il constitue bien une force centralisatrice, ne possède pas de ce seul fait les défauts et les tares d'un pouvoir normatif unitaire. Les particularités sociales du fédéralisme yougoslave (73) augmentent encore l'effet de ce correctif.

(70) Article 161, alinéa 2.

(71) Article 161, alinéa 2 *in fine*.

(72) Article 120, alinéa 1.

(73) Cf *infra* no 80.

Enfin, comme on le verra plus loin, ce sont les Républiques qui assurent l'essentiel de l'exécution des normes. Incontestablement, à partir du moment où le pouvoir central ne conserve qu'un pouvoir d'exécution directe très limité, on peut concevoir un régime équilibré même avec l'attribution d'une très vaste compétence normative au pouvoir central.

49. C'est évidemment, comme toujours en régime fédéral, au niveau de la mise en œuvre des compétences respectives de la fédération et de ses composantes que l'on peut vraiment juger l'équilibre réalisé en Yougoslavie entre les forces d'autonomie et de centralisation.

Aucun jugement, cependant, ne peut être porté valablement à la seule lecture des textes. Fatalement, ceux-ci sont toujours imprécis. Ainsi, on relève la prudence avec laquelle le Constituant a choisi la phraséologie de la compétence économique de la Fédération. Celle-ci n'assure pas le développement économique, elle le « coordonne » — fonction de seconde main, par conséquent. De même, elle ne détermine que l'orientation « générale » du développement du pays. On marche donc à pas feutrés. Mais on marche aussi dans l'ignorance. Où commence la généralité, où finit la spécialité ? La coordination se fait-elle par contrainte ? Quand les appétits régionaux divergent fondamentalement, qu'advient-il de la coordination ? Puisque et les Républiques et la Fédération adoptent des plans économiques, quels rapports ces plans ont-ils les uns avec les autres ? Le plan fédéral est-il fait de l'addition des plans régionaux, ou les plans régionaux de la division du plan fédéral ? Dans les deux cas, qui additionne et qui partage ? Voilà les questions fondamentales de la pratique du fédéralisme — de tout fédéralisme — et, à ces questions, ni la Constitution yougoslave ni l'ouvrage de l'Institut de Belgrade n'apportent de réponses.

C. POUVOIRS DE LA FÉDÉRATION.

50. La Fédération jouit de moyens importants. Elle apparaît d'abord comme le niveau le plus déterminant dans le domaine économique. En effet, le territoire de la Yougoslavie forme en principe un secteur économique et douanier unique (74), et il ne comporte qu'un système unique de monnaie et de crédit (75), dominé par une Banque Nationale de Yougoslavie.

51. Ensuite, lorsqu'on connaît l'importance des relations extérieures, notamment en matière économique, dans le monde actuel, comment ne pas s'étonner de la rigueur avec laquelle la Constitution attribue expressé-

(74) Article 28.

(75) Article 29.

ment à la seule Fédération le pouvoir de maintenir des liens avec l'étranger et le fait sans aucune exception ou dérogation.

A supposer en effet, avec le professeur Djordjevic, que ces droits soient « universellement admis comme la fonction essentielle de toute Fédération » (76), il ne s'ensuit pas que cette attribution soit exclusive. La tendance actuelle va en sens inverse, ainsi qu'en témoigne la signature d'accords internationaux entre le Gouvernement français et certaine province canadienne. On remarquera du reste que la Constitution yougoslave, à y regarder de près, n'attribue à la Fédération que le droit de mener à bien les relations internationales « de la Yougoslavie » (77).

Une interprétation constitutionnelle pourrait construire sur ces mots une distinction bien utile entre les relations extérieures d'un ensemble fédéral et celles des composantes de cet ensemble.

52. Mais le pouvoir-clé de la Fédération réside ailleurs : dans le droit d'établir un système de contribution et d'impôts qui se trouve tout naturellement à la base du fonctionnement de toute la pyramide politique (78). La Constitution prévoit d'ailleurs expressément que c'est la loi fédérale qui détermine les sources et les catégories des revenus des Communautés socio-politiques (79).

A nouveau, dans ce domaine, les questions foisonnent. Les Républiques ont-elles le droit et la possibilité de fait d'arrêter des budgets ? Dans l'affirmative, quels rapports ces budgets régionaux ont-ils avec le budget national ? Dans la négative, quelles sortes de comptes régionaux les Républiques peuvent-elles et doivent-elles tenir ? Que sont exactement les « dotations aux Républiques » prévues par l'article 122 ? A nouveau, ces questions restent sans réponse.

Or, sans ses réponses et sans une clé de répartition des ressources et des dépenses effectives, tant au niveau de la Fédération qu'à celui de la République, comment formuler un jugement valable sur le fonctionnement d'un régime politique et surtout sur celui d'un fédéralisme ?

D. RAPPORTS DE LA FÉDÉRATION AVEC LES RÉPUBLIQUES.

1. *Au niveau de la formation des lois.*

53. La Constitution yougoslave distingue, on l'a vu (80), trois catégories de lois : complètes, fondamentales, générales. La coopération de la

(76) P. 67.

(77) Article 115.

(78) DJORDJEVIC, p. 75.

(79) Article 125.

(80) Cf supra n° 44 ss.

Fédération et de la République fonctionne différemment selon qu'il s'agit de l'une ou de l'autre de ces catégories.

54. Dans les domaines où la Fédération édicte des *lois complètes* (81), les Républiques peuvent réglementer certaines questions :

- soit en l'absence de loi fédérale ;
- soit si elles y sont autorisées par la loi fédérale (82).

Elles détiennent donc une compétence subsidiaire de complément.

55. Dans les domaines où la Fédération édicte des *lois fondamentales* (83), les Républiques réglementent les rapports qui ne sont pas régularisés par la loi fédérale ; elles peuvent également intervenir en cas de carence de la loi fédérale (84). Elles exercent donc une compétence de complément qui n'est plus subsidiaire.

56. Enfin, les *lois générales* que la Fédération peut édicter dans certains domaines (85) ne sont pas à proprement parler des lois au sens strict, car elles ne sont pas applicables directement. La norme d'application, qui doit bien entendu se conformer aux principes définis par la loi générale, prend la forme d'une loi républicaine. Il semble que l'on puisse comparer ce système à celui des directives communautaires de la C.E.E, actes juridiques adoptés par les organes communautaires mais qui ne lient leurs destinataires — le plus souvent les Etats membres — que quant à leur contenu, ceux-ci restant libres de la forme définitive à donner à ce contenu.

2. Au niveau de l'exécution des lois.

57. En principe, la Fédération n'est pas chargée de veiller à l'exécution des lois sur le territoire des Républiques. Cette exécution — et la Constitution yougoslave s'apparente à cet égard à la Constitution soviétique (86) — appartient en droit aux Républiques elles-mêmes.

Cependant, le professeur Djordjevic rappelle qu'il est « de l'essence de la loi de se réaliser directement et par elle-même » (87).

Le constituant yougoslave souhaite éviter ici « l'expropriation » des assemblées délibératives au profit d'une forme nouvelle de législation, la

(81) Cf supra n° 45.

(82) Article 119, alinéa 3.

(83) Cf supra n° 46.

(84) Article 119, alinéa 4.

(85) Cf supra n° 47.

(86) DJORDJEVIC, p. 83.

(87) P. 84.

législation « décrétée » (88). On voit que certains des problèmes auxquels les légistes occidentaux doivent faire face se rencontrent également à l'Est.

58. Exceptionnellement, la Fédération crée des services d'exécution. En règle générale, elle ne le fait que dans le cadre de sa compétence exclusive (89) : à ce moment, elle est invitée par la Constitution à organiser une coopération aussi étroite que possible entre l'administration fédérale et les administrations républicaines (90). Cette règle se trouve confirmée par l'obligation qui frappe les organes administratifs fédéraux de passer nécessairement par l'intermédiaire de l'administration républicaine pour communiquer avec les autres collectivités socio-politiques, par exemple les communes (91, 92).

5. La commune.

59. Comme le fait très justement remarquer M. Jovicic, dont l'étude aide substantiellement à mieux connaître la dimension communale des problèmes yougoslaves, « dans tout Etat fédéral, le caractère du *self-government* local influence inévitablement celui de la Fédération, car le degré d'application du principe fédéral dépend, dans une grande mesure, de la manière dont on conçoit le système des pouvoirs locaux » (93).

La Constitution yougoslave fait la part belle à la commune, qu'elle cite d'ailleurs au premier rang des communautés socio-politiques, avant la République et la Fédération.

A. COMPÉTENCE DE LA COMMUNE.

60. La commune yougoslave jouit d'une plénitude de compétence : elle exerce l'ensemble des fonctions de toute communauté sociale, à l'exception de celles qui sont attribuées par la Constitution à la République ou à la Fédération. Or, ces attributions sont faites, dans la plupart des cas, par rapport à la dimension des problèmes envisagés. La compétence de la Fédération comporte surtout ce qui est d'intérêt général pour la Yougoslavie toute entière. La compétence de la République comprend toutes les fonctions qui s'exercent au niveau régional. Il s'ensuit que

(88) *Ibidem.*

(89) Cf supra nos 41 ss.

(90) DJORDJEVIC, p. 87.

(91) *Idem*, pp. 89-90 ; article 127, alinéa 6 de la Constitution.

(92) Cette règle ne s'applique pas pour la compétence exclusive de la Fédération ou quand la loi fédérale y déroge.

(93) P. 165.

rien de ce qui touche à l'intérêt local n'échappe à la commune. L'attribution constitutionnelle d'une compétence de principe à ce niveau (94) témoigne d'une volonté bien arrêtée à cet égard.

D'autre part, la Commune ne semble soumise à aucune tutelle. Elle agit directement en ce qui concerne l'aménagement de son territoire, la construction et l'utilisation des immeubles d'habitation, ainsi que la réglementation des affaires purement communales (95).

B. AUTONOMIE DE LA COMMUNE.

61. Enfin, en vue d'exercer ses droits et ses devoirs, la commune, qui détermine librement son statut constitutif (96), adopte également en toute liberté des règlements communaux, le plan social communal et même le budget communal (97). Bien plus, la Commune détermine librement ses revenus — dans le cadre des revenus définis par la loi, bien entendu — et en dispose tout aussi librement (98). M. Jovicic fournit ici une précision très utile. La loi, écrit-il, a prévu à ce propos trois types de recettes :

- la contribution communale sur le revenu ;
- les impôts communaux sur le patrimoine ou le chiffre d'affaires ;
- les taxes communales (99).

L'auteur souligne qu'il s'agit là « de recettes qui ont leur source dans les biens situés sur le territoire de la commune ou dans les activités... qui se déploient sur le territoire communal.

Il est évident que la commune a intérêt à ce que, sur son territoire, l'économie et les autres activités sociales soient développées et prospères. Elle concourt à l'obtention de ce résultat par sa politique fiscale, par son souci de trouver l'équilibre entre les impératifs du développement continu de l'économie et des autres activités, d'une part, et d'autre part la nécessité d'accomplir ses tâches et d'assurer le fonctionnement des services sociaux (100).

62. Toutes ces raisons tendent à justifier l'affirmation selon laquelle « le système entier du pouvoir et de la gestion sociale repose (en Yougoslavie) sur la commune, conçue en tant que collectivité socio-

(94) Article 96, alinéa 4.

(95) Article 99, alinéa 3.

(96) Article 98, alinéa 1.

(97) Article 99, alinéa 1.

(98) Article 99, alinéa 2.

(99) P. 176.

(100) *Ibidem.*

politique de base » (101). Un élément tendrait peut-être à nous faire hésiter à nous rallier sans réserve à ce point de vue, à savoir que la Constitution, qui garantit comme on l'a vu (102) l'intégrité des Républiques, ne garantit pas celle des Communes. Le territoire de celles-ci est en effet fixé par la loi républicaine. Ceci ferait réfléchir, d'autant plus que M. Jovicic ne nous cache pas que l'on a procédé à un large regroupement des communes, dans le cadre des nouveaux statuts donnés aux communes avant et après l'adoption de la nouvelle Constitution (103).

Cependant, une autre disposition constitutionnelle doit être citée à cet égard : celle qui donne à une assemblée communale « le droit d'entamer une procédure en appréciation de la constitutionnalité et de la légalité s'il est porté atteinte, par la décision d'une collectivité socio-politique plus vaste, à un droit de la commune défini par la Constitution ou les lois » (104). Encore que le droit de la Commune à l'existence — pour ne pas dire à l'autodétermination — ne soit reconnu nulle part, il y a là une première garantie, au moins contre l'abus de pouvoir administratif.

Ajoutons, pour terminer, que « l'assemblée communale, organe représentatif suprême du pouvoir et de l'autogestion sociale dans la commune, est l'assise à partir de laquelle se forment les assemblées des autres collectivités socio-politiques, plus vastes » (105). Ce grand pouvoir politique vient heureusement compléter l'argument juridique.

6. L'arrondissement.

63. L'arrondissement est une subdivision administrative en voie de disparition, dont l'existence ne fut maintenue dans la Constitution de 1963 que pour permettre l'exercice de certaines fonctions « intéressant deux ou plusieurs communes » (106). L'arrondissement permet notamment de donner un cadre utile aux grandes agglomérations (107).

Fin 1965, la Yougoslavie comptait « 548 communes et à peine 24 arrondissements » (108). Deux Républiques, la Macédoine et la Slovénie, ont complètement supprimé l'institution (109).

(101) JOVICIC, p. 165.

(102) Cf supra n° 36.

(103) Cf à cet égard un document extrêmement intéressant publié par la Documentation Française : *Les nouveaux statuts des communes yougoslaves, 1963-1964*. Notes et Etudes Documentaires n° 3204 du 28 juin 1965, 76 pages.

(104) JOVICIC, p. 182.

(105) *Idem*, p. 166.

(106) JOVICIC, p. 167. Constitution, article 105.

(107) JOVICIC, p. 170.

(108) *Idem*, p. 169.

(109) *Idem*, p. 167.

7. Les provinces autonomes.

64. La province autonome est une partie du territoire yougoslave qui, tout en faisant partie d'une République, jouit d'un statut spécial d'autonomie (110).

65. La province autonome ne constitue nullement une institution habituelle du fédéralisme yougoslave. Celui-ci n'en connaît que deux, créées l'une et l'autre à l'intérieur de la République de Serbie : la Voïvodine et la Kossovo-Métohie.

66. Les phénomènes que l'on a observés à propos de la formation des Républiques font sentir leurs effets sur la formation des provinces autonomes. Celles-ci semblent devoir leur existence à la convergence de deux forces : les nationalités et les structures propres du Parti Communiste.

Alors que la Serbie proprement dite groupe une population très homogène, les deux provinces autonomes rassemblent une série de minorités, tant nationales que régionales. On comptait en Kossovo-Métohie, en 1961, 200.000 Serbes seulement sur une population de près d'un million, qui se décomposait en Shqipetars (650.000), Monténégrins, Turcs, Croates, Slovènes, Macédoniens et Musulmans (111). En 1963, la Voïvodine abritait un million de Serbes mais 800.000 habitants appartenant à d'autres nationalités. Assurément, ce morcellement de population a joué un grand rôle (112).

Mais les structures propres au Parti Communiste font également sentir leurs influence. Alors que la Voïvodine est morcelée par les envahisseurs, le P.C.Y. crée, assez tôt semble-t-il (début 1942), un comité provincial de libération nationale (113). De même, un comité régional pour la Kossovo-Métohie, créé dès 1937 donc pendant la clandestinité, allait mener à bien le combat de libération nationale sans contact direct avec le Parti Communiste Yougoslave (114).

Par contre, on ne peut retenir aucun autre facteur de cohésion, ni économique — la Voïvodine forme une région très avancée, la Kossovo-Métohie une région sous-développée — ni culturel — la Voïvodine possède

(110) La terminologie semble encore hésitante. L'ouvrage de l'Institut de Belgrade parle systématiquement d'« unités autonomes », mais l'auteur qui fournit à cet égard la contribution déterminante, M. AKSIC, précise que la Constitution emploie le vocable de « Province » (p. 142, note 1). Il nous a paru plus simple et plus sûr d'adopter la terminologie constitutionnelle.

(111) AKSIC, p. 143.

(112) *Ibidem*, p. 145.

(113) *Ibidem*, p. 147.

(114) *Ibidem*, p. 144.

un patrimoine culturel identifiable, la Kossovo-Métohie souffre là aussi du sous-développement (115).

67. Ainsi s'établirent dès 1945, donc avant l'adoption de la Constitution de l'Etat fédéral, ces deux provinces autonomes (116).

C'est une création toute pragmatique. Il n'existe nulle part de statut général des provinces autonomes. Jusqu'en 1963, la Constitution elle-même ne contiendra rien sur un tel statut.

68. Comme toutes les régions autonomes qui se respectent, les provinces autonomes disposent d'organes propres et de compétences propres. On peut les comparer à de très grands arrondissements, mais des arrondissements qui jouiraient d'une protection constitutionnelle. Bien entendu, des différences peuvent exister d'une province à l'autre ; elles existent en fait (117).

69. Depuis l'origine, les provinces autonomes sont clairement définies comme des parties intégrantes de la République dont elles font partie. Ce n'est d'ailleurs pas une décision fédérale qui les créa, mais une décision de l'Assemblée populaire de Serbie.

70. Cependant, alors que l'évolution générale du fédéralisme yougoslave paraît, au moins dans la phase actuelle, tendre à accroître le pouvoir des Républiques, la Constitution de 1963 introduit ou renforce le pouvoir central en ce qui concerne les provinces autonomes.

Toute République peut en effet instituer une ou des provinces autonomes, mais elle ne peut le faire qu'à deux conditions :

1° Qu'il s'agisse d'un territoire à structure nationale particulière.

2° Avec l'accord de la population de ce territoire.

Tout porte à croire qu'une République peut également supprimer une région autonome encore que ceci ne soit pas écrit clairement. Mais on peut soutenir alors, en s'appuyant sur le principe de l'acte contraire, que cette décision ne peut être prise, elle aussi, qu'avec l'accord de la population intéressée.

La Constitution de 1963 stipule toutefois — et ceci montre le soin que le constituant a mis à éviter les sujets de discorde entre nationalités —

(115) *Ibidem*, pp. 144-147.

(116) La Vojvodine le 1^{er} septembre 1945, la Kossovo-Métohie le 3 septembre ; *ibidem*, pp. 142 et 147.

(117) *Ibidem*, p. 149, pp. 156 ss.

que la décision de créer ou de supprimer une province n'entrera en vigueur que « lorsqu'elle aura été sanctionnée par la Constitution de la Yougoslavie » (118).

C'est là obliger à recourir au mécanisme, toujours délicat, de la révision constitutionnelle. On peut penser qu'on ne créera pas, dans le proche avenir, beaucoup de provinces autonomes en Yougoslavie ; mais on n'en supprimera sans doute pas davantage.

8. Les structures complémentaires du fédéralisme yougoslave.

A. LA DÉMOCRATIE DIRECTE.

71. Pour assurer la participation directe des citoyens à l'activité collective, politique ou économique sociale, les Yougoslaves recourent, selon M. Jovicic, à trois formules particulières ; la communauté locale, la réunion d'électeurs, le referendum.

72. La *communauté locale* est une fraction de la commune : des hameaux dans la campagne ou des quartiers urbains en ville (119). La communauté locale a ses statuts et ses ressources propres, mais elle ne joue aucun rôle politique. Elle permet au citoyen de vivre de plus près la vie de son habitat direct.

73. La *réunion d'électeurs* permet de préparer certains problèmes qui seront ensuite traités en assemblée communale, ou met au point des propositions qui seront ensuite formulées officiellement à la commune (120).

74. La Constitution garantit à chaque citoyen le droit de statuer directement sur les affaires sociales, notamment par voie de *referendum* (121). Ce droit peut être exercé au niveau de n'importe quelle communauté socio-politique : il semble qu'il se manifeste surtout au niveau communal, où le referendum « est en train de devenir une pratique courante » (122).

B. LE FÉDÉRALISME COOPÉRATIF.

75. La Constitution encourage les communes à coopérer, à mettre leurs ressources en commun pour satisfaire certains de leurs intérêts

(118) Article 111, alinéa 2.

(119) P. 177.

(120) *Ibidem*, p. 178.

(121) Article 34, § 2.

(122) JOVICIC, p. 179.

communs, à procéder à des échanges d'expérience et à fonder des organes, organisations ou services communs (123).

76. De même, les Républiques peuvent entretenir entre elles des rapports directs, coopérer dans des affaires d'intérêt commun, entreprendre des actions communes et instituer des organes communs (124).

77. D'autre part, la Constitution prévoit encore que la Fédération coopérera avec les Républiques et les autres Communautés socio-politiques pour accomplir ses tâches (125).

78. Ces trois stipulations constitutionnelles montrent que le constituant yougoslave a entendu empêcher la croissance dévorante d'un pouvoir central omnipotent et omniprésent, en développant l'aspect coopératif du fédéralisme. Le professeur Djordjevic met cet effort en relief, et conclut que « le fédéralisme yougoslave est essentiellement coopératif » (126).

79. Cette préoccupation doit être mise en rapport avec un autre passage de la Constitution yougoslave. Celle-ci, affirmant le désir de la Yougoslavie de coopérer autant que possible avec les autres Etats, déclare « que cette coopération doit contribuer à l'instauration de nouvelles formes d'intégration démocratique des Etats, des peuples et des hommes qui correspondent aux intérêts des peuples et au progrès social » (127). Elle ajoute que la Yougoslavie se considère à cet égard comme « une communauté ouverte » (128).

M. Joncic, commentant cette disposition, écrit que « les processus mondiaux actuels interdisent l'autosatisfaction, le repliement dans les limites des communautés et des Etats nationaux » (129). On appréciera tout particulièrement une telle déclaration lorsqu'on sait le très grand rôle joué par les forces nationales dans la Yougoslavie moderne.

C. STRUCTURES ÉCONOMIQUES DU FÉDÉRALISME YUGOSLAVE.

1. *L'autogestion.*

80. Le mouvement communiste, dans ce qu'il a eu de plus révolutionnaire, n'a pas tant cherché le renouvellement des institutions politiques

(123) Article 103.

(124) Article 110.

(125) Article 113, alinéa 4.

(126) P. 65.

(127) Section VII de la partie introductive.

(128) *Ibidem.*

(129) P. 224.

que celui des institutions économiques et sociales. L'appropriation collective des moyens de production, trop souvent présentée en elle-même comme une panacée, a conduit les régimes communistes à des problèmes aussi délicats que complexes, et indirectement à un schisme.

On a pu, en simplifiant, montrer que cette appropriation collective avait en fait, en Union Soviétique, permis à un groupe d'hommes de s'emparer du pouvoir et de l'exercer sans contrôle et à son seul profit. C'est ce que Milovan Djilas devait appeler « la Nouvelle Classe Dirigeante ». Cette classe contrôle le Parti, le Parti contrôle l'Etat, et l'Etat contrôle l'économie : c'est l'omnipotence de la bureaucratie. « L'Union Soviétique s'est arrêtée précisément là d'où un vrai socialisme doit partir, à la nationalisation et au rôle de l'Etat dans l'économie » (130).

La Yougoslavie a cherché et trouvé une autre voie. Nombreuses en ont été les étapes, qu'il serait impossible de retracer ici. La Constitution de 1963 s'inscrit dans ce mouvement de socialisation progressive.

Elle part du fait que personne ne peut avoir un droit de propriété sur les moyens sociaux de production, et que personne non plus, « ni la Communauté socio-politique, ni l'organisation de travail, ni le travailleur pris individuellement ne peut s'approprier... le produit du travail, ni gérer les moyens sociaux de production et le travail, ni en disposer, ni enfin déterminer arbitrairement les conditions de la répartition » (131).

Cette tâche de gestion, à la fois particulière et générale, seuls les travailleurs directement concernés peuvent l'assumer, directement autant que possible donc sur le lieu même du travail, sinon par voie de délégation de pouvoir. C'est là ce qu'on appelle l'autogestion, l'une des formules de vie les plus originales de notre siècle.

81. La vie politique, économique et sociale commence donc dans l'organisation de travail qui correspond à certains égards à ce que nous appelons l'entreprise. Cette entreprise est « autogérée », c'est-à-dire gérée par ses propres travailleurs.

Mais elle joue également — originalité plus grande encore — le rôle de communauté socio-politique fondamentale. Ce sont les organisations de travail qui, en désignant des délégués, forment les assemblées communales, qui elles-mêmes désignent les membres des assemblées républicaines et les conseils fédéraux. « Le principe d'autogestion est à l'origine de l'édification du système politique » peut écrire M. Vratusa

(130) Milovan DJILAS, L'Expérience Yougoslave, in *Questions Actuelles du Socialisme*, n° 18, mai-juin 1953 ; pp. 23-44 ; p. 34.

(131) Section III de la partie introductive.

(132), qui signe une contribution très heureuse, à laquelle on se référera notamment pour des considérations utiles sur les bases philosophiques et morales de l'autogestion (133).

Ainsi l'organisation socio-économique du pays structure et sous-tend à la fois l'organisation politique, avec cet heureux effet que « tout cela réduit logiquement le rôle des organes d'Etat dans le domaine de la production à assurer la légalité des travaux des organes d'autogestion et celle des actes de disposition du patrimoine social, à contrôler la répartition du produit et la gestion financière, à susciter et maintenir les conditions économiques et autres conditions nécessaires à la réalisation des propositions du plan, de même qu'à un développement harmonieux, à l'échelon de la communauté nationale, à celui de la région et par branches économiques » (134).

2. L'aide au développement.

82. Il ne peut y avoir de liberté réelle, donc d'autonomie réelle, que si les conditions matérielles d'une vie décente se trouvent réunies. Faisant à nouveau preuve d'originalité, le constituant yougoslave a inscrit à plusieurs reprises le devoir pour la collectivité de veiller à ce que le développement économique se fasse de façon aussi harmonieuse que possible entre les diverses entités locales et régionales.

83. C'est ainsi que les Républiques ont prévu la possibilité de fournir des ressources d'appoint à certaines communes sous-développées (135).

84. De même, « toute Constitution républicaine prévoit la création d'un fonds spécial de la République pour le financement du développement économique accéléré des régions économiquement sous-développées » (136).

85. Parallèlement, la Fédération entretient un fonds spécial pour financer le progrès économique accéléré des Républiques et régions sous-développées (137).

(132) P. 46.

(133) Notamment pp. 36 et 39.

(134) *Ibidem*, p. 43.

(135) JOVICIC, p. 177.

(136) DJORDJEVIC, p. 131.

(137) *Ibidem*, pp. 69-70. Constitution, article 123, alinéa 1.

D. STRUCTURES CULTURELLES DU FÉDÉRALISME YUGOSLAVE.

86. *Les cultures nationales.*

Comme on l'a dit (138), la Yougoslavie reconnaît trois langues : le serbo-croate, le slovène et le macédonien. De plus, la Constitution proclame l'égalité des langues et des écritures de tous les peuples de Yougoslavie.

Il s'ensuit que chaque Yougoslave peut recevoir l'enseignement dans sa langue maternelle, sur le territoire de n'importe quelle République. Ce sont les lois républicaines qui fixent les conditions d'exécution de ce principe.

A ce point de vue, donc, les minorités nationales sont placées sur le même pied que les nationalités moyennes. Est-il besoin de rappeler que cette situation est tout à l'opposé de ce qui se faisait avant-guerre ? Le royaume ne reconnaissait pas aux minorités le droit de se servir officiellement de leur langue ; aussi le pourcentage d'illettrés restait beaucoup plus élevé dans ces minorités (139).

Depuis 1945, au contraire, un traitement de faveur a permis le développement accéléré des écoles, des enseignants, et des élèves de l'enseignement en langue maternelle minoritaire.

De même, le régime a encouragé les publications, les émissions radio-phoniques, en fait toute la vie culturelle des minorités.

87. *La culture yougoslave.*

Toujours à en croire nos auteurs, le fédéralisme imprègne jusqu'à la conception que l'on se fait de la culture yougoslave. « Il n'y a pas de culture yougoslave en général » écrit M. Perovic, « mais il existe des cultures nationales, chacune d'elles ayant, plus ou moins, ses particularités spécifiques » (140).

Est-ce à dire que l'on ne puisse penser, même en termes de création, à une culture authentiquement yougoslave ? Si, répond M. Perovic, mais à condition de ne la concevoir ni comme la somme des cultures nationales — ce qui serait impossible — ni comme une supra-culture. Cette culture yougoslave serait étroitement liée à son contenu proprement socialiste (141). Il n'y a là rien que de très normal. Une culture yougoslave ne peut comprendre que des facteurs communs à toutes les cultures nationales de Yougoslavie, ou à la plupart d'entre elles. Il va de soi que les valeurs

(138) Cf supra n° 17.

(139) PEROVIC, p. 241.

(140) P. 229.

(141) P. 238.

reconnues par le régime politique, peut-être même recherchées par lui, font par excellence partie de ces facteurs.

Conclusions.

A. SUR LE FÉDÉRALISME YUGOSLAVE.

88. Si le fédéralisme yougoslave paraît complexe, et si le lecteur occidental s'étonne du caractère très élaboré des structures socio-politiques imaginées en Yougoslavie, on ne rappellera jamais assez la diversité profonde du pays lui-même. La structure politique d'un ensemble qui comprend à la fois six Républiques, cinq nationalités, quatre appartenances philosophiques, trois langues et deux alphabets ne peut être qu'une structure complexe.

89. Complexe, mouvant, difficile à saisir dans son fonctionnement, le fédéralisme yougoslave demeure un point d'interrogation pour les juristes et les politologues occidentaux. Assurément, une expérience de vingt ans prouve qu'il a bien servi la Yougoslavie. Si M. Joncic peut écrire que « la Yougoslavie... communauté socialiste des travailleurs, a fait la preuve de sa légitimité et de son utilité historique » (142), c'est bien, il le reconnaît lui-même, grâce à sa structure fédérale.

Pour le reste, on peut conclure avec le professeur Djordjevic : « le fédéralisme yougoslave est, par son assise, ses conditions, sa forme et sa pratique constitutionnelle, un des phénomènes politico-constitutionnels les plus caractéristiques et les plus importants du monde contemporain » (143).

90. Dès lors, il est instructif de relever dans les analyses des spécialistes yougoslaves les traits qui expliquent le succès du système.

En premier lieu, le professeur Djordjevic rappelle la parenté, au moins relative, qui existe entre les populations. Les peuples yougoslaves, écrit-il, « sont de même origine ethnique... il n'y a pas entre eux de très grandes différences quant au territoire et en chiffre de la population... le stade de développement économique et culturel de chacun d'eux n'est pas essentiellement différent de ceux des autres » (144).

Ensuite, le savant relève indirectement que le régime gouvernemental yougoslave assure au pays une certaine homogénéité, qui fait contrepoids,

(142) P. 223.

(143) P. 92.

(144) P. 20.

en quelque sorte, aux si nombreuses diversités déjà citées. Cette homogénéité se manifeste notamment par le fait que, si chaque République adopte librement sa Constitution, cette Constitution républicaine « doit être en harmonie avec la Constitution de Yougoslavie » (145).

Le même auteur va beaucoup plus loin : il caractérise l'organisation socio-économique et politique de la Fédération comme une organisation « unitaire » (146). Dans un pareil contexte, ce terme demanderait quelques explications, que le professeur Djordjevic ne fournit pas. En les attendant, on peut entendre par là, croyons-nous, que la force politique essentielle, la Ligue des Communistes, continue effectivement à jouer le rôle, probablement bien nécessaire, de fédérateur.

B. SUR L'OUVRAGE DE L'INSTITUT DE BELGRADE.

A. Sur sa méthode.

91. Permanence du fédéralisme.

Paradoxalement peut-être, l'ouvrage de l'Institut de Belgrade ne précise jamais ce qu'il faut entendre par fédéralisme. Il ne s'agirait pourtant pas là d'une précision inutile : la controverse sur le rôle de l'Etat dont on parlera plus loin (147) montre que tout n'est pas clair à cet égard. Si la définition n'est pas donnée, on peut pourtant en retrouver les éléments principaux dans différents mécanismes et dans diverses constatations. On sait que la doctrine la plus récente considère le fédéralisme comme une forme complexe et originale du rapport social, force qui n'apparaît plus comme intrinsèquement liée à la structure de l'Etat (148). Le professeur Djordjevic semble partager ce point de vue quand il écrit que « confédération et fédération ne sont que des formes de réalisation du fédéralisme » (149).

92. D'autre part, un commentaire systématique de la Constitution yougoslave, tant dans son prescrit textuel que dans son application, montrerait sans peine la mise en œuvre successive des divers principes fondamentaux du fédéralisme. A s'en tenir à la formulation de ces principes tels que les formula naguère le professeur Mouskhély (150), on

(145) P. 19.

(146) P. 19.

(147) Cf infra n° 94.

(148) Cf à cet égard Jean-Maurice DEHOUSSE et Urbain DESTREE, *Vision nouvelle du phénomène fédéral*, in *Res Publica* ; vol. VII, 1965, n° 1 ; pp. 56-70.

(149) P. 114.

(150) Michel MOUSKHELÏ, *Structures Fédérales* ; Presses d'Europe, Paris, 1964 ; 30 pages.

trouve sans peine dans les institutions yougoslaves l'application du *principe d'autonomie*. Peut-être même pourrait-on croire que c'est en pensant aux communes yougoslaves que Michel Mouskhély écrivait que « les communautés de base ont la faculté de s'affirmer et d'élaborer librement leurs statuts... nulle condition ne doit entraver, dans le cadre de la légalité fédérale, l'exercice de leurs droits fondamentaux » (151).

De même en construisant les communes à partir des communautés de travail, la République à partir des communes, la Fédération à partir des Républiques, le constituant yougoslave appliquait les canons du *principe de participation*.

La répartition des compétences, et surtout le système très particulier des normes législatives, représentent manifestement une tentative d'accommoder le *principe de subsidiarité*. L'avenir pourra dire la valeur de cette tentative, comme seul l'avenir dira si la pratique du fédéralisme yougoslave, jusques et y compris l'écueil difficile de la passation des pouvoirs, respectera le *principe de suprématie du droit*.

93. Si les structures constitutionnelles du fédéralisme yougoslave correspondent bien aux catégories de la doctrine, même la plus stricte, relevons au passage que l'emploi par les spécialistes yougoslaves de termes techniques qu'ils ne définissent jamais pose de sérieux problèmes au lecteur occidental.

On a noté plus haut l'usage un peu étrange du vocable « unitaire » (152). Ailleurs, le professeur Djordjevic se réfère, toujours sans les expliciter, aux « éléments de subordination » voire aux « rapports hiérarchiques » qui uniraient les Républiques à la Fédération. Force nous est bien de constater que ni ce vocabulaire ni cette structure ne relèvent du phénomène fédéral. Mais il y a plus grave.

94. *Le fédéralisme et l'Etat.*

Le fait de ne pas prendre nettement position sur les rapports du fédéralisme et de l'Etat provoque indirectement un débat sur un sujet que l'on devine important pour la doctrine communiste. Dans cette réalité double de la Yougoslavie fédérale, se demande le professeur Djordjevic, où se trouve l'Etat: au niveau de la Fédération ou à celui de la République?

Il pose d'abord la question au niveau de la Fédération, pour répondre par la négative. « La Fédération n'est ni une entité biologique ni une entité d'Etat » (153), mais une « communauté d'individualités nationales

(151) *Op. cit.*, p. 26.

(152) Cf *supra*, n° 90.

(153) P. 63.

et humaines » (154). Une des raisons qui justifient cette affirmation consiste dans la collaboration organique des mécanismes « du pouvoir de gestion » (155). Intégré dans la gangue de l'autogestion, protectrice de la liberté et de l'autonomie, « le mécanisme fédéral... n'est plus lui-même dans son intégralité un mécanisme de droit d'Etat » (156).

On pourrait répondre que cette manière de voir encourage la confusion de trois phénomènes bien distincts : le pouvoir, l'Etat, la collectivité. Que l'Etat, créé comme un simple mécanisme, au travers duquel les hommes exercent le pouvoir, s'arroge bientôt la qualité de sujet, au point d'exercer lui-même le pouvoir, à son profit bien entendu, rien de plus vrai — rien aussi de plus vérifiable dans la pratique du XX^e siècle. L'Etat devient une source de pouvoir. Il ne s'ensuit pas nécessairement que tout le pouvoir émane de l'Etat.

Aussi le professeur Djordjevic lui-même se heurte à cette difficulté. Après avoir déclaré que la Fédération n'était pas une entité d'Etat, il écrit qu'un principe constitutionnel — en l'occurrence celui de la priorité des fédérales doit se comprendre comme « la manifestation juridique de la Fédération en tant qu'Etat unique ou commun » (157).

Le même problème de la « qualité d'Etat » se pose au niveau de la République. Là encore, la réponse sera négative : « la République stricte (i.e. la composante régionale de la Fédération yougoslave) n'a pas tous les droits et devoirs illimités de la république (i.e. de l'Etat) » (158). Pourquoi ? Pour trois raisons.

1. Parce que la Constitution ne lui confie que des droits et des devoirs d'intérêt régional.
2. Parce que ces droits et ces devoirs eux-mêmes se trouveront limités par les droits et les devoirs constitutionnels des autres collectivités socio-politiques, telles que les communes.
3. Parce que la République repose de façon organique sur la coopération de ces différentes collectivités (159).

95. On se trouve dès lors, en bonne logique, en droit de constater la suppression de l'Etat, puisqu'il n'existe ni au niveau de la République ni

(154) *Ibidem.*

(155) *Ibidem.*

(156) *Ibidem.*

(157) P. 77 ; voir aussi « le territoire de la Yougoslavie forme, aux points de vue politique, économique et d'Etat un tout unique (p. 94). La fédération crée des organes, services et organisations qui auront une compétence mi-administrative et mi-exécutive, qui seront des organes mi-sociaux et *mi-étatiques* (p. 110).

(158) P. 128.

(159) *Ibidem.*

à celui de la Fédération. Cette conclusion s'avérant inacceptable, il faut bien que l'hypothèse soit fausse. Elle est erronée en effet dans la mesure où l'Etat que l'on cherche est l'Etat-pouvoir indiscutable, l'Etat rayonnant, exclusif sans doute aussi, bref l'Etat unitaire. L'Etat subsiste, dans son sens fondamental, qui est celui d'un cadre. Mais ce cadre a perdu sa toute-puissance, il a perdu sa souveraineté interne, qui se trouve désormais dispersée à différents niveaux, mis tous sur un pied d'égalité par la Constitution qui les protège. Ce morcellement, cet éclatement de la souveraineté étatique a toujours été une caractéristique de n'importe quel fédéralisme. Il s'affirme tout particulièrement comme une caractéristique du fédéralisme yougoslave dans la mesure même où la structure double de celui-ci, politique d'une part, économique d'autre part, prive à la fois l'Etat de sa souveraineté politique et de sa souveraineté économique.

B. *Le contenu.*

96. On regrette, à la lecture de l'ouvrage de l'Institut de Belgrade, qu'il ne contienne pas d'annexes. Dans la mesure où les différents auteurs se livrent à un assaut de commentaires sur la Constitution de 1963, il eût été bien utile de disposer du texte de cette Constitution (160). Le professeur Djordjevic, dans un ouvrage précédent (161), avait pris le soin de publier divers textes fondamentaux. Cette initiative heureuse aurait pu être imitée ; d'autant plus que, dans l'ouvrage collectif, il n'est pas rare de rencontrer des renvois d'une Constitution à l'autre. Or, à moins d'être un lecteur très averti, il est bien difficile de juger d'une disposition constitutionnelle lorsqu'on se borne à vous en dire qu'elle reprend les termes d'un texte antérieur.

Ajoutons, pour bonne mesure, qu'un ouvrage aussi complet et aussi dense, qui rendra certainement les plus grands services comme instrument de référence, aurait dû contenir un index.

C. *Sur son plan.*

97. On regrettera également certaines lacunes de l'ouvrage.

Les unes portent sur des points intéressants de la doctrine ou de la pratique fédéraliste à propos desquelles on ne trouve ici que trop peu d'informations. Citons, par exemple, le statut de la capitale, le rôle du

(160) Nous nous sommes référés à la publication qu'en a faite l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements, dans ses *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, troisième série, nos 55-56, juillet et octobre 1963.

(161) *La Yougoslavie, Démocratie Socialiste ; op. cit.*

pouvoir judiciaire (pourtant traité de façon si originale par la Constitution yougoslave), les formes du parlementarisme multicaméral, l'organisation du contrôle de constitutionnalité.

On peut répondre à ce genre de critique qu'un ouvrage ne peut tout contenir ; c'est vrai. Mais, d'autre part, si l'on voulait analyser et décrire le fédéralisme yougoslave dans toute son ampleur, comme le titre de l'ouvrage le laisse entendre, il eut été utile de traiter, fût-ce succinctement, ces problèmes.

98. Une autre espèce de lacunes heurte plus nettement le lecteur occidental. Celui-ci éprouve certes le désir réel de comprendre un régime qui lui est extérieur et d'en reconnaître avec autant d'équité que possible les mérites éventuels. Mais il craint aussi — comment pourrait-il en être autrement — de juger trop vite et en se basant sur une réalité constitutionnelle qui reste inmanquablement superficielle en dehors de tout exposé complet de son application.

A ce titre, on réclamerait beaucoup plus d'informations sur certaines structures particulières du régime yougoslave, de façon précisément à tenter de mesurer si ces structures s'apparentent au fédéralisme et dans quelle mesure. On nous dit trop peu de choses sur la Ligue des Communistes, qui mériterait plus qu'une page, sur l'Alliance Socialiste du Peuple Travailleur, sur les syndicats, à peine mentionnés (162). On ne dit rien de l'armée. On ne dit rien non plus d'un homme : Josip Broz Tito, qui compte certainement dans la pratique yougoslave, ne fût-ce que dans la mesure où la Constitution de 1963 lui fait l'honneur d'une mention expresse (163).

99. Enfin, qu'il nous soit permis de dire que nous avons regretté tout particulièrement l'absence de toute référence à la pensée et à l'œuvre d'un autre Yougoslave. L'ouvrage de l'Institut de Belgrade, qui d'ailleurs pratique peu la citation, se réfère cependant, et à plusieurs reprises, à Tito lui-même et à Edouard Kardelj. Il ne cite même pas le nom de Milovan Djilas. On conçoit bien que le gouvernement yougoslave ait des raisons de ne pas souhaiter diffuser les publications les plus récentes de Djilas. Mais l'Institut de Belgrade doit-il nécessairement partager et compléter l'interdit gouvernemental ?

D'autre part, avant sa condamnation, Djilas a publié force études dans les revues les plus officielles. L'encre de ces pages a-t-elle blanchi ? Du

(162) Par M. Vratusa, pp. 52-53.

(163) Article 220 : « le Président de la République est élu pour quatre ans ; il peut être réélu consécutivement pour une nouvelle législature. En ce qui concerne l'élection à la présidence de la République, il n'y a pas de limitation pour Josip Broz Tito ».

temps où Milovan Djilas comptait parmi les quatre ou cinq personnages les plus importants du pays, le fédéralisme existait : qu'en a-t-il dit et pensé ?

J'ajoute que les spécialistes occidentaux possèdent évidemment ces revues et ces articles. Dès lors, dans la mesure même où la vision que l'Occident se fait de la Yougoslavie doit beaucoup, à tort ou à raison, à la pensée de Djilas, toute publication yougoslave orientée vers l'extérieur — et c'est bien le cas de celle-ci — aurait tout intérêt à tenir compte, au besoin en les réfutant, des thèses de l'auteur de *La Nouvelle Classe Dirigeante*. L'absence d'un tel effort conduit nécessairement à fortifier l'idée que cette réfutation ne peut exister.

100. Ceci dit, remercions les différentes personnes qui ont contribué à l'ouvrage de l'Institut de Belgrade. Elles ont puissamment contribué à la continuation d'un dialogue dont nous avons, à l'Ouest, le plus urgent besoin, et qui ne peut qu'être fructueux aux deux parties pourvu qu'il soit toujours poursuivi avec la plus grande franchise. La Yougoslavie bénéficie en Europe d'une estime toute particulière. Elle est l'un des très rares États à pouvoir compter sur un très large crédit moral. Ce crédit n'est en aucune façon la rançon de la rupture de 1948. Il est fait de l'estime que l'on porte à un pays qui, dans des circonstances difficiles, persiste à chercher sa voie propre et, ce faisant, fournit au monde un nouveau chemin vers un avenir meilleur.

A coup sûr, on peut épiloguer sur la vertu générale des nouvelles formules expérimentées en Yougoslavie, et d'abord sur celle de l'autogestion. On peut éprouver des craintes sur l'efficacité de l'autogestion — surtout prise en termes absolus, non précisés — dans tel ou tel secteur (les transports) ou à tel ou tel niveau (les échanges internationaux). Il n'en reste pas moins que nous sommes confrontés avec une institution en marche. Cette marche, ce progrès, présentent certainement des dangers. Plutôt ces dangers-là que ceux de l'immobilisme.

ANNEXE

DROITS ET DEVOIRS DE LA COMPOSANTE REPUBLICAINE
DANS LE FEDERALISME YOUGOSLAVE (164)

La République a les droits et devoirs suivants :

a) *Dans le domaine du système socio-économique et politique* : assurer les conditions nécessaires au développement de l'autogestion sociale ; contribuer à la réalisation des libertés, droits et devoirs des citoyens et à la mise en œuvre des principes de constitutionnalité et de légalité ; protéger l'unité du système socio-économique et politique, l'autogestion dans les organisations de travail et les collectivités socio-politiques, ainsi que les libertés et droits de l'homme et du citoyen.

b) *Dans les domaines de la planification et de l'économie* : orienter et coordonner le développement de l'économie et des autres activités sociales, et assurer les conditions nécessaires à leur développement ; prendre les mesures nécessaires et assurer les ressources nécessaires au financement ou à la participation au financement des régions sous-développées ; définir la politique de crédit de la République ; orienter l'activité de banque et de crédit ainsi que la politique des établissements d'assurances.

c) *Dans le domaine de la répartition des moyens sociaux* : déterminer la fraction de produit social réalisé sur le territoire de la République qui sera affectée à l'accomplissement des tâches de la République ; répartir les ressources de la République de manière à en affecter une partie au développement de l'économie et des autres activités sociales et une autre à la satisfaction des autres besoins sociaux.

d) *Dans le domaine de la législation* : réglementer par des lois et autres prescriptions les problèmes présentant de l'intérêt pour la République.

e) *Dans le domaine de la sauvegarde de la constitutionnalité et de la légalité et dans celui de la justice* : définir l'organisation de la Cour constitutionnelle et celle des autres organes judiciaires dans la République ; assumer la sauvegarde de la constitutionnalité et de la légalité, ainsi que la fonction judiciaire, dans les limites de la compétence de la République ; veiller à l'unité du système juridique de la République.

f) *Dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture* : organiser le système d'éducation et s'occuper directement de développer l'enseignement supérieur ; s'occuper de développer la science et coordonner les activités scientifiques et de recherche ; développer la culture et aider, dans ce domaine, les activités qui présentent un intérêt général pour la République.

g) *Dans les domaines de la protection sanitaire et de la prévoyance sociale* : organiser le système de protection sanitaire et définir les mesures de protection présentant de l'intérêt pour l'ensemble de la République ; veiller au développement du service de prévoyance sociale et définir les mesures présentant de l'intérêt pour l'activité dans ce domaine.

h) *Création d'organisations de travail* : créer des organisations économiques, culturelles, scientifiques, d'éducation, etc., en vue de la satisfaction des besoins généraux et de la réalisation de ses droits et devoirs.

i) *Auto-organisation* : créer les organes de la République et définir leur organisation.

j) *Dans le domaine des rapports avec les collectivités socio-politiques et les organisations de travail sur le territoire de la République* : veiller au développement de l'activité des collectivités socio-politiques ; définir les principes généraux de l'organisation et de l'activité de celles-ci et contrôler les institutions et organisations qui accomplissent des activités présentant de l'intérêt pour la réalisation des droits et devoirs de la République.

k) *Activités politico-exécutives et administratives* : définir la politique d'exécution des lois et autres actes de l'assemblée de la République ; veiller à leur exécution et exercer toutes autres fonctions exécutives ; accomplir toutes activités administratives en vue de l'exécution directe des lois et autres prescriptions, toutes les fois que c'est prévu par la loi ou qu'il s'agit d'affaires présentant de l'intérêt pour la République ou bien pour assurer l'application uniforme des lois républicaines ; veiller à l'application uniforme des lois sur le territoire de la République.

l) *Sécurité intérieure* : assurer et protéger l'ordre et la paix publics.

m) *Statistique* : effectuer les opérations présentant de l'intérêt pour l'ensemble de la République.





Informations

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

CYCLE SUPERIEUR D'ETUDES POLITIQUES

1968 - 1969

Université de Paris

I. Indications générales.

Le Cycle Supérieur d'Etudes Politiques a pour objet de former à la recherche un petit nombre d'étudiants, français et étrangers, particulièrement qualifiés par leurs études antérieures et par leurs projets de travaux.

Le 3^e Cycle s'adresse en fait à des étudiants d'origine très diverse — licenciés, diplômés d'Instituts d'Etudes Politiques, anciens élèves de grandes Ecoles, agrégés de l'Université — désireux de s'orienter vers des recherches de sciences politiques, soit pour faire carrière dans les disciplines qui en relèvent, soit pour accéder aux situations qui nécessitent une solide formation dans les sciences sociales.

II. Admission et inscription.

L'admission au Cycle Supérieur d'Etudes Politiques est prononcée par le Comité de Direction. Elle a lieu sur titres, après examen du curriculum d'études et des projets de travail du candidat. Une licence ou un diplôme équivalent est en principe requis pour l'inscription, mais aucun diplôme n'y donne automatiquement droit.

La demande d'admission doit être adressée au Bureau du Cycle Supérieur avant le 1^{er} juin 1968 sur un formulaire spécial que l'on peut se procurer auprès du Bureau.

Le candidat doit en outre envoyer :

— la copie ou la photocopie certifiées conformes de ses diplômes avec indication des mentions obtenues ;

— l'orientation des recherches et le plan des études qu'il se propose d'entreprendre.

En outre, le candidat à l'admission devra demander à deux professeurs ou maîtres de conférences ayant suivi ses études antérieures d'envoyer *directement* au Bureau une lettre de référence concernant la qualité de ses études et son aptitude à effectuer des recherches de sciences politiques.

Le candidat sera avisé de la décision prise sur sa demande au début de juillet 1968.

Les étudiants admis à s'inscrire devront se présenter à la Fondation *au plus tard le 30 septembre*.

Le montant des droits est fixé à 250 FF payables lors de l'inscription.

Des *allocations d'études* et des *exonérations de droits* peuvent être accordées dans certains cas.

Les étudiants français désireux de solliciter des allocations d'études *doivent* demander les formulaires nécessaires au Bureau du Cycle Supérieur lorsqu'ils déposent leur demande d'admission.

Les étudiants étrangers désireux de solliciter des *bourses du gouvernement français* doivent s'adresser aux services culturels de l'Ambassade de France dans le pays dont ils sont originaires.

III. Organisation des études.

La durée normale de la scolarité est de deux années universitaires (1^{er} octobre-début de juillet). Le Comité de Direction peut cependant adapter à *chaque* cas particulier la durée effective des études, notamment en ce qui concerne les étudiants étrangers.

Il peut également admettre quelques auditeurs désireux de suivre *tel ou tel* séminaire ou de faire des recherches sur un problème déterminé.

Dans le cadre du programme général du Cycle Supérieur d'Etudes Politiques, *un programme individuel* est mis au point pour chaque étudiant, en tenant compte de sa formation antérieure et de l'orientation de ses travaux. L'élaboration et la réalisation de ce programme sont suivies et contrôlées par les Directeurs d'études qui donnent à chaque étudiant des directives *personnelles*.

Les travaux des étudiants sont dirigés par des Directeurs d'études et de recherches :

MM.

Jean-Claude Casanova, Professeur agrégé à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Nancy ;

Maurice Duverger, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris ;

Alfred Grosser, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris ;

Serge Hurtig, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris ;

Alain Lancelot, Directeur d'études et de recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques ;

Georges Lavau, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris ;

René Rémond, Professeur à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Paris, à Nanterre ;

Jean Touchard, Secrétaire général de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

La direction des études est assurée par M. Alfred Grosser.

Le programme de l'année scolaire 1968-1969 doit comporter :

— Un *séminaire général sur les principaux problèmes de la science politique*, dont la direction est assurée par les Directeurs d'études et de recherches du Cycle Supérieur. Les séances, assurées par les Directeurs d'études et, à l'occasion, par des personnalités extérieures au Cycle Supérieur, sont consacrées essentiellement à l'exposé de l'état actuel des travaux et de la réflexion théorique dans les différents domaines de la science politique (étude des institutions, des partis et des élections, des groupes de pression, de la presse et de l'opinion, des relations internationales, etc.), ainsi qu'au commentaire de l'actualité politique et d'ouvrages récents.

— Des *séminaires de recherche* qui porteront sur les sujets suivants :

Economie et politique dans les relations internationales : données et limites de l'interdépendance

MM. Jean-Claude Casanova et Pierre Hassner

Stabilité gouvernementale et mobilité politique

M. Maurice Duverger

La décision gouvernementale

M. Bernard Gournay

L'information et les croyances politiques

M. Alfred Grosser

La représentation politique

MM. Serge Hurtig et Georges Lavau

Le comportement politique

M. Alain Lancelot

Etudes sur les partis politiques français

M. Georges Lavau

Les forces politiques françaises au XX^e siècle.

M. René Rémond

L'étude des idéologies politiques : histoire et structure

MM. Jean Touchard, René Rémond et Raoul Girardet.

— Des séminaires organisés par l'Institut d'Etudes politiques de Paris, notamment sur les questions suivantes :

La politique d'unification européenne (MM. Pierre Gerbet, Agrégé de l'Université, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, et Paul Reuter, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris).

Les Nations Unies (MM. Claude Colliard, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris, et Pierre Gerbet).

Les Etats-Unis : aspects idéologiques des conflits de groupes (M. Serge Hurtig).

Introduction à la sociologie générale (MM. Henri Mendras, Maître de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique, et Eric de Dampierre, Sous-Directeur à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes).

Structures agraires, systèmes politiques et politiques agricoles (MM. Henri Mendras, Gaston Rimareix, Administrateur civil au Ministère de l'Economie

et des Finances, et Yves Tavernier, Attaché de recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Les Etats africains (M. Daniel Pépy, Conseiller d'Etat).

Le communisme dans le monde contemporain : histoire, doctrines et tendances actuelles (M^{me} Carrère d'Encausse, Maître de recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques, et M. Stuart Schramm, Professeur de Science politique à l'Université de Londres).

Vie et action des partis politiques (M. Léo Hamon, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques d'Orléans).

Relations internationales : l'élaboration de la politique extérieure (M. Marcel Merle, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris).

Mutations économiques et relations professionnelles (MM. Jean-Daniel Reynaud, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et au Conservatoire National des Arts et Métiers, Gérard Adam, Attaché de recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques, et Yves Delamotte, Directeur du Centre de Recherches de l'Institut des Sciences Sociales du travail).

— *Des stages techniques* qui doivent permettre aux étudiants de s'initier par petits groupes aux diverses techniques utilisées en science politique : analyse de documents, statistique, représentation graphique et cartographique, technique des entretiens, technique de l'enquête par sondages, etc. En 1967-1968 plusieurs stages ont été organisés :

Etude de documents (sous la responsabilité des Directeurs d'études) ;

Statistique (M. Daniel Saltet, Directeur adjoint des services de documentation de la Fondation Nationale des Sciences Politiques) ;

Formation à l'entretien non-directif (M. Guy Michelat, Attaché de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique).

Analyse de contenu (M^{me} Colette Piault, Chargée de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique).

Les étudiants du Cycle Supérieur peuvent être associés aux recherches poursuivies par les quatre Centres d'étude de la Fondation :

— *Le Centre d'Etude des Relations Internationales*

(Directeurs : MM. Jean-Baptiste Duroselle et Jean Meyriat) comprend diverses sections : Etats-Unis, Politique européenne, Europe méditerranéenne, Afrique du Nord, Afrique au Sud du Sahara, U.R.S.S. et Chine, Asie du Sud-Est, Amérique latine. Le thème principal des travaux communs porte sur « les conflits internationaux » et sur le « communisme dans le monde contemporain ».

— *Le Centre d'Etude de la Vie Politique Française*

(Directeurs : MM. François Goguel et Georges Lavau) comprend des groupes de travail sur les élections, les forces politiques, les forces économiques et sociales, les idéologies, les administrations, l'étude de l'opinion, la vie politique de la France au XX^e siècle, etc.

— Le Centre de Recherches Administratives dont les travaux sont orientés par un Comité réunissant MM. Michel Crozier, Bernard Gournay, Georges Lavau, Jean-Louis Quermonne.

— Le Service d'Etude de l'Activité Economique et de la Situation Sociale (Directeurs : MM. Jean-Claude Casanova et Maurice Flamant) a entrepris diverses recherches portant sur la politique économique de la France depuis 1945.

Ils peuvent en outre participer aux travaux du Groupe de Recherches Urbaines animé par MM. Louis Chevalier et Pierre Viot, qui dirigent un séminaire à l'Institut d'Etudes Politiques.

Les étudiants ont à leur disposition :

- la Bibliothèque de 250.000 volumes ;
- le Département des Périodiques recevant 3.000 revues, dont les articles donnent lieu, chaque année, à l'établissement de 25 à 30.000 fiches ;
- le Centre de Documentation, constitué par 3.000 dossiers de coupures de presse, provenant du dépouillement de journaux et bulletins français et étrangers.

— Ils ont accès à une Salle de Science Politique et de Relations Internationales et à une Salle de Science Economique qui mettent chacune 6.000 volumes à leur libre disposition.

Ils peuvent suivre les cours donnés à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

IV. Diplôme.

Les études peuvent être sanctionnées par la délivrance soit d'un diplôme supérieur de recherches et d'études politiques, soit d'un doctorat de recherches mention « études politiques ».

Le diplôme supérieur de recherches et d'études politiques, accordé par le Comité de direction et visé par le Ministre de l'Education Nationale, est délivré aux étudiants qui possèdent une connaissance suffisamment approfondie des techniques utilisées en science politique et qui ont accompli plusieurs travaux personnels, le dernier de ces travaux consistant obligatoirement en un mémoire ; la soutenance de ce mémoire a lieu devant un jury de trois membres.

Les étudiants du Cycle Supérieur d'Etudes Politiques qui accomplissent une scolarité d'au moins deux années et qui demandent à être inscrits au 3^e Cycle « Lettres », institué par le décret du 19 avril 1958, peuvent obtenir un doctorat de recherches mention « études politiques », délivré par la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Paris, à la suite de la soutenance d'une thèse devant un jury de trois membres. Ce jury est composé d'un professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, un professeur à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines et un directeur d'études au Cycle Supérieur d'Etudes Politiques de la Fondation. Conformément au décret du 31 juillet 1967, le doctorat est attribué à l'une des mentions suivantes : passable, assez bien, bien, très bien. Le jury peut déclarer certaines des thèses ayant obtenu la mention très bien équivalentes à la thèse complémentaire en vue du doctorat d'Etat ès lettres.

Les étudiants peuvent postuler successivement le diplôme de la **Fondation** et le doctorat de 3^e Cycle : le diplôme constitue dans ce cas une **étape vers le doctorat**, et le mémoire constitue normalement une partie ou une **première version de la thèse**.



PROBLEMES POLITIQUES TCHECOSLOVAQUE

L'Institut a reçu fin février 1968 le premier cahier de **documentation** en français de 86 pages portant sur les problèmes politiques tchécoslovaques.

Le document émane de Pragopress. Il a pour titre : « A travers les **questions d'aujourd'hui** - Discussions dans la presse tchécoslovaque ».

Le sommaire comprend :

- Par où commencer ?
- Le programme d'action aura pour but de converger les efforts du parti et des masses populaires les plus larges.
- Joseph Smrkovsky : Que faire maintenant ?
- Dr Gustav Husak : A propos des événements de Février.
- A travers les questions d'aujourd'hui.
- Dr Edo Fris : Une occasion historique.
- Jiri Hendrich : Des actes évidents.

Ce cahier peut être consulté sur place à l'Institut ou commandé à **Pragopress**, Slavickova 5, Praha 6.



FONDATION UNIVERSITAIRE

GRAND PRIX EUROPEEN EMILE BERNHEIM 1969

100.000 francs

But :

Encourager et récompenser l'auteur d'un mémoire apportant une **contribution importante** à l'étude des problèmes relatifs à l'intégration européenne. Ce mémoire doit représenter un apport constructif permettant d'orienter la **pensée** et l'action de ceux qui sont engagés dans la réalisation de cette **intégration** sous ses divers aspects, notamment dans le cadre du **Marché Commun**.

Il peut relever du domaine des sciences économiques, sociales, **politiques**, administratives, commerciales, financières ou juridiques, sans que cette **énumération** soit limitative.

Conditions de présentation :

Peuvent se porter candidats au prix, les titulaires d'un diplôme de **docteur**, licencié ou ingénieur, décerné depuis trois ans au moins par une **Université** belge ou par l'une des hautes écoles reconnues par la **Fondation Universitaire**.

Ne sont pris en considération que les mémoires rédigés en langue française ou en langue néerlandaise.

Délai :

Les mémoires doivent être déposés, en deux exemplaires, au plus tard le 31 décembre 1968, au Secrétariat de la Fondation Universitaire.

PRIX EUROPEEN EMILE BERNHEIM 1969

25.000 francs

But :

Encourager et récompenser l'auteur d'un mémoire apportant une contribution importante à l'étude des problèmes relatifs à l'intégration européenne.

Ce prix est destiné aux étudiants qui auront effectué un travail sur l'intégration européenne ; il vise à les intéresser aux problèmes posés par celle-ci et doit constituer pour eux un stimulant à l'amélioration de leur formation dans ce domaine.

Conditions de présentation :

Ce prix peut être décerné soit à un étudiant d'une université belge ou de l'une des hautes écoles reconnues par la Fondation Universitaire, soit à un ancien étudiant d'un de ces établissements, diplômé depuis moins de trois ans au moment de l'introduction de la demande.

Délai :

Les mémoires doivent être déposés, en deux exemplaires, au plus tard le 31 décembre 1968, au Secrétariat de la Fondation Universitaire.

Pour tous renseignements, s'adresser au Secrétariat de la Fondation Universitaire, 11, rue d'Egmont, Bruxelles 5 - Tél. 11.81.00.



Université libre de Bruxelles

EDITIONS DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

Parc Léopold - Bruxelles 4

REVUE DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

Conditions d'abonnement :

Revue trimestrielle

600 F belges pour la Belgique

200 F belges pour le fascicule

700 F belges pour l'étranger

400 F belges pour le numéro double

Articles de fond : science politique, économie politique, économie sociale, sociologie du travail, sociologie africaine, psychologie sociale, sociographie, etc.

Notices bibliographiques.

Notes critiques.



Comptes rendus

Sécurité sociale : évolution ou révolution ? Publié sous la direction de Jean-Robert Debray membre de l'Institut, par l'Association pour l'Étude des problèmes économiques et humains de l'Europe.

Un volume 13,5 × 21,5 cm de 240 pages (Presses universitaires de France) : 15 FF.

Voici peut-être le premier ouvrage donnant une vue d'ensemble de l'organisation de Sécurité sociale telle qu'elle s'est instituée en France.

Les auteurs, sous la direction du docteur Jean-Robert Debray, membre de l'Institut et ancien parlementaire, ont voulu, avant tout, clarifier le problème. Ce problème présente deux aspects : un aspect social imposant de faire face à la hiérarchie des nécessités d'aujourd'hui et de demain, et un aspect économique dont l'évidence est de moins en moins discutée.

Dès l'exposé historique — dont la lecture est indispensable pour la compréhension de la situation présente — s'affirme deux objectifs précis : celui de bien dégager les buts recherchés par les promoteurs de 1945 et celui de vérifier si ces buts ont été atteints. Ce qui frappe ensuite c'est l'éclairage nouveau des différents « risques ».

L'originalité du chapitre réservé aux prestations familiales réside, d'une part, dans l'évaluation des perspectives démographiques établies en tenant compte des conséquences de la régulation des naissances, d'autre part, dans une intéressante étude comparée faite au plan européen.

Mais le développement consacré à la longévité constitue, à lui seul, une très certaine innovation. Il est bien vrai qu'aucune étude n'a jusqu'à maintenant pris en considération comme thème essentiel l'allongement du temps moyen de la vie. Les nombreuses et importantes incidences de ce « phénomène sociologique considérable » sont analysées ici avec beaucoup d'acuité. Les chapitres concernant « l'âge de 65 ans », l'évolution de la population active, l'avenir (à court terme et à long terme) des régimes de retraite en France et dans les principaux pays étrangers, les perspectives d'évolution des charges et des ressources retiendront certainement l'attention. Il faut aussi souligner l'intérêt et l'actualité des propositions constructives décrites sous les deux titres : « Une nouvelle conception des carrières et de l'emploi » et « Une nouvelle réflexion sur la conception des régimes de retraite ».

L'exposé réservé à l'assurance maladie a pour fil directeur, une idée souvent exprimée par Jean-Robert Debray quand il était vice-président de la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée Nationale, savoir : la recherche de la meilleure utilisation d'un budget. Les chiffres et les statistiques sont ici fort utiles. La comparaison entre les dépenses de consommation médicale et les investissements sanitaires par exemple est très significative. Elle montre la nécessité

de choix fondamentaux. Ce qui suppose une unité de conception des différentes actions relevant de la santé, difficile à réaliser sans un ministère spécialisé. celui des « affaires de santé ».

Dans un chapitre important, celui du financement des besoins sociaux, qui termine le livre, on retrouve l'autre versant, celui des ressources et aussi la rigueur, la pénétration des études économiques antérieurement publiées par l'Association que préside M. William François. Sont ici analysées la répartition des charges de sécurité sociale, les charges fiscales et parafiscales de l'économie (dans les pays de l'OCDE), les causes incompressibles et les causes économiques de déficit. On doit souligner particulièrement l'intérêt — et l'actualité — des développements consacrés aux besoins de caractère social, et au risque de maladie. L'essentiel de la théorie exposée est bien exprimée dans la phrase suivante : « Il est probable que devant le prix de la science un transfert social sera longtemps sinon toujours nécessaire. Mais il ne faut pas oublier que sous peine de s'opposer aux facteurs du progrès, les dispositions doivent se définir sous le double critère de la réalité des risques et de l'importance des ressources individuelles susceptibles d'y faire face ».

A signaler également les pages consacrées à la prévoyance, à la constitution des retraites par répartition ou par capitalisation, aux capitaux d'épargne. Pages très actuelles et qui ne manqueront pas de soulever quelques discussions dans les milieux spécialisés.

En résumé l'ouvrage mérite bien son titre : Evolution ou révolution ? Il est dans presque toutes ses parties une remise en cause. Nombre de thèmes ici développés apparaîtront hétérodoxes à certains. C'est que sur un tel sujet les idées toutes faites foisonnent et que les passions s'exacerbent. Aussi faut-il savoir gré aux auteurs de n'avoir pas hésité à crever quelques abcès et tenté d'élucider avec sérénité des problèmes qui comptent parmi les plus importants de l'heure.



RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique
Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

**Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA :
Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :**

Les montants comprennent le port et les 7 % de la taxe de transmission
In de bedragen zijn draagloon en 7 % omzetbelasting inbegrepen

	1968
	F.B. — B.F.
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers).	
Pays de la Communauté européenne - Gemeenschappelijke Europese landen	350
Autres pays - Andere landen	420
Etudiants - Studenten	175
2. Abonnement annuel (4 numéros) et souscriptions aux numéros spéciaux (2) — jaarlijks abonnement (4 nummers) en inschrijvingen op speciale nummers (2).	
Pays de la Communauté européenne - Gemeenschappelijke Europese landen.	450
Autres pays - Andere landen	530
Etudiants - Studenten	225
3. Souscription aux 2 numéros spéciaux — Inschrijving op 2 speciale nummers.	
Pays de la Communauté européenne - Gemeenschappelijke Europese landen.	200
Autres pays - Andere landen	250
Etudiants - Studenten	100
4. Vente au numéro - Verkoop per nummer	125

**Collection complète de 1959 à 1967 inclus : 3.000 F.B.
Volledige verzameling van 1959 tot 1967 inbegrepen : 3.000 B.F.**

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 68.70200 de la Société Générale de Banque, 3, Montagne du Parc, Bruxelles 1.

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek of op rekening n° 68.70200 van de Generale Bankmaatschappij, 3, Warandberg, Brussel 1.

★

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 informés des activités de l'Institut (publications, 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 PUBLICA** zijn van zelfs lezende leden.

Al de leden worden regelmatig ingelicht over de bezigheden van het instituut (publicaties, voordrachten, colloquia, studiedagen, wetenschappelijke werken).

★

Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique
Bibliotheek van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

1^{re} SERIE — 1^{ste} REEKS

- 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.
1 vol., 1956, 144 pages. Epuisé.
- 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 Commentaire 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. Golschmidt-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le Comte Louis de Lichtervelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages.
- N^o 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florkin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages.
- 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

- N^o 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques**, par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles.
1 vol., 1957, 173 pages. Epuisé.
- 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 sont édités par la Librairie encyclopédique, 7, rue du Luxembourg, à Bruxelles. Tél. 11.35.51 - C.C.P. n^o 7087.07.

Les prix des ouvrages ont été modifiés par l'éditeur.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », 7, Luxemburgstraat, te Brussel. Tel. 11.35.51 - P.C.R. n° 7087.07.

De prijzen der werken werden veranderd door de uitgever.



NOUVELLE SERIE — NIEUWE REEKS

- 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., 1961, 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.



SERIE « DOCUMENTS » — « DOCUMENTS » REEKS

- 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 X 30 cm, 65 p., 122 planches. Prix : 200 francs belges.

Les ouvrages de la Nouvelle Série et série « Documents » sont édités par l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. C.C.P. n° 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks en « Documents » reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.



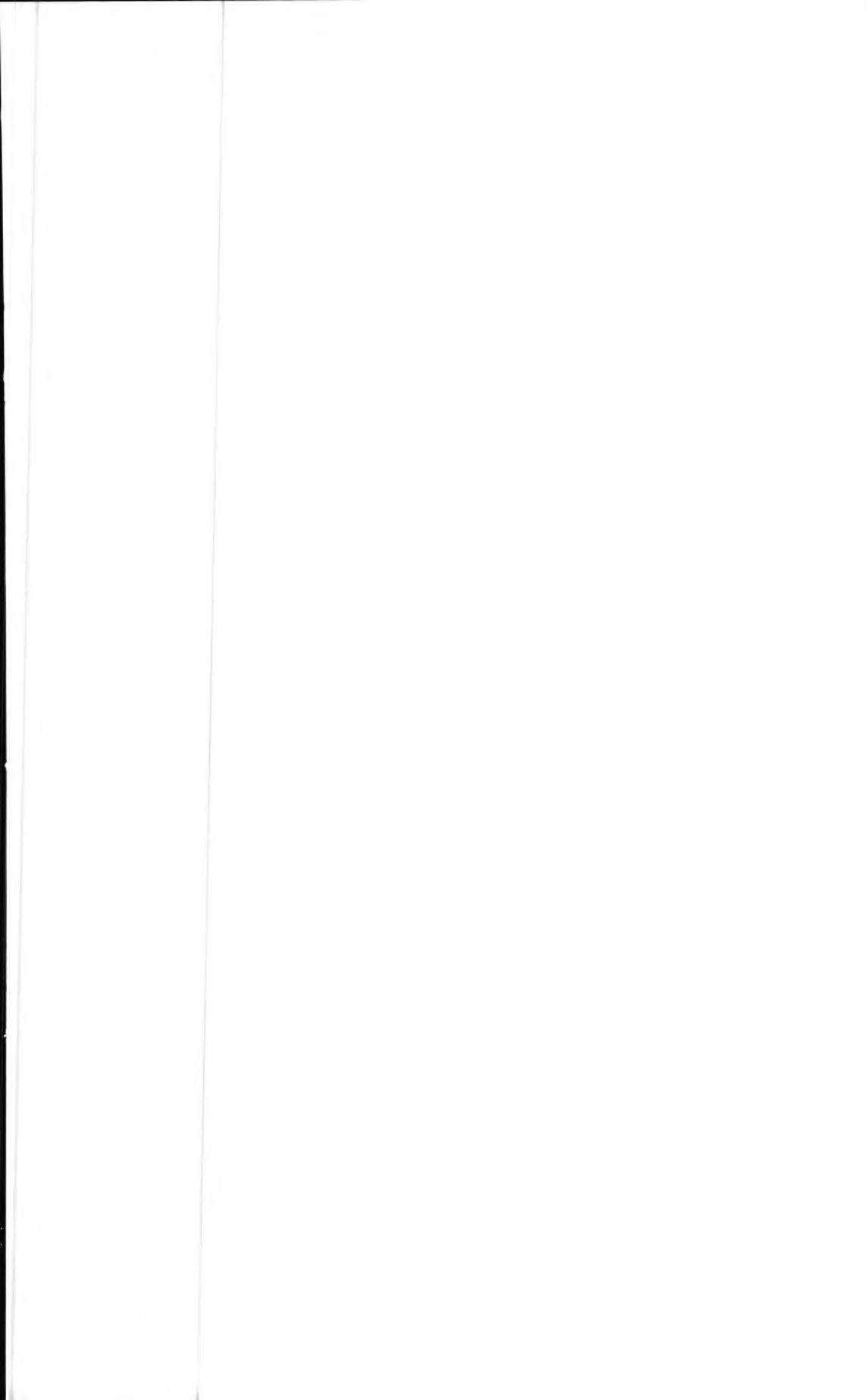
La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Éducation nationale
et de la Fondation Universitaire



Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding
en van de Universitaire Stichting



Imprimé en Belgique



IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S. A.



Dir. : Jos. HILGERS
75, avenue Emile de Beco
Bruxelles 5