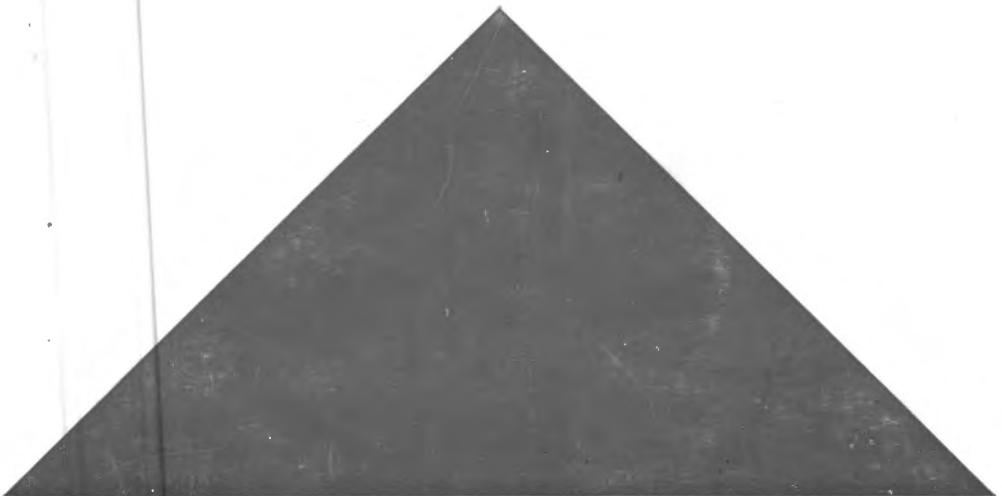
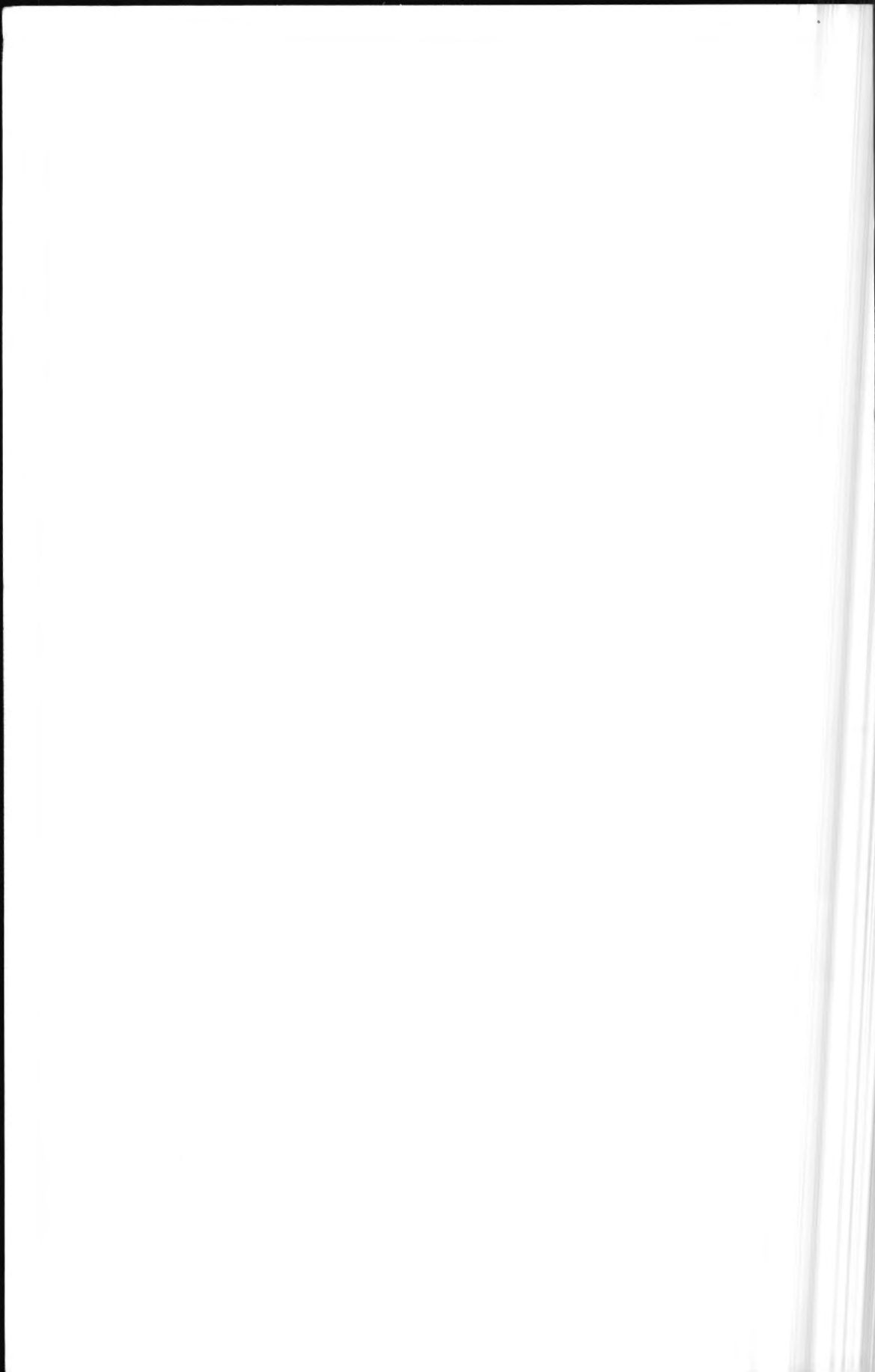


1967/3

**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

PROBLEMES BELGES

Présentation. <i>par Léo MOULIN</i>	341-352
Les partis politiques belges : démocratie ou oligarchie, <i>par Georges VIDICK</i>	353-368
The General Elections as a Process of Powerachievement in the Belgian Political System. <i>by Wilfried DEWACHTER</i>	369-412
Party and Opposition formation in Belgium. <i>by Mieke CLAEYS-VAN HAEGEN- DOREN</i>	413-436
Elements for a Sociological Analysis of the Impact of the Main Conflicts on Belgian Political Life. <i>by A. VAN DEN BRANDE</i>	437-470
Cabinet-formation. <i>par M. BOEYNAEMS</i>	471-506
Le Parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation. <i>par Herman-Frans DE CROO</i>	507-534
Politics and Public Servants in Belgium. <i>by Hugo VAN HASSEL</i>	535-552
La politique provinciale et communale. <i>par Paul ORIANNE</i>	553-582
The Impact of European Integration on Belgian Politics. <i>by Daniel CARDON de LICHT- BUER</i>	583-590
Comptes rendus	591-597

VOLUME IX - BUNDEL IX - 1967 - N. 3

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, sénateur, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — senator, oud-Minister van Financiën, hoogleeraar aan de Universiteit te Gent.

Membres du Conseil - Leden van de Raad :

R. AUBERT (chanoine - kanunik), professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de katholieke Universiteit te Leuven.

L. CLAES, administrateur de Sociétés — vennootschapsbeheer.

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

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

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

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

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

H. FAYAT, membre de la Chambre des Représentants, ancien Ministre, professeur à l'Université libre de Bruxelles — volksvertegenwoordiger, oud Minister, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.

L. GYSELYNCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor 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, professor aan de Universiteit te Luik.

M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles (fondé par E. Solvay) — publicist, gecommiteerd onderzoeker aan het Sociologisch Instituut van de Vrije Universiteit te Brussel (opgericht door E. Solvay).

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, professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.

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

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

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

L. OPDEBEECK, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur et de la fonction publique — secretaris-generaal van Ministerie van Binnenlandse Zaken en van het openbaar ambt.

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

L.E. TROCLET, sénateur, ancien Ministre, professeur à l'Université libre de Bruxelles — senator, oud-Minister, professor 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, Minister van Justicie en van franse Cultuur, professor 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 — Docent aan het Instituut voor Sociale Studiën (Brussel), onderzoeker aan het Sociologisch Instituut van de Vrije Universiteit te Brussel.

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. GREGOIRE, président — voorzitter.
 J. VAN HOUTTE, vice-président — onder-voorzitter.
 V. CRABBE, administrateur-trésorier — administrateur-schatbewaarder.
 L. CLAES et L. GYSELYNCK, membres — leden.
 A. PHILIPPART et H. VAN HASSEL, secrétaires généraux — algemene secretarissen.

RES PUBLICA :**Directeur :**

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

Rédacteur en chef - Hoofdredacteur :

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

Comité de Rédaction :

- MM./de HH. M. BOEYNAEMS, A. BRUYNEEL, H.Fr. DE CROO, Cl. de GROULART, M^{me}/Mevr. M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, MM./de HH. W. DEWACHTER, Ch. F. NOTHOMB, P. ORIANNE, Ch. REBUFFAT, R. STEPHANE, A. VANDEN BRANDE, H. VAN HASSEL, G. VIDICK, D. WIGNY et/en M.H. MOULIN, secrétaire du Comité.

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

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

Membres - Leden :

- J. BARTIER, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 M. BOEYNAEMS, professeur à l'Ecole royale militaire — professor aan de Koninklijke militaire School.
 J. BUCHMANN, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 R. DEMOULIN, professeur à l'Université de l'Etat à Liège — professor aan de Rijksuniversiteit te Luik.
 J. DHONDT, professeur à l'Université de l'Etat à Gand — professor aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 J. GERARD-LIBOIS, directeur du Centre de recherche et d'information socio-politiques.
 Ch. GODSENS, professeur à l'Université de l'Etat à Liège — professor aan de Rijksuniversiteit te Luik.
 H. HAAG, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 M. LIEBMAN, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 T. LUYKX, professeur à l'Université de l'Etat à Gand — professor aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 E. SABBE, archiviste général du Royaume — Algemene Rijksarchivaris.
 J. STENGERS, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 J. WILLEQUET, professeur à l'Université libre de Bruxelles — Professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.

Secrétaires - Secretarissen :

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

PERSONNEL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :**WETENSCHAPPELIJK PERSONEEL VAN HET INSTITUUT :****Chargés de recherche :** A. PHILIPPART et I. RENS.**Attachés de recherche :** J. PUISSANT, C. REMY.**Chercheurs associés :** J. GALLANT, E. GLANSORFF, H. OFFERMANN, J. SIOUN,
J. VAN HILLE.**Auxiliaire scientifique :** W. PLAVSIC.**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 — Hotel der Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzeese Veldenstraat, 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.

De reproductie van de artikels, hetzij integraal, hetzij samengevat, is toegelaten. 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 hun schrijvers. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

Bibliographie :

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

Er wordt kennis gegeven van elk werk in verband met de wetenschap der politiek waarvan twee exemplaren aan het Algemeen Secretariaat van het Instituut worden gezonden.



Présentation

par Léo MOULIN*

★

La présente livraison de *Res Publica*, tout entière consacrée aux problèmes politiques belges ou, plus exactement, à certains d'entre eux, a été préparée à l'intention, pour ainsi dire exclusive, des participants étrangers au VII^e Congrès mondial de Science politique.

Les articles sont, pour la plupart, l'œuvre de jeunes politistes qui sont chercheurs scientifiques ou assistants, rédigent leur thèse de doctorat ou se préparent à faire un séjour à l'étranger, tous signes d'extrême jeunesse scientifique.

L'âge moyen se situe autour de 35 ans, à peine plus. C'est peu dans une discipline comme la science politique qui à l'inverse des mathématiques, par exemple, exclut généralement toute précocité. Car il n'est pas donné à tout le monde d'écrire, à 30 ans, *Le Manifeste Communiste* ou *La Démocratie en Amérique*.

J'insiste sur ce fait de la jeunesse qui pourrait paraître ne relever que de la vie intérieure de notre Revue, parce qu'il explique et, dans une certaine mesure, du moins je l'espère, il excuse les faiblesses et les imperfections — la solidité un peu massive, l'optimisme un peu excessif, la sévérité de certaines affirmations — que d'aucuns seraient tentés de déceler dans les travaux ici publiés.

* Né à Bruxelles (1906). Docteur ès-lettres de l'Université de Bologne. Docteur en philosophie et lettres de l'Université libre de Bruxelles. Licencié en sciences politiques.

Ouvrages:

De Robespierre à Lénine, 1936.

Du Traité de Versailles à l'Europe d'aujourd'hui, Paris, 1939.

Histoire des temps modernes, Bruxelles, 1941.

Socialism of the West, Londres, V. Gollancz, 1949.

Les formes du gouvernement local et provincial dans les ordres religieux, Bruxelles, 1956.

Le monde vivant des religieux, Paris, 1964 (paru en italien, espagnol et néerlandais).

La Société de demain dans l'Europe d'aujourd'hui, Paris, 1966 (paru en italien).

Articles:

Depuis 1950, plus de 100 articles publiés dans les principales revues de sociologie, de science politique et de culture générale d'Europe.

Ces faiblesses et ces imperfections, s'il en est, ne sont d'ailleurs ni graves, ni nombreuses ; elles ne nuisent nullement à l'ensemble que je tiens pour solide et fort bien venu ; et au demeurant, j'en avais accepté la responsabilité dès le départ, quand j'ai réuni en un Comité de rédaction cette jeune équipe, dynamique et riieuse, et quand j'ai accepté le principe, proposé par elle, d'un numéro spécial auquel seuls collaboreraient les membres dudit Comité.

*
**

La Belgique étant ce qu'elle est, il me faut dire quelques mots de la façon dont ce groupe s'est formé. Oserais-je avouer qu'il s'est fait au hasard des lectures, des suggestions, des départs, des cooptations, des mariages et des transferts d'habitat, sans le moindre souci ni des opinions politiques, ni des appartenances linguistiques, ni des Universités d'origine, ni, moins encore, des sacro-saints équilibres de toute espèce qui contribuent si puissamment à désorganiser la vie politique belge.

Les seules conditions mises au recrutement ont été celles de posséder une valeur scientifique et des titres indiscutables, et de faire preuve d'un esprit de coopération bien affirmé. Le résultat, le voici.

Les Belges qui, pour les rencontrer quotidiennement, savent à quelles difficultés, parfois quasiment insurmontables, se heurte désormais la composition de n'importe quel groupe en Belgique, et les étrangers qui, après avoir lu le présent numéro de *Res Publica*, auront une idée un peu plus nette des tensions qui travaillent notre pays, apprécieront le tour de force que constitue le fait de réunir, à intervalles réguliers, un Comité de rédaction où personne ne parle au nom d'un groupe, d'un mouvement ou d'une tendance, où chacun ne représente que lui-même, parle sa propre langue, apporte sa propre vision du monde, défend ses allégeances idéologiques, critique, suggère, proteste, avec fermeté souvent (car certains d'entre nous sont fort convaincus de ceci ou de cela), mais toujours avec humour — cet ingrédient essentiel de l'esprit démocratique — et avec amitié.

A cet égard, l'existence même de notre Comité de rédaction est un micro-fait politique belge assez rare pour qu'il soit digne de retenir l'attention.

Il mérite de retenir l'attention pour une autre raison encore. Qu'on le veuille ou non, tel qu'il est ou tel qu'il sera demain ou après-demain, il est l'embryon du futur Conseil d'Administration de l'Institut belge de Science politique, de son futur Conseil scientifique et de la future direction de la Revue. Il est, du moins je l'espère et je le lui souhaite,

le noyau de quelques-uns des maîtres à penser de la science politique belge et, sans doute, des organisateurs du Congrès mondial de Science politique de l'an 2000.

Pareille situation pose les problèmes de la relève des élites dirigeantes, du rôle (technocratique ou non) des conseillers, de l'oligarchisation des institutions démocratiques, de la personnalisation du pouvoir, du travail communautaire. Ces problèmes qui, d'une façon ou d'une autre, relèvent de la science politique appliquée, nous les vivons dans ce microcosme qu'est le Comité de rédaction de notre Revue.

*
**

Il me faut encore signaler une autre particularité du Comité de rédaction de *Res Publica* qui, dans une certaine mesure, peut expliquer la façon dont certaines contributions ont été rédigées : trois au moins de ses membres *participent activement* à la vie politique de la Belgique, aux niveaux les plus élevés de leur parti. Cette situation en fait, sans aucun doute, des témoins privilégiés ; mais, et chacun le comprendra, du fait même de ce précieux privilège, ils sont astreints à une certaine discrétion, ne serait-ce que par loyauté élémentaire à l'égard de leurs coréligionnaires politiques. Si bien qu'ils ne peuvent nous livrer le fruit de leurs réflexions de dirigeants responsables que de façon fort indirecte et plutôt imprécise et qu'ils sont bien obligés de ne rien nous dire de l'essentiel.

Il y a là un problème de science politique qui mérite réflexion. Par définition, et si réaliste qu'il se veuille, le politiste est, le plus souvent un théoricien. De la chose politique, il ne connaît que ce que lui livre l'histoire, c'est-à-dire un passé plus ou moins lointain, fragmentaire et indécis ; ou l'actualité, c'est-à-dire une réalité toujours déformée. De son côté, la politique est, avant tout, un empirique, plein de méfiance à l'égard des théoriciens, et qui, le plus souvent, ne possède ni la culture, ni la formation, ni la tournure d'esprit qui l'inciteraient à « théorétiser » son expérience et lui permettraient de le faire. De plus, les solidarités partisans, politiques et parlementaires jouent pour qu'il ne soit que rarement tenté, en fait jamais, de dévoiler le dessous des cartes.

Quant aux politistes qui, comme H. De Croo, G. Vidick ou Ch.-F. Nothomb font de la politique active, ils respectent, eux aussi, quoiqu'ils en aient, les lois non écrites de « l'omertà ». Cette attitude est on ne peut plus légitime ; mais elle nous laisse sur notre faim. Nous savons, nous subodorons, nous pressentons qu'il se passe quelque chose ; mais nous ne saurons jamais quel marchandage, quelle

pression, quel coup de téléphone, quelle conversation de couloir (ou d'oreiller), quelle situation entrevue à moyen terme, quels équilibres menacés, quel « nez de Cléopâtre » ou quelle « pierre dans la vessie », auront emporté la décision finale. Or c'est là l'essentiel.

Il faut nous résigner à cet état de choses et prendre conscience de ce que notre époque d'entretiens directs, de rencontres au sommet, de téléphones, rouges ou non, de TV et de Telstar, offrira sans doute au spécialiste beaucoup moins de chances de connaître le fond des choses que les époques précédentes où la lenteur des communications, les distances et la nécessité de recourir à l'écriture créaient en quelque sorte les conditions d'une bonne information de l'historien et du politiste.

*
**

Nous avons dit en commençant que la présente livraison de *Res Publica* avait été préparée à l'intention autant dire exclusive des politistes étrangers participant au Congrès mondial de science politique.

Nous avons estimé en effet que la situation de la Belgique présentait des aspects à ce point déconcertants, pour ne pas dire pathologiques (du moins pour un pays comme le nôtre), qu'elle méritait de retenir l'attention des spécialistes ; que les problèmes qui en naissaient étaient à ce point complexes et d'une certaine façon originaux, que seuls sans doute des spécialistes belges, familiarisés depuis toujours avec ce genre de questions, étaient en état d'en donner une image à peu près exacte ; et enfin que les faits belges, les problèmes belges, l'état d'esprit du peuple belge avaient été si souvent défigurés par les moyens de communication collective (soit dit sans aucune acrimonie : nous savons à quelles servitudes ils sont soumis) qu'il était peut-être du devoir d'un groupe de politistes belges de procéder à un essai de mise au point.

Cette volonté d'écrire une œuvre destinée principalement aux étrangers a cependant ses inconvénients.

Il est bien évident que pour nos lecteurs habituels, qui connaissent de longue date la vie politique belge, certains exposés apparaîtront entachés de banalité et certaines données, vraiment trop familières. Qu'ils veuillent bien excuser ces défauts inhérents à notre entreprise, en pensant aux intentions qui l'ont nourrie.

Au demeurant, certaines thèses exposées par les collaborateurs de *Res publica* sont assez peu orthodoxes pour que chacun, fût-il Belge ou familiarisé de long temps avec la vie politique de la Belgique, puisse y trouver de quoi raviver son intérêt pour les problèmes de ce pays, et, à l'occasion, de quoi émouvoir sa bile. Mais n'est-ce pas là

le rôle d'une revue comme la nôtre, qui se veut essentiellement une revue d'initiation du citoyen aux problèmes de la vie politique ?

*
**

Comme tous les projets longuement mûris et préparés, celui-ci n'a pas respecté les délais que lui imposaient les exigences de l'impression. Celles-ci qui étaient déjà grandes en raison des dimensions matérielles du présent numéro et de l'importance de son tirage, ont encore été accrues et par conséquent aggravées par les congés annuels de l'imprimerie qui sont venues s'intercaler en cours de facture, et dont la longueur réjouit sans doute le cœur de chacun, en général, et celui des imprimeurs en particulier, mais fait frémir ceux qui ont la responsabilité de faire paraître une publication en temps voulu. Tous les directeurs de revue connaissent ce sentiment de vide accablant et de désarroi qui s'empare d'eux quand, à la veille d'une date limite, ils ouvrent le dossier des articles promis et des lettres de rappel. La chose est à ce point banale qu'on n'en parlerait même pas, si en ce qui concerne *Res Publica* le retard n'avait des conséquences sur des plans autrement importants que celui des inquiétudes et des soucis du rédacteur en chef, puisqu'elles concernent nos lecteurs eux-mêmes.

Ces conséquences, les voici :

1. Faute de temps, il a été impossible de relire les textes rédigés en langue anglaise, comme il avait été convenu de le faire. Certains textes, les premiers parvenus à la rédaction, ont été revus attentivement : ce sont les moins nombreux. D'autres ne l'ont point été.

Je prie ceux pour qui la langue anglaise est la langue maternelle et ceux à qui elle est devenue presque aussi familière que celle qu'ils parlent chez eux (je pense en particulier à nos amis Hollandais et Scandinaves) de bien vouloir excuser les imperfections qui, sans aucun doute, émaillent ces textes.

2. Faute de temps aussi, il a été impossible de procéder à l'échenillage des textes pour en éliminer les redites, les doubles-emplois, les chevauchements, par ailleurs quasiment inévitables en une matière aussi structurée, sinon aussi cohérente, et aussi serrée que le sont les manifestations de la vie politique dans un pays aussi complexe que la Belgique. Il s'est trouvé un moment où l'essentiel était de nourrir l'imprimerie de textes et non de parfaire ceux-ci. Nous n'avions plus le choix.

3. Faute de temps encore, il a été impossible de faire la synthèse liminale, destinée à équilibrer les travaux ici présentés, ainsi qu'il avait été convenu de le faire. A l'heure même où j'écris ces lignes — heure qui se situe bien au-delà des limites que je m'étais fixées, et des ultimes limites que m'avait tracées l'imprimeur — deux articles ne me sont pas encore parvenus, et deux autres viennent à peine de me parvenir. Dès lors, adieu synthèse !

4. Enfin, faute d'avoir réussi à écrire la synthèse prévue, en temps voulu, il a été impossible de la faire traduire en néerlandais, ainsi, une fois encore, qu'il en avait été convenu.

Dans notre esprit, dans l'esprit des membres francophones — comme il est d'usage de dire en Belgique — du Comité de rédaction, bien plus qu'à une volonté formelle de respecter les règles et les usages du bilinguisme, pareille intention ressortissait à la volonté de marquer notre estime et notre sympathie pour la langue et la culture de la communauté flamande de Belgique. Faute de temps, une fois de plus, il n'a pas été possible de traduire une « Présentation » qui, par la force des choses, se présentait bonne dernière. Je prie les lecteurs flamands de la Revue et plus particulièrement mes amis et collaborateurs flamands du Comité de rédaction de trouver ici l'expression de mes regrets et de mes excuses.

*
**

Un autre point encore mérite attention : c'est la diversité, allant jusqu'à la contradiction, des opinions et des approches politiques que peuvent laisser paraître les articles qui composent la présente livraison de *Res Publica*.

Il est vrai que je n'ai pas cru nécessaire d'établir à toute force une unité de vues qui n'existe ni dans les esprits ni dans les doctrines. Chacun de mes collaborateurs a présenté, il y a quelques mois, un schéma de son travail et celui-ci a été discuté par tous. A cela et à cela seulement s'est limitée l'action de contrôle et d'orientation exercée par le Comité de rédaction. Pour le reste, j'ai estimé que la variété des opinions et des points de vue pouvait être plus significative pour le lecteur étranger et, de toute façon, valait mieux qu'une unité de vues obtenue au prix de mutilations. A dire le fond de ma pensée, une certaine anarchie intellectuelle (et même institutionnelle, mais c'est là une tout autre histoire) n'est pas pour me déplaire.

La formule traditionnelle est donc plus que jamais vraie : la Revue n'est pas responsable des opinions émises par ses collaborateurs. Par contre, son rédacteur en chef assume une réelle responsabilité pour

avoir choisi tel ou tel politiste et accepté telle ou telle proposition d'article.

C'est lui le pianiste sur lequel il faut tirer.

*
**

Quand à ce qu'ont écrit mes collaborateurs, il serait trop long de dire sur quels points je suis en accord avec eux et sur quels points, en désaccord.

Je doute fort, par exemple, que Herman De Croo ait raison quand il écrit : « On assiste, assez paradoxalement, à un certain retour à l'omnipotence du Législatif ». Le paradoxe, selon moi, est de l'affirmer. En Belgique, comme dans la plupart des pays économiquement avancés, le pouvoir, et plus encore la puissance, ont cessé d'appartenir au Législatif. Ce sont les partis, les syndicats et les autres groupes de pression qui, désormais, les possèdent. Ou, plus exactement, les oligarchies qui dirigent les partis, les syndicats et les groupes de pression. Car, sur ce point, c'est R. Michels qui a vu clair, il y a un demi-siècle.

De même, l'utilisation des mots « gauche » et « droite », chargés de foudre affective comme ils le sont, me semble à la fois dangereuse (en raison même des images qu'elle suscite) et touchante (en raison de l'attachement à un passé révolu dont elle témoigne). Faute de pouvoir en définir le contenu avec un minimum de précision, il est très difficile de les appliquer à la réalité politique.

Le Parti de la Liberté et du Progrès, le PLP, ex-parti libéral, est-il de « gauche » ou de « droite » ? Les spécialistes de la « gauche » le considèrent comme étant de « gauche » quand ils veulent souligner l'importance du « bloc des gauches » (socialistes, communistes et libéraux) ou atténuer l'importance de ses défaites électorales. Par contre, ils le rejettent à « droite », c'est-à-dire dans les ténèbres extérieures, quand il s'agit de dénoncer la politique économique du PLP, laquelle, pour être hostile à l'extension systématique et indéfinie des pouvoirs de l'État dans tous les domaines — mais qui ne l'est pas ? — n'en est pas pour autant de « droite » .

De même, la Volksunie est-elle de « droite » ou de « gauche » ?

Est-ce être de « gauche » que, comme le font encore tant de socialistes, d'invoquer des principes, d'utiliser un vocabulaire, d'être sensibilisé à des idéologie qui, les uns et les autres, sont désuets, sinon périmés, et relèvent du plus pur conservatisme intellectuel ?

Cette imprécision des frontières politiques et des concepts se reflète jusque sur des notions qui, jusqu'il y a peu de temps, paraissaient

fort nettement définies. Avant 1940, il existait un parti qui se disait bravement, et sans aucun complexe, catholique. La fonction de la « gauche » était d'être activement « anticléricale » et de mener la « lutte scolaire ».

Aujourd'hui, les trois grands partis belges se disent et se proclament « a-confessionnels », et les mouvements flamands les plus pointus, c'est-à-dire les plus catholiques, se décléricalisent, quand ils ne virent pas à l'anticléricalisme militant.

Dire dans ces conditions ce qui est à « gauche » et ce qui est à « droite » devient dès lors fort difficile.

J'en dirai autant de la distinction entre « rationalistes » et « catholiques » qui a été utilisée par W. Dewachter. Le « rationalisme » des non-catholiques est, en Belgique, au moins aussi affectif, irraisonné et dans certains cas aussi irrationnel, que peut l'être la foi du charbonnier dans le plus humble des hameaux de Flandre ou de Wallonie. Et inversement, la foi catholique ne me paraît pouvoir se définir en termes de non-rationalité, moins encore d'irrationalité, mais tout au plus, de supra-rationalité.

J'hésiterais dès lors à utiliser ce vocabulaire qui ne me paraît pas répondre à la réalité.

Je me séparerai sur un point encore de certains des collaborateurs de la Revue. Tous ont présenté les données relatives aux problèmes de l'opposition et des oppositions en termes dichotomiques : Flamands-Wallons. C'est à mon avis faire bon marché d'un troisième groupe dont la prise de conscience et la volonté, pour récentes qu'en soient les manifestations, n'en sont pas moins capitales pour l'avenir de notre pays, à savoir le groupe bruxellois. Ce groupe, encore assez mal défini, est composé de Bruxellois, bien entendu mais aussi et c'est ce qui en fait l'originalité, de Flamands déflamandisés et de Wallons déwallonisés, qui, à tort ou à raison, se sentent et se jugent et se veulent différents des membres des deux autres communautés. Désirent, en tout cas, ne pas faire les frais d'une entente conclue, par dessus leurs propres têtes, par lesdites communautés.

Il est sans doute heureux qu'il en soit ainsi. Un fédéralisme à deux étant techniquement impossible, surtout au départ d'un Etat unitaire, il est bien que naisse une troisième force dont la présence pourrait assurer quelque chance de réussite à une solution fédéraliste dont, il faut bien le dire, la plupart des partisans ignorent les exigences et le coût socio-politique.

Autre problème belge qui, à mon avis, n'a pas été suffisamment traité : celui des petits partis. Il est probable que cette prise de conscience contribuera à accentuer, à Bruxelles et dans toute l'aggloméra-

tion bruxelloise, la désagrégation marginale des partis politiques belges, comme les prises de conscience flamande et wallonne contribuent à le faire en Flandre et en Wallonie.

En effet, tant le Parti social chrétien que le Parti socialiste belge et le Parti de la Liberté et du Progrès sont aujourd'hui talonnés par des petits partis — la Volksunie, le Front des Francophones, le Parti wallon des Travailleurs, etc. — qui, pratiquement pour la première fois dans l'histoire de la Belgique, si on en excepte l'aventure rexiste des années 30, ont réussi à contrebattre les monopoles de pouvoir jusqu'ici détenus par les Trois Grands.

C'est là, à mon avis, un fait important et dont les conséquences sont loin d'avoir déjà atteint leur plein développement.

*
**

Un autre point où je me sépare quelque peu de mes collaborateurs, c'est la question de la politisation de l'Administration belge. On sait, ou on ne sait pas, que chaque parti belge au pouvoir pratique une politique intense de nominations et de promotions. Il va sans dire que les partis ne nomment que leurs fidèles. Comme le *spoils system* n'est pas d'usage en Belgique, cette politique de nominations constitue un des plus beaux cas d'application de la première Loi de Parkinson, qui se puisse observer.

Non seulement l'Administration y est nombreuse et proliférante, mais encore et surtout elle est intégralement politisée. Les opinions politiques, les allégeances syndicales, les vassalités linguistiques, les appartenances régionales ou fractionnelles (comme diraient les communistes) de chacun et de tout le monde sont connues de tous. Il est exclu que se fasse une nomination sans qu'interviennent, de façon décisive, ces différents facteurs.

Or ce qui me frappe, c'est de voir avec quelle sérénité mes jeunes collaborateurs constatent le fait. Certains voient même dans la politisation avouée et organisée de l'Administration un moyen à la Montesquieu d'équilibrer les pouvoirs, une façon de prévenir les effets d'un monopole partisan du pouvoir et d'intégrer le pluralisme des valeurs politiques et morales dans les structures de l'Administration.

Pour ma part, je frémis en lisant ces propositions. Tout d'abord, parce qu'il me semble que s'il n'est plus d'autre obstacle à la toute puissance de l'Etat ou des partis que la politisation totale de l'Administration, la marche de cette Nation vers l'anarchie totale est plus avancée que je le pensais. Et ensuite, parce que je ne tiens pas du tout pour assuré que l'extrême politisation mette réellement le

citoyen à l'abri des prépotences étatiques ou partisans. Dès lors, le remède proposé me paraît devoir faire finalement beaucoup plus de mal que de bien.

*
**

Je viens d'écrire le mot « anarchie ». Pour les étrangers qui observent la vie politique belge de l'extérieur ce mot semble définir assez exactement la situation de la Belgique. Peu de pays de l'Europe occidentale donne en effet à ce point l'impression d'être dominé par une série de « féodaux », grands ou petits, mais tous également indisciplinés, turbulents et avides de pouvoir. Il n'en est aucun en tout cas où le Pouvoir central soit à ce point maîtrisé, contrôlé, volontairement affaibli. De même, il est peu de pays, s'il en est, où les partis politiques, quels qu'ils soient, aient à ce point violé les règles démocratiques de la légalité ; où l'Administration soit à ce point politisée ; où les tensions qui font partie intégrante de la vie sociale de toutes les nations prennent aussi vite figure de « questions » et de « problèmes » que les passions, aussitôt déchaînées, se hâtent de rendre insolubles. En un mot : peu de pays aussi « balkanisé » que la Belgique qui pourtant est, à bien des égards, la terre d'élection du prosaïsme, du terre à terre et des primats de l'économique sur le politique et le culturel.

Telles sont les apparences. Mais on peut se demander si la Belgique possède véritablement le monopole de ces mœurs politiques (toujours en Occident) ou si les régimes des autres sociétés industrielles de l'Europe ne présentent pas les mêmes tares, mais de façon moins accentuée — ou moins folklorique.

Les partis y respectent-ils mieux les règles du jeu ? L'Administration y est-elle vraiment moins politisée ? Les majorités y abusent-elles moins de leur puissance et de leur pouvoir ? Les groupes de pression y sont-ils moins actifs et moins forts ? A supposer, ce qui n'est pas le moins du monde établi, que les réponses soient positives, il resterait à expliquer pourquoi les autres pays de l'Occident échappent à ces déviations politiques, et pourquoi, seule de son espèce, la Belgique, obérait dans sa vie politique, à d'autres règles que ses voisins.

Les Belges qui, pour la plupart, sont convaincus de cette singularité de leur pays, invoquent volontiers le fait que, de tous temps, ils ont été soumis à des « tyrannies étrangères » et affirment que cette situation leur a donné le goût de la résistance aux Pouvoirs quels qu'ils soient. D'où leur propension à l'anarchie « féodale ».

Il n'est pas d'idée plus contraire à la vérité historique.

Nous n'avons jamais connu des « siècles d'esclavage », comme l'affirme sottement l'hymne national, mais bien des régimes de droit

construits sur d'innombrables chartes et privilèges, qui faisaient notre fierté. *Helaas, waar is der Oudren fierheid nu gevaren!* (« Hélas, où s'en est allée la fierté d'autrefois ! »), écrivait fort justement en 1876 le poète Albrecht Rodenbach, chantre de la résurrection du peuple flamand.

Les princes qui ont régné sur nos contrées étaient nos princes naturels, on pourrait dire nationaux, si ce n'était pas commettre un anachronisme que d'utiliser ce terme pour dépeindre une situation du passé.

La première tyrannie étrangère, les invasions mises à part, que la Belgique a dû subir, est celle qui s'y installa après la victoire française de Jemappes en 1792. Elle ne fut ni la moins odieuse, ni la moins destructrice. Néanmoins certains l'accueillirent avec satisfaction.

L'explication de cette impatience de tout joug et de toute discipline qui caractérise un peuple au demeurant fort conformiste ne doit donc pas être recherchée dans les « occupations » du passé.

La vérité est que les Belges n'ont jamais toléré le pouvoir quel qu'il soit et d'où qu'il vienne. « Vous autres Flamands, avec vos dures têtes, disait déjà Charles le Téméraire, il y a cinq siècles ou presque (1470), vous avez toujours méprisé ou haï vos Princes : s'ils étaient faibles, vous les méprisiez ; s'ils étaient puissants, vous les haïssiez. » Les Flamands protestaient, autre tradition séculaire, contre l'impôt dont le Duc s'apprêtait à les frapper, afin de créer une armée permanente. (Le fait que le duc de Bourgogne ait ajouté, bien avant Machiavel : « J'aime mieux être haï que méprisé », prouve qu'il était un authentique homme d'Etat — du moins à la façon du XV^e siècle.)

Il me semble que dans cette attitude de résistance spontanée à toutes les formes de pouvoir (même l'Eglise catholique eut toujours affaire à forte partie dans ces contrées éminemment catholiques) réside une des originalités de ce peuple.

Car ce qui vient d'être dit des Flamands s'applique tout autant, sinon plus encore, aux Wallons dont l'impatience à toute forme d'autorité, l'esprit de fronde, l'insolence à l'égard des hiérarchies établies, sont au moins aussi grands.

Il est permis de se demander si le trop grand succès des Communes médiévales, leurs richesses, leur puissance, leurs luttes contre le Pouvoir unificateur, n'ont pas laissé des traces indélébiles dans le cœur des Belges.

Pour le Belge, l'Etat, « monstre froid », abstrait, lointain, apparaît comme le gêneur par excellence (aussi longtemps du moins qu'il ne doit pas faire appel à son aide — et il le fait volontiers). Il est contre.

Contre lui, Pouvoir central, parce que pouvoir et parce que central. Contre ses exigences, les plus légitimes et les plus élémentaires. Contre ses grands Dessesins (quant il lui arrive d'en avoir). Contre ceux des politiques qui pourraient être des hommes d'Etat. Contre une Monarchie qui voudrait remplir le rôle que lui assigne la Constitution.

Ce que je dis de l'Etat belge s'étend dans une certaine mesure aux communautés linguistiques elles-mêmes, combien pourtant plus cohérentes.

Certes les Flamands ont suscité un mouvement puissant, fruit d'une longue et douloureuse prise de conscience. Mais on peut se demander si et dans quelle mesure cette unité résistera au succès. Quant aux Wallons, quant aux Bruxellois, malgré certains soubresauts, ils sont encore loin, très loin, d'atteindre au niveau de cohérence des Flamands. Des querelles tribales de toute sorte les divisent profondément.

Seules peut-être trouvent grâce, et encore : dans une certaine mesure, aux yeux du peuple belge, les autorités communales, plus proches, plus familières, plus vécues, d'un rendement plus immédiat et plus visible, d'un contact plus aisé (ce qui ne l'empêche évidemment pas de les critiquer vertement). Sur ce plan, dans cet univers aux dimensions restreintes, le Belge excelle, crée, ordonne, et donne sa pleine mesure qui est grande. A cette échelle, son action fourmille d'initiatives audacieuses, et fécondes. Le bourgmestre des Communes belges est, à bien des égards, le successeur des châtelains d'autrefois ; certains diront des hobereaux : à la fois fiers, familiers et protecteurs. Comme eux, ils croient à l'autonomie comme à l'alpha et à l'oméga de la sagesse politique. Comme eux, il croit aux bienfaits d'une certaine anarchie des institutions.

Il me semble que ce sont ces milliers et ces dizaines de milliers d'initiatives locales — et, subsidiairement, provinciales — qui expliquent pourquoi, malgré les forces centrifuges qui la travaillent depuis si longtemps, la Belgique est riche, vigoureuse et entreprenante. Si riche et si vigoureuse, qu'elle peut se payer le luxe périodiquement de crises et de « questions » et de « problèmes » et d'« affaires », soulevés et animés par des partis eux-mêmes en proie à des crises et à des « problèmes ». Mais si fortes qu'elles soient, et parfois même si dramatiques, ces « émotions populaires » ne sont pas jusqu'ici parvenues à détruire l'équilibre et la santé faits de gros bon sens et de mépris total des idéologies, de ce pays.



Le système électoral belge : démocratie ou oligarchie ?

par G. VIDICK*

★

Ce numéro étant spécialement destiné aux participants au septième Congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique, le but principal de ce bref article est de leur présenter simplement les observations et réflexions que m'inspire, sous l'angle démocratique, le système électoral belge.

Cette brève étude n'étant pas exhaustive et n'ayant aucune prétention scientifique, j'ai renoncé à l'exposé liminaire des aspects théoriques du sujet, aspects bien connus des participants à ce Congrès ; par contre, à l'intention plus particulière des nombreux invités étrangers, j'ai estimé devoir présenter les traits essentiels de notre régime politique, ainsi qu'un certain nombre d'observations qui apparaîtront comme des rappels ou comme des évidences aux yeux des « politiques » ou « politistes » belges, mais qu'ils pardonneront certainement bien volontiers.

INTRODUCTION

1. Le problème.

Aucun homme engagé aujourd'hui dans l'action politique n'oserait publiquement contester le caractère démocratique de notre régime politique. Il n'est aucun grand parti belge, qui, régulièrement, à l'occasion de ses Congrès, n'affirme son attachement à la démocratie.

Par contre, si nous nous tournons vers les scientifiques, nous constatons qu'ils sont pratiquement tous d'accord pour souligner d'abord que les élections aujourd'hui ne sont qu'une des voies de la démocratie, pour souligner ensuite et surtout le rôle important, sinon pré-

* Né le 22 mars 1925, licencié en Sciences politiques et sociales, Professeur à l'Institut des Hautes Etudes des Communications sociales, Ancien Secrétaire général et Membre actuel du Comité national du Parti social chrétien.

pondérant, qui des « oligarchies », qui de la « technocratie », qui de la « bureaucratie », dans le fonctionnement global des régimes démocratiques, l'influence de ces facteurs ayant, d'ailleurs, à leurs yeux, pour résultat de limiter fortement la démocratie, sinon de la rendre tout à fait illusoire.

Qui a raison ? C'est à répondre partiellement à cette question que cette étude voudrait contribuer en partant de la réalité politique belge. Après un rappel des notions de « démocratie » et d'« oligarchie », suivi d'un bref exposé du système politique belge, je me propose donc d'examiner si le système électoral est, oui ou non, un facteur de démocratie ou d'oligarchie en Belgique.

2. Démocratie et oligarchie.

a) *Démocratie.*

Le fait d'associer le terme « démocratie » au terme « oligarchie » nous indique dès l'abord et nettement que c'est essentiellement le critère du degré de participation au pouvoir qui retiendra ici notre attention.

Appliquée aux régimes politiques et sous l'angle de l'organisation du pouvoir, la démocratie peut se définir aujourd'hui comme le régime politique qui permet la participation la plus large des gouvernés à la conquête, à l'exercice et au contrôle du pouvoir politique.

On s'accorde pour distinguer dans cette optique, trois formes de démocraties : la démocratie directe, ou gouvernement de la place publique, praticable seulement dans les petites communautés, démocratie qui permet à tous les citoyens d'exercer ensemble les fonctions du pouvoir ; la démocratie indirecte, représentative ou élective, dans laquelle la participation des citoyens se limite à la désignation périodique des hommes qui exerceront le pouvoir en son nom et sous son contrôle ; enfin, la démocratie semi-directe qui est une démocratie indirecte améliorée qui permet aux citoyens de participer aux décisions de leurs représentants au pouvoir par la voie du référendum, lequel peut être obligatoire ou facultatif, d'initiative ou d'approbation, de décision ou d'avis.

Cependant, pour qu'on puisse réellement parler de démocratie, plusieurs conditions de fait et non seulement de droit sont indispensables. Il faut d'abord qu'il y ait une possibilité réelle de choix, c'est-à-dire une pluralité de solutions possibles — au moins deux — et une liberté effective de choisir. Il faut ensuite que ces choix puissent s'appliquer aux fonctions politiques les plus importantes et pour une durée relativement courte (démocratie indirecte), ainsi qu'aux décisions et orien-

tations les plus importantes pour la nation (démocratie semi-directe). Enfin, il faut que la possibilité d'être élu et d'être électeur avec le même droit de vote soit reconnue en fait au plus grand nombre possible de citoyens, c'est-à-dire, dans nos démocraties économiques et sociales à tous les hommes et à toutes les femmes juridiquement « capables » et judiciairement « dignes » : c'est l'égalité politique. Tout ceci suppose le respect réel des droits et libertés fondamentales et plus particulièrement des libertés de pensée, d'opinion, de presse, de réunion et d'association, ce qui implique le respect des minorités, la reconnaissance réelle du droit d'opposition, du droit de critiquer et à la limite du droit de dire « non ».

Ces distinctions et conditions que nous reprenons aux régimes politiques proprement dit, sont également valables pour les autres types d'organisations.

Par conséquent, seul l'examen concret du respect des conditions énumérées peut permettre de déterminer le degré de démocratie de toute organisation. Sous cet angle et essentiellement, sera plus ou moins démocratique, l'organisation qui offre au plus grand nombre plus ou moins d'occasions réelles de choix, plus ou moins de possibilités réelles de participation à l'accès, à l'exercice et au contrôle du pouvoir. La multiplication réelle des occasions et des possibilités de participation pour un nombre croissant de personnes est donc le signe d'une « démocratisation » réelle d'une organisation ou d'un régime politique.

La notion et les types de démocraties peuvent aussi être définis d'un point de vue idéologique, lequel appliqué aux régimes politiques, permet de distinguer les trois types bien connus de la démocratie libérale ou purement politique, de la démocratie économique et sociale, enfin de la démocratie populaire ou marxiste. Nous ne nous attarderons pas à ces distinctions, sinon pour souligner — c'est l'évidence — que nous nous plaçons dans le cadre des démocraties économiques et sociales communes à la plupart des pays d'Europe occidentale, car seul, ce type de démocratie, d'origine libérale, permet aujourd'hui l'application la plus large de la participation politique, telle que nous l'avons définie. En effet, pour n'en reprendre que l'essentiel sous l'angle de la participation au pouvoir, la démocratie économique et sociale, considérant, non plus une poignée de citoyens présumés les plus aptes à exprimer la volonté générale de la nation comme le faisait la démocratie libérale, mais considérant concrètement tout homme et toute femme capable et digne, leur reconnaît des libertés individuelles, bien sûr, mais aussi des droits très positifs de participation à un pouvoir poli-

tique qui doit s'efforcer de leur garantir une égalité de chances dans la vie.

b) *Oligarchie.*

L'oligarchie, quant à elle, considérée sous l'angle de la participation au pouvoir politique, est le régime dans lequel le pouvoir est réservé par privilège à une minorité présumée la plus apte à l'exercer, le régime dans lequel la réalité du pouvoir est entre les mains de quelques-uns ou d'un petit nombre d'individus ou de familles ou de groupes ou même entre les mains d'une classe sociale. En général, on y ajoute même une note péjorative, en ce sens que le pouvoir serait exercé dans l'intérêt de quelques-uns ou qu'il serait jugé défavorablement par rapport à un idéal démocratique : nous ne retiendrons pas ce caractère qui implique déjà un jugement de valeur.

L'oligarchie, qui peut aussi s'appliquer à toute autre organisation humaine, se caractérise donc essentiellement aujourd'hui par le fait que le pouvoir, dans la réalité et en dernière analyse, est conquis, transmis, exercé et contrôlé par un petit nombre d'individus ou de groupes, sans autre participation réelle que la leur et sans autre contrôle réel que le leur.

Soulignons en terminant que ce qui est essentiel pour distinguer oligarchie et démocratie, ce ne sont pas seulement les critères juridiques, mais surtout les critères de fait, concrets, bref sociologiques, qui caractérisent l'accès, l'exercice et le contrôle du pouvoir dans toute forme d'organisation et tout régime politique.

3. Le système politique belge.

a) *Forme d'Etat.*

Rappelons tout d'abord que la Belgique, dans sa conception originelle, est un Etat unitaire, dans lequel, neuf provinces et 2.586 communes (1) jouissent d'une certaine décentralisation administrative et d'une certaine autonomie.

Cependant, cette unité de l'Etat et du pouvoir et ces divisions traditionnelles sont, depuis plusieurs dizaines d'années déjà, c'est-à-dire surtout depuis 1920, en pleine transformation ; c'est ainsi que la spécialisation des fonctions du pouvoir central a donné naissance à plus d'une centaine d'organismes semi-publics, appelés parastataux, plus ou moins indépendants du pouvoir central ; c'est ainsi également que la poursuite d'intérêts communs a poussé un nombre relativement

(1) Au 1^{er} janvier 1967. Source: Ministère de l'Intérieur.

élevé de communes, à créer plus de cent cinquante associations intercommunales plus ou moins importantes, phénomène auquel tout récemment, est venu s'ajouter celui des « fusions » de communes inadaptées à notre époque ; c'est ainsi aussi que les poussées régionales ont donné naissance à plus de vingt sociétés régionales de développement ; c'est ainsi enfin qu'un processus de « dualisation » au profit des deux grandes communautés, l'une d'expression flamande et l'autre d'expression française, a introduit, outre un clichage de la frontière linguistique et une consécration de l'homogénéité culturelle de chacune des deux grandes régions, des pratiques de type fédéral, spécialement au niveau du pouvoir central.

En résumé, nous assistons à une véritable dislocation du caractère unitaire du pays et du pouvoir, au profit de formules décentralisées ou fédérales que la revision constitutionnelle en la réforme des institutions en cours auront notamment et en partie, pour mission de préciser. Hormis le phénomène de « dualisation », tous ces courants nous paraissent communs aux Etats de l'Ouest Européen, comme le sont aussi les réels transferts de pouvoirs acceptés par ces pays ou profit d'organismes supra-nationaux et dont nous ne parlerons pas.

b) *Régime politique.*

Sous l'angle idéologique, la Belgique qui avait été conçue en 1830 comme une démocratie libérale ou politique, est devenue une démocratie économique et sociale, tandis que sous l'angle de la participation au pouvoir, elle est restée au moins formellement, une démocratie indirecte, qui ne connaît donc pas le référendum (2).

Dans le cadre de cette démocratie, fonctionne au niveau national et sous une Monarchie constitutionnelle, un régime parlementaire, à base de séparation des pouvoirs, mais avec collaboration obligée entre les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, une primauté de droit étant reconnue au pouvoir législatif. Plus concrètement, le régime se présente essentiellement comme suit. Tous les quatre ans, sauf dissolution anticipée du Parlement, les électeurs choisissent directement les 212 membres de la Chambre des représentants et 106 des 178 membres du Sénat, les 72 autres membres étant, soit désignés par les conseils provinciaux (48), soit enfin cooptés par leurs pairs (24). Un gouvernement formé par une personnalité désignée par le Roi et qui sera le Premier Ministre, assume la responsabilité de l'Exécutif devant la majorité des deux Chambres législatives, tant que cette majorité lui maintient sa confiance. Les partis politiques sont considé-

(2) A l'exception d'une consultation populaire en 1950, lors de la question royale.

rés en fait comme indispensables au fonctionnement du régime, bien qu'ils ne soient pas reconnus par la Constitution belge.

Le fonctionnement réel de ce régime parlementaire a subi de nombreuses distorsions et fait l'objet de nombreuses critiques dont la relation sort du cadre de cet article ; soulignons simplement ici l'influence croissante du gouvernement, des partis et des groupes d'intérêt ou de pression dans l'exercice du pouvoir.

Notons enfin pour ne plus y revenir qu'au niveau de chacune des neuf provinces, le pouvoir est exercé par un Conseil provincial élu tous les quatre ans par le corps électoral, en même temps que les Chambres législatives, par une Députation permanente, constituant une émanation de la majorité du Conseil et par un Gouverneur, nommé à vie par le Roi et représentant le pouvoir central. De même, dans chacune des 2.586 communes, le pouvoir est exercé pour six ans par un Conseil communal élu par le corps électoral, par un Collège échevinal, émanation de la majorité du Conseil et par un Bourgmestre nommé pour six ans par le Roi dans la majorité du Conseil et représentant aussi le pouvoir central.

LE SYSTEME ELECTORAL BELGE COMME FACTEUR DE DEMOCRATIE OU D'OLIGARCHIE

Nous nous bornerons à l'analyse du système et à ses conséquences au plan national, encore qu'il soit le même au niveau des provinces et quasi le même au niveau des communes.

A. Le système électoral belge.

Il s'agit donc d'élire directement tous les quatre ans, sauf dissolution anticipée du Parlement, 106 membres du Sénat et 212 membres de la Chambre des représentants, soit un député pour un maximum de 40.000 habitants, comme le prévoit la Constitution.

Soulignons d'abord que peuvent être élus comme représentants ou sénateurs, tous les Belges, hommes ou femmes (depuis 1921), domiciliés en Belgique, jouissant de leurs droits civils et politiques et âgés de 25 ans au moins pour la Chambre des représentants et de 40 ans au moins pour le Sénat, les élus de cette Chambre devant en outre faire partie d'une des 21 catégories d'éligibles énumérées par la Constitution.

Le droit de vote est reconnu à tous les Belges, âgés de 21 ans, hommes (depuis 1921) et femmes (depuis 1948), remplissant les conditions de domicile, de « capacité », de « dignité » et de « compati-

bilité » prévues par la loi, la qualité d'électeur étant reconnue officiellement par l'inscription sur les listes électorales, revisées tous les deux ans et entrant en vigueur le 1^{er} mai ; chaque électeur disposant d'une voix, il s'agit donc du suffrage universel pur et simple.

Le système électoral proprement dit est, depuis 1921, celui de la représentation proportionnelle, c'est-à-dire un scrutin de liste dans lequel chaque liste (parti) obtient un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix qu'il a recueillies.

Ce système postule un grand sectionnement avec suffrage pluri-nominal ; c'est pourquoi, il y a 30 circonscriptions ou arrondissements électoraux pour l'élection des 212 membres de la Chambre des représentants et 21 circonscriptions pour l'élection des 106 membres du Sénat, chacune des circonscriptions étant appelée à élire un nombre de députés ou de sénateurs, proportionnel à sa population. Dans chaque circonscription électorale, tout parti qui le désire peut présenter des candidats dans les formes prescrites, chaque bulletin de vote reproduisant et pour la Chambre et pour le Sénat, la série des listes de candidats présentées, sans indication de partis, mais avec un numéro tiré au sort.

Pour chaque électeur, le vote est obligatoire, secret, personnel, c'est-à-dire que le vote par correspondance ou procuration est interdit ; le vote a lieu dans chaque commune et la liberté de l'électeur est garantie. Pour exprimer son choix, l'électeur choisit une et une seule des listes (donc des partis) en présence, mais il peut le faire soit par un vote dit « en case de tête », par lequel il approuve la présentation globale de la liste choisie, soit par un vote dit « de préférence », en faveur d'un candidat effectif et/ou d'un candidat suppléant de la liste choisie, le vote par préférence pour plusieurs candidats de listes différentes c'est-à-dire le « panachage » étant exclu (3).

La répartition des sièges entre les listes se fait par arrondissement, proportionnellement au nombre de voix obtenues par chaque liste, selon le système de la plus forte moyenne de voix par siège calculée selon la formule du mathématicien belge D'Hondt. Ce système est complété par la pratique de l'apparement provincial, qui permet pour la répartition des sièges et dans certaines conditions, de globaliser au niveau de la province, les restes de voix en faveur des listes ayant déclaré avant les élections être apparementées.

La répartition des sièges entre candidats d'une même liste se fait proportionnellement au nombre de voix que ces candidats ont obtenu,

(3) Il est admis cependant pour les élections communales.

les votes en case de tête profitant aux candidats dans l'ordre de leur présentation. Soulignons enfin que les parlementaires élus sont censés représenter la nation et non uniquement leur circonscription électorale.

B. Quelques chiffres (4).

Voici quelques chiffres qui illustrent l'application de ce système. Aux élections de 1965 pour la Chambre des représentants (5) sur une population de 9.428.100 (au 31 décembre 1964), il y avait 6.091.534 électeurs dont 52,7 % de femmes et 47,3 % d'hommes. Ces électeurs ont émis 5.576.727 votes dont 5.181.766 votes valables, soit environ 85 % du corps électoral. De ces votes valables, 39 % ont été des votes de préférence. Toujours à la Chambre des représentants, 47 listes présentaient 2.318 candidats, dont 212 ont été élus, soit 9,15 %. Le tableau ci-contre donne l'évolution historique de 1919 à 1965, du nombre de sièges obtenus par les divers partis à la Chambre des Représentants.

Jusqu'à ce jour, soit sur 48 ans, la Belgique a connu 35 gouvernements, dont :

- 6 gouvernements homogènes, dont 3 sociaux chrétiens, de 1950 à 1954, s'appuyaient sur une majorité parlementaire réelle du Parti social chrétien dans les deux Chambres.
- 5 coalitions à deux entre catholiques ou PSC et socialistes ;
- 9 coalitions à deux entre catholiques ou PSC et libéraux ;
- 3 coalitions à deux entre socialistes et libéraux ;
- 9 coalitions à trois entre catholiques ou PSC, socialistes et libéraux ;
- 3 coalitions à quatre dont deux entre PSC, socialistes, libéraux et communistes et une entre socialistes, libéraux, communistes et union démocratique belge.

L'analyse devrait être poussée plus loin, en vue de déterminer notamment dans quel parti est choisi le Premier Ministre, le nombre de ministres obtenus par chaque parti dans une coalition, etc... ; mais ces quelques données suffisent ici à notre propos.

(4) Sources: Annuaire statistique de Belgique, 1965; Guide des Ministères, 1966; Ministère de l'Intérieur; E. DESMET, R. EVALENKO, W. FRAEYS, *Atlas des Elections belges 1919-1954*. Annexe statistique, Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1958.

(5) Le Sénat ayant à peu près la même composition politique que la Chambre des Représentants, nous nous sommes bornés pour celui-ci à quelques chiffres.

Représentation parlementaire - Nombre de sièges obtenus à la Chambre des représentants par les différents partis de 1919 à 1965

Année des élections	Nombre de sièges à pourvoir	Socialistes (1)	Catholiques (2)	Libéraux (3)	Communistes	Frontistes et parti national flamand	Rex	Combattants	Classés moyennes	Rénovation nationale	Parti populaire chrétien	Ouvriers chrétiens	Catholiques dissidents	Christelijke volkspartij	Liste De Lille	Démocrates chrétiens	Frenssen Technocrates
Guerre 1914-1918																	
1919	186	70	71	34	1	5	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1
1921	186	68	69	33	1	4	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1
1925	187	78	75	23	2	6	1	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1
1929	187	70	71	28	1	11	1	1	1	1	1	5	1	1	1	1	1
1932	187	73	79	24	3	8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1936	202	70	61	23	9	16	21	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
1939	202	64	73	33	9	17	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Guerre 1940-1945																	
		Socialistes	Sociaux chrétiens	Libéraux	Communistes	Volksunie	Union démocratique belge	Rassemblement social-chrétien de la liberté	Indépendants	Rassemblement national	Front des francophones	Front wallon					
1946	202	69	92	17	23	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1949	212	66	105	29	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1950	212	77	108	20	7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1954	212	86	95	25	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1958	212	84	104	21	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1961	212	84	96	20	5	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1965	212	64	77	48	6	12	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1	1

(1) Parti Ouvrier belge avant la guerre 1940-1945 et devenu ensuite Parti Socialiste belge (PSB).

(2) Parti Catholique ou Bloc catholique avant la guerre 1940-1945, auquel a succédé le Parti Social Chrétien (PSC).

(3) Parti Libéral jusqu'en 1961, devenu depuis le Parti de la Liberté et du Progrès (PLP).

Sources : Annuaire statistique de Belgique 1965 et De Smet R., Evalenko R., Fraeys W., « Atlas des Elections belges 1919-1954 », Annexe statistique, Bruxelles 1958.

C. Quelques commentaires.

Avant la guerre 1914-1918, dans le cadre du système électoral majoritaire d'abord (jusqu'en 1899), proportionnel mais sans apparentement provincial ensuite (jusqu'en 1921), combiné avec un électorat censitaire d'abord (jusqu'en 1893) et un suffrage universel mitigé par le vote plural ensuite (jusqu'en 1919), la Belgique avait connu un bipartisme de type rigide, c'est-à-dire une alternance entre catholiques et libéraux qui s'étaient partagé les majorités parlementaires et les gouvernements avec une remarquable stabilité. A partir des élections de 1919, les choses changent, sous l'influence, bien sûr, de plusieurs causes, dont notamment le système électoral ; que se passe-t-il ?

1. Dès 1919, le Parti Ouvrier belge (socialistes) se hisse au niveau de grand parti au détriment surtout du Parti libéral qui garde cependant une certaine importance.

2. Malgré un nombre assez important de listes déposées — donc de partis se présentant aux élections — et abstraction faite des poussées communistes, fascistes et nationalistes dont nous allons dire un mot, les petites listes — peu nombreuses, tout compte fait, dans un système proportionnel qui, en principe, favorise l'émiettement des partis — n'ont jamais réussi à obtenir que quelques sièges à la Chambre des représentants. Ici, entre autres, a joué le système de répartition des sièges selon la plus forte moyenne, système qui favorise les grands partis.

3. Des poussées communistes, nationalistes flamandes et de tendance fasciste (Rex) ont pu trouver une expression relativement importante au Parlement. Après une lente progression à la veille de la deuxième guerre mondiale, les communistes font une percée au Parlement dans l'immédiat après-guerre, ce qui leur vaut de participer comme quatrième partenaire à trois gouvernements ; après quoi, le Parti communiste redevient un petit parti. La nette poussée de type fasciste (Rex) se situe avant la deuxième guerre mondiale et ne reparait plus. Quant à la poussée nationaliste flamande, elle ne fait que croître entre les deux guerres, pour reprendre et se développer dès 1954 ; autrement dit, elle a tendance à se développer plus on s'éloigne de la fin d'une guerre : il faut donc de plus en plus compter avec elle.

4. Ce sont surtout les trois grands partis traditionnels, c'est-à-dire les socialistes, les catholiques ou sociaux chrétiens et les libéraux, qui se partagent les suffrages des électeurs.

Le Parti social chrétien n'a obtenu qu'une seule fois la majorité absolue dans les deux Chambres et a pu constituer trois gouvernements homogènes successifs ; mais ni les socialistes, ni, à fortiori, les libéraux n'ont jamais réussi à l'atteindre. Le Parti socialiste et le Parti catholique ou social chrétien constituent les deux plus grands partis, sensiblement à égalité de 1919 à 1939, avec nette prédominance du Parti social chrétien depuis la guerre. Quant au Parti libéral, dont l'importance électorale est moindre, sauf une remontée spectaculaire en 1965, il a souvent joui d'une influence disproportionnée à sa force électorale, du fait qu'il a constitué souvent l'appoint nécessaire à l'un ou l'autre des deux grands partis pour former une majorité. Ces différentes constatations apparaissent clairement puisque depuis 1919, sur 29 gouvernements de coalition, les catholiques et sociaux chrétiens ont participé à 25, les libéraux à 24 et les socialistes à 20 gouvernements. Donc, depuis 1919, les trois grands partis qui gardent une assez grande stabilité, se partagent à peu près à égalité les majorités parlementaires et les gouvernements de coalition.

5. Par conséquent, sauf rares exceptions, c'est la fin des majorités homogènes au Parlement, c'est la fin des gouvernements homogènes et c'est la fin du bipartisme rigide. Par contre, c'est le commencement des majorités parlementaires de coalition entre deux ou plusieurs partis, majorités qui soutiennent des gouvernements de coalition, fatalement plus fragiles et c'est l'apparition d'une certaine instabilité gouvernementale.

D. Conséquences du point de vue de la démocratie.

1. Rappelons d'abord que la démocratie indirecte pratiquée en Belgique, exclut la participation des citoyens au pouvoir par la voie du référendum, pour limiter cette participation à l'élection tous les quatre ans au moins d'une partie des titulaires du pouvoir législatif, soit 212 membres de la Chambre des représentants et 106 membres du Sénat, les 72 autres sénateurs étant élus au deuxième et au troisième degré (6).

2. La Belgique reconnaît réellement les libertés d'opinion, d'expression et d'association ; par conséquent, les électeurs, s'ils ne mettent pas en cause la sûreté de l'Etat ou l'ordre public, peuvent librement

(6) Rappelons cependant qu'au plan provincial — en même temps que les élections législatives et selon le même système électoral — les électeurs doivent choisir tous les quatre ans 706 conseillers provinciaux dans 106 districts provinciaux et que dans 2.586 communes, ils doivent élire tous les six ans, 23.531 conseillers communaux, selon un système électoral quasi identique.

traduire leurs opinions politiques, constituer des partis et donc présenter des listes de candidats ou se présenter eux-mêmes aux élections, dans les conditions requises, fut-ce pour manifester une opposition, le droit de dire non étant aussi un élément de la démocratie.

3. Dans le cadre du suffrage universel masculin et féminin, tous les Belges remplissant les conditions requises peuvent voter mais il faut noter que le droit de vote n'est pas encore accordé aux jeunes de 18 ans au moins et aux sous-officiers, caporaux et soldats sous les drapeaux.

4. La liberté de l'électeur et le secret de son vote sont garantis, mais l'électeur est obligé d'aller voter, ensuite il ne peut voter qu'en choisissant entre les partis et les candidats de sa seule circonscription, enfin, il ne peut voter valablement qu'en choisissant un seul parti et en votant dans cette liste de deux manières seulement, soit en case de tête, soit par préférence pour un seul candidat effectif et/ou suppléant, cette dernière façon de voter tendant d'ailleurs à augmenter ; le choix est donc limité.

5. Si la liberté de l'électeur lui est garantie juridiquement, chacun connaît cependant les pressions exercées sur cette liberté par la propagande des partis, dont celle des plus importants, par les facilités dont ceux-ci disposent quant à l'usage des moyens de communications de masse et par les appuis dont ils bénéficient de la part de personnalités et de groupes influents : ceci est une autre conséquence de la liberté.

6. Malgré cela, les électeurs font varier, parfois considérablement le nombre de sièges obtenus par les partis. Dans une moindre mesure, ils changent les titulaires de ces sièges, sans cependant apporter de grands bouleversements dans les candidats sélectionnés par les partis, la majorité votant en case de tête, ce qui suppose, sinon une approbation, au moins une indifférence à l'ordre de présentation des candidats établi par les partis.

7. En votant pour des petits partis, les électeurs ont relativement peu de chance de leur faire obtenir des sièges au Parlement ; et si ces partis obtiennent un ou quelques sièges, ils n'ont pratiquement aucune chance de participer à la majorité et donc au Gouvernement ; outre le fait qu'ils expriment une opposition — et, nous le répétons, c'est là aussi une forme de démocratie — leur influence pourra ne pas être négligeable en raison notamment du fait que la majorité gouvernementale peut être faible, qu'ils peuvent apporter les voix nécessaires

à une majorité de rechange, en raison aussi du danger qu'ils représentent pour les grands partis en polarisant certains courants d'opinion, qui peuvent, avec le temps, augmenter leur force électorale.

8. Si par contre, et c'est le cas le plus fréquent, les électeurs votent pour un des trois partis traditionnels, ils ont beaucoup de chances de le retrouver dans la majorité et donc au Gouvernement, les variations apportées par l'électeur aux voix recueillies par chacun de ces partis étant un des éléments du choix d'une coalition. Mais ici, il importe de souligner que :

a) Le parti pour lequel les électeurs ont marqué une nette préférence peut ne pas participer au Gouvernement. Ce fut le cas en 1965 où le Parti de la Liberté et du Progrès passa de 20 à 48 sièges au Parlement, sans pour autant se retrouver au Gouvernement. Celui-ci fut en effet constitué par le Parti social chrétien et le Parti socialiste belge, lesquels avaient perdu, le premier 20 sièges et l'autre 19, mais restaient, il faut dire, les deux partis les plus importants.

b) En votant pour un des trois grands partis traditionnels, les électeurs votent aussi pour un programme, mais ils sont certains — hormis le cas rare de majorité absolue — que ce programme ne sera jamais intégralement exécuté et qu'il fera l'objet d'un compromis avec au moins un autre parti dans le cadre d'un programme gouvernemental.

c) En votant pour un des trois grands partis, et même s'ils donnent la majorité absolue à un des trois, les électeurs ne savent pratiquement jamais quel leader de ce parti deviendra Premier Ministre, les Présidents de partis ne le devenant pas automatiquement, comme c'est le cas dans d'autres régimes.

d) En votant pour un des trois grands partis traditionnels et même en cas de gouvernement à trois, la répartition des portefeuilles — abstraction faite de leur valeur respective — sera rarement proportionnelle au poids électoral de chacun des partis qui forment la majorité parlementaire ; quand les libéraux participent au Gouvernement, leur place et leur influence seront souvent disproportionnées à leur importance électorale.

CONCLUSION

En conclusion, sous l'angle de la démocratie-participation, le système électoral belge est relativement favorable à la multiplicité des partis et, dans une moindre mesure, à leur expression parlementaire ; il favorise donc le caractère représentatif du Parlement. Il permet incontestablement aux électeurs de manifester des préférences ou des hos-

titilités à tel ou tel parti et donc de modifier parfois considérablement sa représentation parlementaire ; dans une moindre mesure, compte tenu de l'influence des partis et de la case de tête, il est vrai aussi que le système permet aux électeurs de changer les titulaires du pouvoir. Sous cet angle, il s'exerce donc un certain contrôle du Législatif, contrôle qui peut orienter le choix d'une majorité gouvernementale, mais qui peut aussi n'avoir aucune conséquence. Notre système par contre ne permet que très rarement de dégager clairement une majorité parlementaire ; par conséquent, l'influence de l'électeur par la voie des élections est insignifiante et pratiquement nulle sur le choix d'un gouvernement, d'un Premier Ministre et d'un programme gouvernemental, ainsi que sur le contrôle réel des actes de l'Exécutif, alors que le Gouvernement est devenu réellement aujourd'hui, l'organe le plus important et le véritable moteur du pouvoir.

Notre régime est donc celui d'une démocratie indirecte fort limitée, dans laquelle les possibilités efficaces de choix sont restreintes dans le chef des électeurs, lesquels dans la plupart des cas, se contentent de « distribuer les cartes aux joueurs », c'est-à-dire aux trois grands partis traditionnels. Ceux-ci, par compromis, se partagent le pouvoir Exécutif sans toujours tenir compte des tendances exprimées par les électeurs.

Par conséquent, notre système, dans le cadre d'une démocratie plus formelle que réelle, favorise depuis 1919 l'action d'une oligarchie instituée par les trois grands partis traditionnels : sociaux chrétiens, socialistes et libéraux.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Ouvrages.

- DEBUYST F. *La fonction parlementaire en Belgique : mécanismes d'accès et images*. Ed. du CRISP, Bruxelles, 1967, 448 p.
- GANSHOF van der MEERSCH W.J. *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*. Institut belge de Science politique, Librairie Encyclopédique, Bruxelles, 1957, 173 pp.
- HÖJER C.H. *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*. Ed. Almqvist et Wiksells, Uppsala-Stockholm, 1946, 375 pp.
- LUYKS Th. *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*. Elsevier, Brussel-Amsterdam, 1964, 560 pp.
- MAST A. *Les pays du Benelux. Comment ils sont gouvernés*. Richoux Durand-Augias, Paris, 1960, t. IV, 368 pp.
- MEYNAUD J., LADRIERE J. et PERIN F. *La décision politique en Belgique*. Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, Librairie A. Colin, Paris V. CRISP, Bruxelles, 1965, 404 pp.
- PERIN F. *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*. Institut belge de Science Politique, Bruxelles, 1960, 280 pp.
- WIGNY P. *Traité de Droit Constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, 1952.

Reuves.

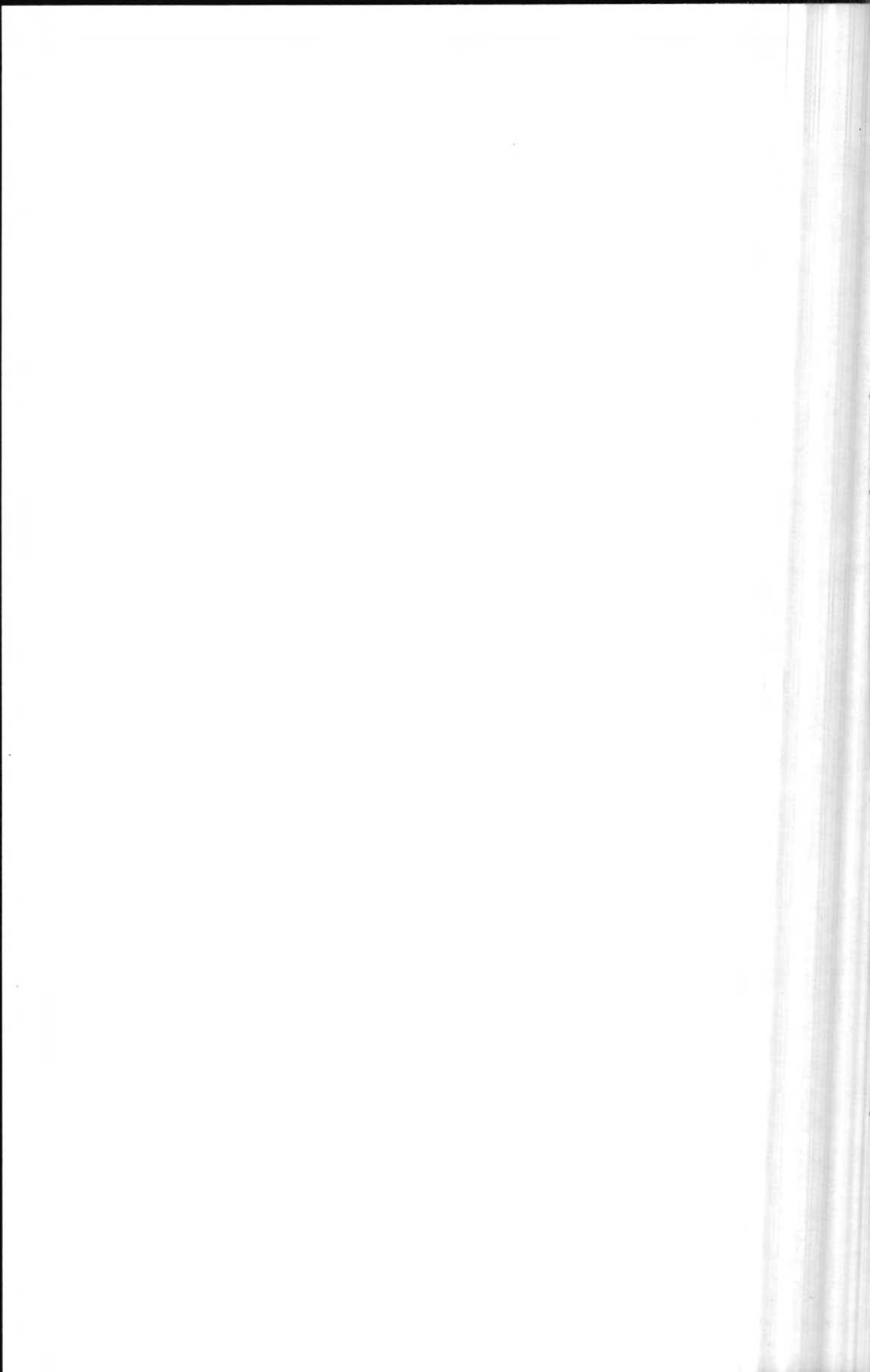
Res Publica, revue trimestrielle de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Elysées, Bruxelles 5.

Revue Générale Belge, revue mensuelle, rue de la Limite, 21, Bruxelles 3; spécialement la chronique politique de Memnon.

La Revue Nouvelle, revue mensuelle, rue des Sœurs Noires, 28, Tournai; spécialement la chronique politique de Trencavel.

De Maand, revue mensuelle. Ed. Nauwelaerts, Kard. Mercierplein, 2, Leuven.

Courrier Hebdomadaire du Centre de Recherches et d'Information Socio-Politiques (CRISP), rue du Congrès, 35, Bruxelles.



The General Elections as a Process of Powerachievement in the Belgian Political System

by Wilfried DEWACHTER*

★

The aim of this election-study is not to examine the motivation of the voter as such and as only design. This research takes the view that the elections are a process of powerachievement, a process which is developed through different phases. This specific orientation is an attempt to give a more and more definite character to political science.

Political science cannot remain any longer a more or less successful piling up of sociological, psychological, juridical, geographical researches or inquiries about politics from the point of view of any discipline. Political science has to make an independent synthesis of all these contributions. The approach from the momentary analysis of the events seems one possibility for getting a specific character.

Probably, there are still other possibilities but this offers the substantial advantage that we can get an unambiguous knowledge. According to this method we have to define the different moments, as a first phase; and afterwards we can search for the decision-making within these moments. The division in moments of power gives the input and the output of the distribution of power of every momentary decision-making process. In function of this we can try to weigh the different disciplinary contributions against each other. From a multitude of processes analysed in that way, political science can reach an independent synthesis in its own theory. In this research

* Wilfried Dewachter (born 1938) studied Political and Social Sciences at the Catholic University of Leuven. In 1962 he was appointed as research-assistent at the Centrum voor Politieke Studiën (Centre for Political Studies) of that university. There he provided a large contribution in the team-work: « Electoral Map of the Countries of the European Communities and the United Kingdom, 1957-1959 ». He published contributions in several journals. In 1967 he obtained his doctors degree with a study about the general elections in Belgium.

one definite process of powerachievement will be analysed in this way : the legislative elections in Belgium since 1918.

Since the independence of Belgium there have been different legal systems applied to the legislative elections. The most important phases are :

- from 1830 till 1893 : majority system with electorate according to the tribute,
- from 1893 till 1899 : majority system with universal plural suffrage,
- from 1900 till 1914 : proportional representation with universal plural suffrage,
- from 1914 till 1918 : proportional representation with universal singular suffrage,
- only from 1949 women are allowed to vote.

This research may enclose only one definite legal regulation of the electoral system, if it wants to be unambiguous. Therefore, there may be considered principally only one of the periods mentioned above.

But, because the introduction of the female suffrage, as far as it can be verified, has brought about no considerable change in the electoral behaviour, the period 1918-1965 can be considered as a whole (1). During this period there have been 14 legislative elections : 1919, 1921, 1925, 1929, 1932, 1936, 1939, 1946, 1949, 1950, 1954, 1958, 1961, 1965 (2). These legislative elections, within this period, are, as it were, always double, because both the House of Representatives and the Senate have to be composed.

In the pattern of these legislative elections we seek for « moments ». « Moment » points at first at a phase in the event. But it is not just any phase ; it is a phase that is powerful, a whole in which a action movement comes about. So, this idea contains both the meaning of motory phenomenon and the meaning of a phase of a development. The determination of the moments in the Belgian legislative elections happened in two stages. Firstly we have looked for the moments, which were considered by experience as possible moments of power, if there was some power divided in these moments — the precise

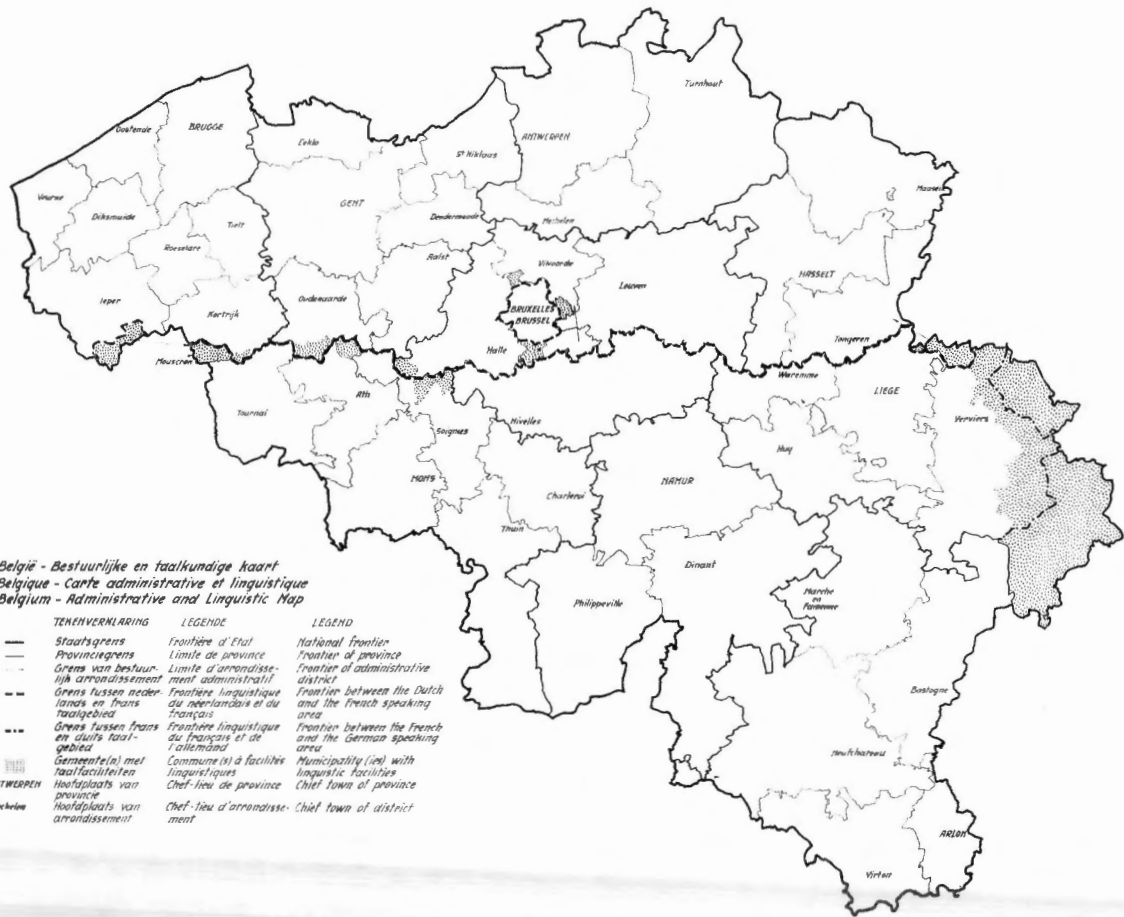
(1) For the femal electoral behaviour: DE SMET R., EVALENKO R., FRAEYS W., « Atlas des élections belges », pp. 63-65.

(2) There have also been, within this period, 7 by-elections, which decided about 12 mandates. All these by-elections, took place between the two world wars. These elections will not be considered further, because they all have their own story and in general didnt bring about a big change.

volume will be found out later in the affirmative case —. Afterwards we have tried to obtain an exact determination of the number of the moments by testing elements in the Belgian political system, that turned out to be moments of power in other political systems. From this point of view we have examined: the level of the elections, the division in constituencies, the caution money, the minimum requirements, the forbidding of parties, the franchised age, the female suffrage, the compulsory and the free suffrage, the franchise of colonies, the point of time of the elections and the documentary proof of one's election. None of these elements were distinguished as an each-time-releating moment of power in the Belgian legislative elections since 1918. Especially this second stage in this investigation for the moments of power gives the researcher a rather important certainty about the completeness of the distinctive moments of power in the examined process. We have made out 5 moments in the legislative elections in Belgium: the composition of the lists, the figure of the elections, the electoral behaviour, the motivation of the party choice, and the distortion of the choice during the transformation. Within each of these moments we have to seek further for the agents (meaning the working elements) and the volume of the division of power. Therefore we looked out, within each moment for the best research-method. Indeed, for each moment it is possible to have to use a different technique or several techniques may be applied together. The research for the composition of the lists springs from an inquiry in the different arrondissemental organizations and federations of the three traditional parties, completed with the works of the CRISP about the polls (3) and from the analysis of the official statistics for candidates chosen within and outside the useful sequence. The indication of the electoral figure springs from a participating observation completed with an inquiry about the election campaign. For the study of the electoral behaviour is based on the working up of the available statistical data, completions from inquiry III and comparisons with foreign legislative elections. The investigation for the motivation of the voter is based from a critical evaluation of the work of De Smet and Evalenko about this subject, and from the extensive inquiry III. The distortion of the selection during the transformation was examined by a series of « test-calculations ».

The applied techniques have not given us the ultimate and defini-

(3) F. DEBUYST, *Les mécanismes d'accès au Parlement*, pp. 163-289, in « La fonction parlementaire en Belgique: mécanismes d'accès et images », Brussel, 1967.



België - Bestuurlijke en taalkundige kaart
Belgique - Carte administrative et linguistique
Belgium - Administrative and Linguistic Map

TENEVENKLARING	LEGENDE	LEGEND
—	Frontière d'Etat	National frontier
—	Limite de province	Frontier of province
—	Limite d'arrondissement administratif	Frontier of administrative district
—	Frontière linguistique du néerlandais et du français	Frontier between the Dutch and the French speaking area
—	Frontière linguistique du français et de l'allemand	Frontier between the French and the German speaking area
—	Municipalité (ies) avec facilités linguistiques	Municipality (ies) with linguistic facilities
—	Chef-lieu de province	Chief town of province
—	Chef-lieu d'arrondissement	Chief town of district

tive answer for every moment but they appeared the most indicated ones, in view of the results of the science in this domain.

I. THE COMPOSITION OF THE LISTS

The proportional representation in Belgium is not organized nationally, but in *arrondissements* with the possibility of provincial allotment, which means there is a possibility that the proportional representation by the connection of several *arrondissements* happens provincially (4). The distribution of the number of seats among the several parties happens on the provincial level, but the adjudication of the seats to the candidates of the same party happens *arrondissementally*. So, the parties have to propose the lists of the candidates per electoral *arrondissement* (5). This composition of the lists is the first moment within the legislative elections in Belgium. It is an event, that, though regulated to a certain extent by the parties, differs in each party. But these statutes often are not completely lived up to, and are sometimes even completely disregarded. It is a rather intricate and still too little known event. Our aim is to try to get a more general image of the things happening in the individual *arrondissements*. There are three concepts that are very common in this study: poll, useful sequence and the fighting place. For us the poll is not as it is often represented, the complete event of the composition of the lists. The poll is the election by the party-members of the candidates (at least these is the useful sequence) for the party-lists at the legislative elections. All the members of the party have to be franchised, even if the participation cannot be made compulsory. So, we do not consider a so-called « poll of representatives » as a real poll. The poll is the Belgian term for a primary. The useful sequence is, in its essence, an estimation of the number of the seats that a party will gain in a definite *arrondissement*. In this estimation two elements are settled: the number of seats that the party possesses in that area at the moment of the estimation and an anticipation about the general election-results of the party at the next election. Because it is an estimation and because this estimation has not to be officially stated, the useful sequence cannot always be unambiguously fixed.

(4) There are 30 electoral *arrondissements* for the elections for the House of Representatives and 21 electoral *arrondissements* for the elections for the Senate. There are nine provinces.

(5) The number of the candidates can range sharply in each district: from at the least 2 and at the most 33.

Therefore we have operationalized this definition in the sequence, that postfactum appeared effective. The useful sequence than is equal to the number of mandates that the party has obtained in the district at the real election. The fighting-place is the place, which, though not certain, can still be conquered by the party, if when declining, it is doing less bad than expected, or, when making progress, it is doing better than one could foresee. The fighting-place is the marginal, the least sure seat.

Because there are important differences among the political parties with regard to the drawing up to the lists, the composition of the lists has to be examined for each of the parties separately.

A. The Belgian Socialist Party (BSP/PSB).

The BSP makes high demands of active participation in the party upon its candidates for the party-lists (6). They do not only require a lasting membership of the party (5 years) but they also require a lasting membership of the socialist federation of trade unions and of the socialist health insurance mutuality.

Besides this they demand that a certain amount of purchase has been realized at the socialist co-operation, and that the candidate is a reader of the party-press. Some federations even make demands concerning the (eventual) spouse and children of the candidate. It is also important to note that the candidanship for the poll has to be proposed by some sections or by a rather big number of members. These conditions upon which they keep a strict hand, admit only in-breeding of very socialized elements from the own party.

These candidates are proposed to the members of the party in order that these, by prescribed elections, can choose the candidates for the real elections. Only the members of the party are franchised for these elections.

Based upon the figures for the polls of 1954, 1958, 1961 and 1965 we get the determination that the participation in the polls comes to a little more than the half of the members of the party, namely 51,3 % and that the participation of the voters of the party is very restricted, namely 5,3 %.

But also within the BSP, democracy within the party is not perfect.

(6) The national statutes of the BSP rule the drawing up to the lists only in a very slight way. The arrondissemental federations of the party in this are very independent. Facts mentioned above are the greatest common divisor of this arrondissemental behaviour.

Also within this party there are deviations from the democratic norm : other compositors of lists appear, such as federal congresses or authorities which place some persons out of the poll.

We have intended to find the most accurate measure by starting from the chosen members of parliament and by examining how far they are appointed by the polls or by other compositors of lists. Every time we meet other compositors of lists we very shortly give the character of the decisionmaking. The composition of the lists of 1961 will be our example. The data are given in table I.

TABLE I
The composition of the lists of the BSP in 1961

Federation	With poll		Without poll		Character of the composition of the lists without poll
	House	Senate	House	Senate	
Antwerpen	7	4	1		Huysmans out of poll (as in 1954).
Mechelen			2	1	Federal Congress, conclusion approved by applause.
Brussel - Bruxelles	12	7	1		Spaak out of poll.
Leuven	2	1			
Nivelles	2	1	1	1	Bary out of poll, Romain appointed by federal Committee
Brugge			2		Federal Congress, 160 present
Aalst			1	1	Federal Congress
Charleroi	7	3			
Liège	8	4			
Hasselt			1		Federal Congress
Tongeren-Maaseik			1		Federal Congress
Luxembourg	1	1	1		No poll in Neufchâteau-Virton
Total	39	21	11	3	
	60		14		
%	81.1		18.9		Number of examined cases : 74 (on a total of 129 BSP - mandatories, thus 57.4 %).

About 80 % of the examined chosen persons were set upon the lists of candidates ranged by the polls. About 20 % of chosen people conquered their place on those lists in another way. We think that these figures are not completely representative. Surely, for 1961 we could examine 57 % of the cases and for 1965 60 %, this means an average of 58,7 %. But there is a small systematic fault in these figures, in this meaning that they underrepresent the other compositors of lists ; the polls are in some degree overrepresented in this way. It appears that the other compositors of lists within the BSP

especially are the federal congresses and the federal committees. The placing out of the polls also occurs several times, but the number of the candidates it deals with, is rather small. The oligarchising mechanisms remain rather limited within the BSP. The pollers of the party decide for the great part of the candidates. But also here, certain processes can be established, which work against the democratic system (extensive sections that support each other, restriction of the information, default or slowing down of crystallisation of the opinion tendencies and factions, etc...). But there are still too few indications about this subject.

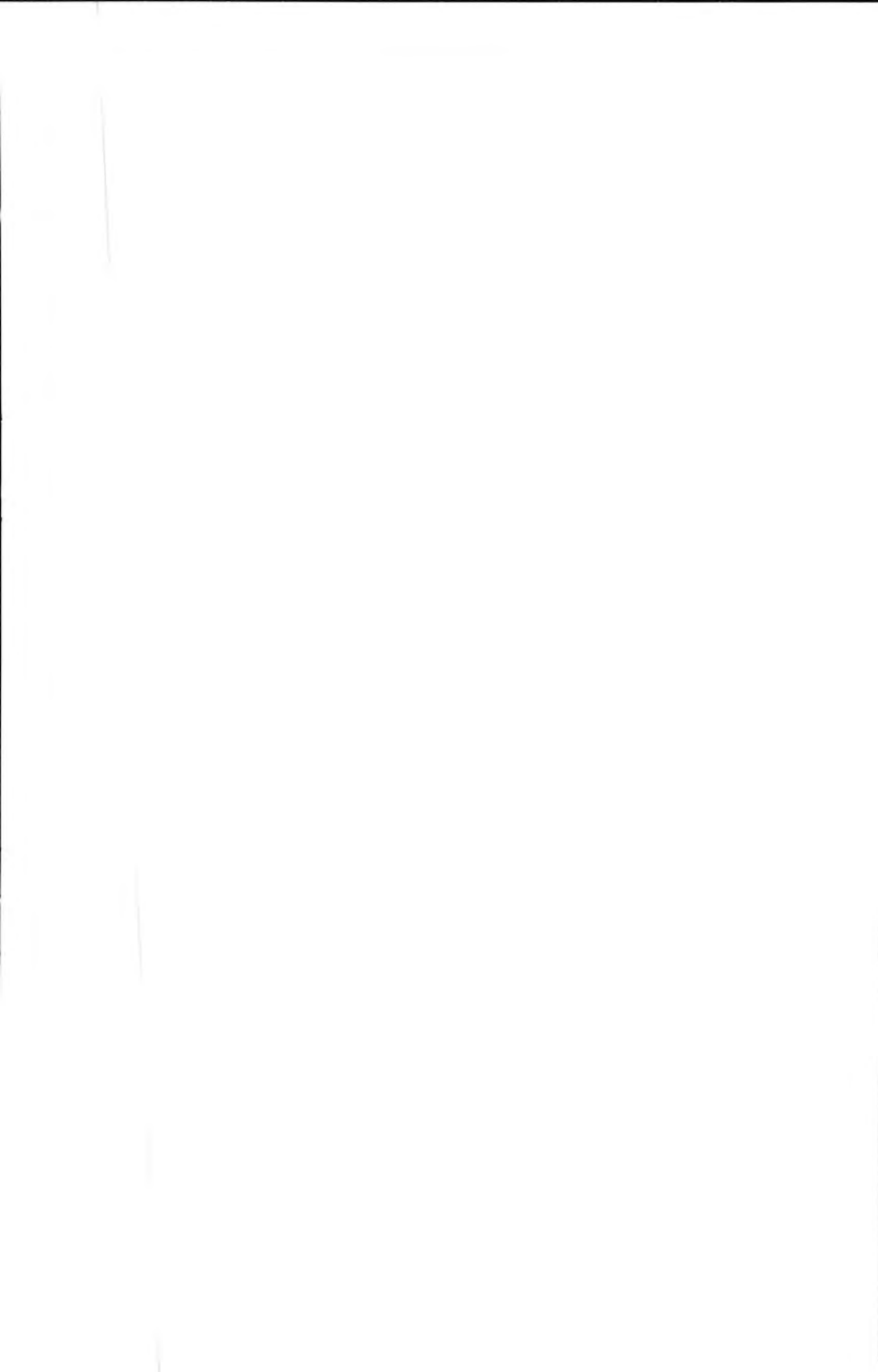
B. The Christian People's Party (CVP/PSC).

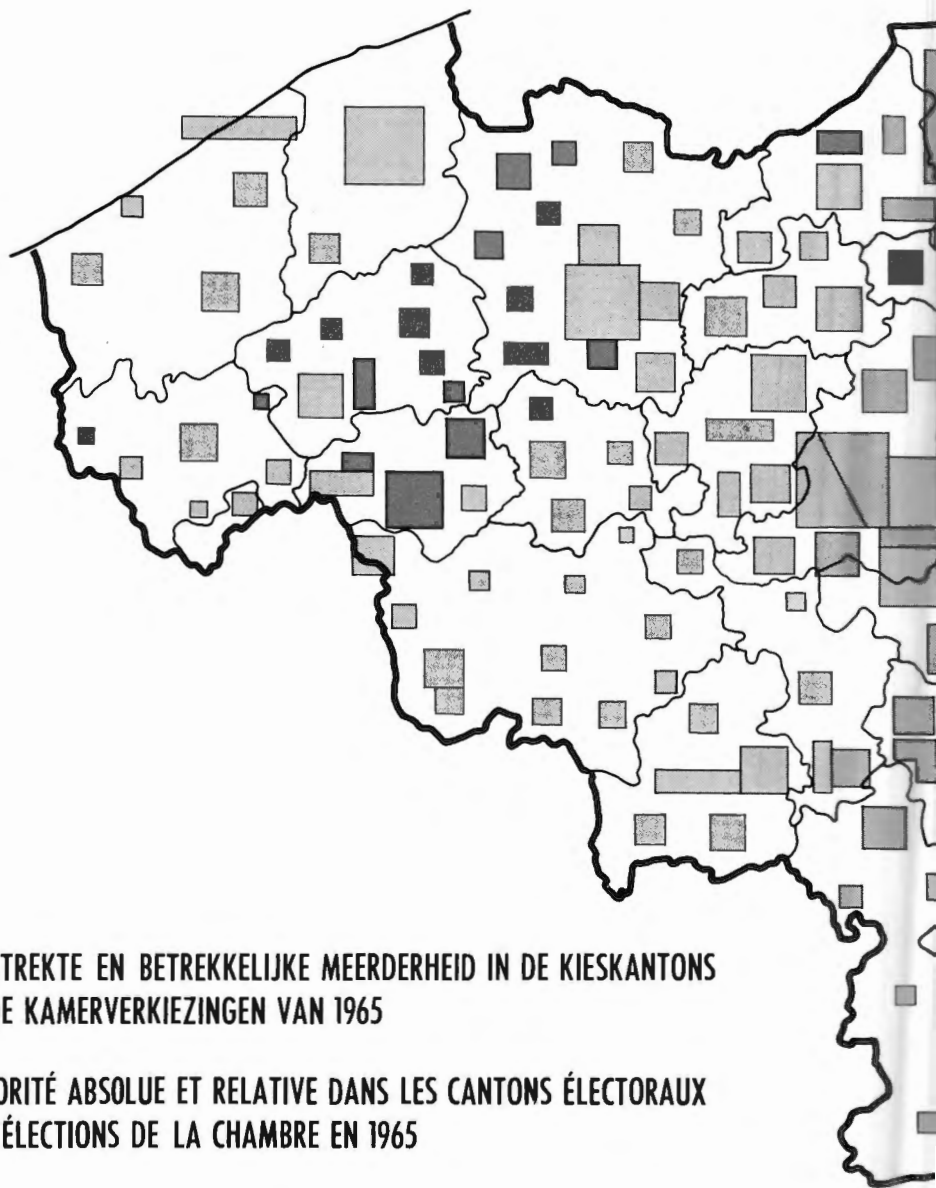
In contrast with the BSP the national statutes of the CVP give very clear and extensive, but incomplete norms for the composition of the lists (7) « The quality of effective candidate of the party in the useful sequence is given by a secret poll in which all the members of the party, who live in the electoral district, take part ». This is a very clear imperative: the candidates in the useful sequence on the lists, which the CVP proposes at the legislative elections have to be appointed by a real poll-election. But there is a hiatus in these rules: the electoral system that has to be used for these polls, is not specified.

There have been directives issued by the National Committee of the party for the arrondissements with regard to the poll regulations (8). The most important stipulations of these directives concern the object of the poll and the shape of the lists of candidates for the polls. According to these directives, the General Committee of the arrondissement can decide if the poll will have as its object either the indication of the candidates who will occur on the list, or moreover their classification on the list. So, the General Committee of the arrondissement can completely nullify the sequence of the candidates, fixed by the poll, by a foregoing decision. This is a great possibility for limiting the democracy within the party. Also the stipulations in the directives in respect of the shape of the lists of candidates give possibilities for limiting democratic elections within

(7) National statutes of the CVP. Accepted by the twelfth National Congress of December 7th 1956. s.l., s.d., 15 p. The version examined here of article 24 came about during the sixth Statutory Congress of March 10th 1951. Before this the arrondissements could replace the poll by an inquiry within an assembly which had to be extensive and representative for the party in that arrondissement.

(8) Directives of the National Committee to the districts with regard to the poll regulations for the legislative and provincial elections. Brussels, 1956, 6 p., 3 enclosures.





**VOLSTREKTE EN BETREKKELIJKE MEERDERHEID IN DE KIESKANTONS
BIJ DE KAMERVERKIEZINGEN VAN 1965**

**MAJORITÉ ABSOLUE ET RELATIVE DANS LES CANTONS ÉLECTORAUX
AUX ÉLECTIONS DE LA CHAMBRE EN 1965**

**ABSOLUTE AND RELATIVE MAJORITY IN THE ELECTORAL CANTONS
AT THE GENERAL ELECTIONS FOR THE HOUSE IN 1965**



volstreckte meerderheid C.V.P.
majorité absolue P.S.C.
absolute majority



volstreckte meerderheid B.S.P.
majorité absolue P.S.B.
absolute majority



betrekkelijke meerderheid C.V.P.
majorité relative P.S.C.
relative majority



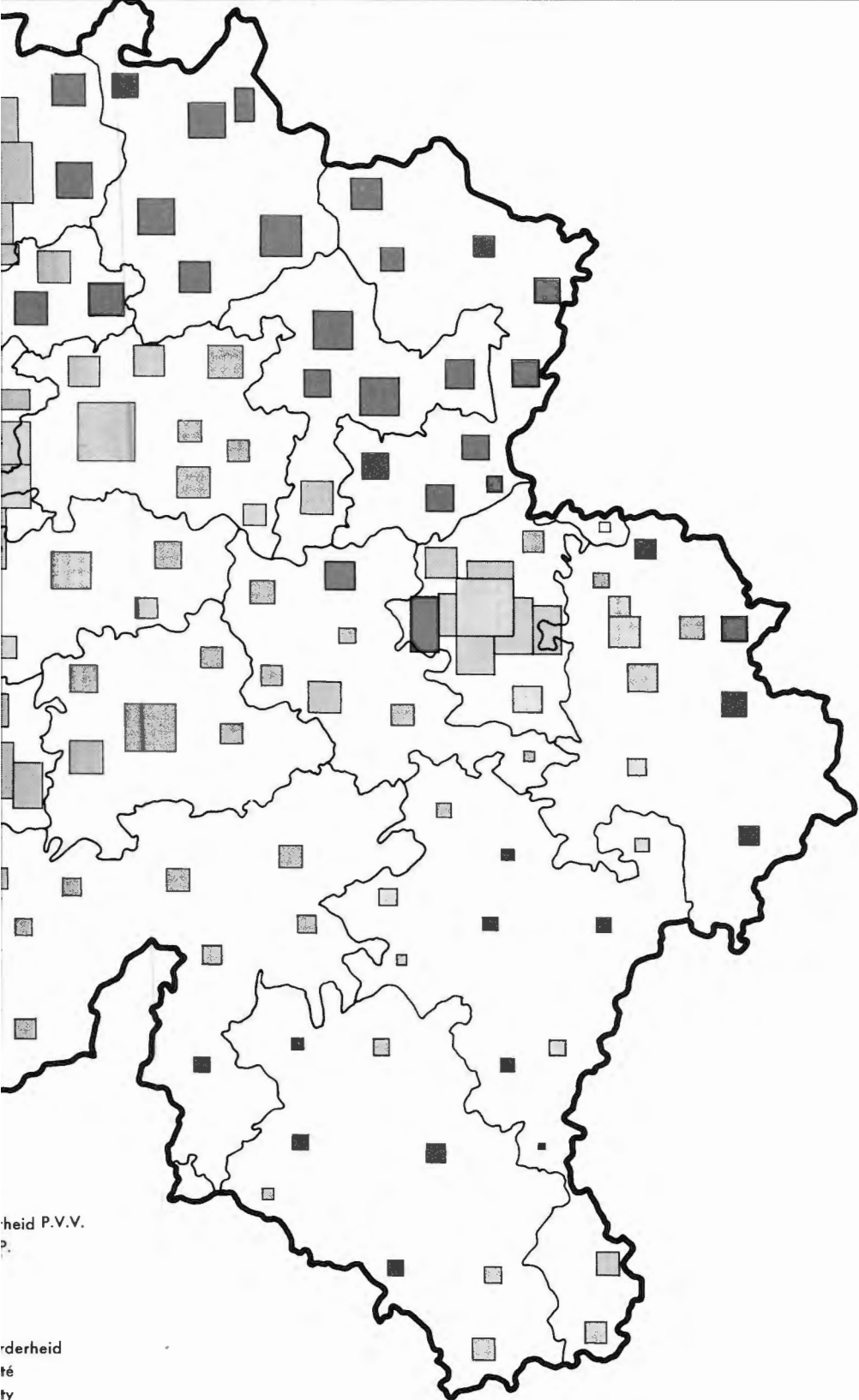
betrekkelijke meerderheid C.V.P.
majorité relative P.S.C.
relative majority



betrekkelijke meerderheid B.S.P.
majorité relative P.S.B.
relative majority



andere partijen
autres partis
other parties



heid P.V.V.
P.

derheid
ré
ty



the party. Along these directives the possibility of the model-lists is introduced in the CVP-polls.

The CVP makes less higher demands upon the candidates for the poll than the BSP. Membership of the party, mostly for several years, is required. In view of the admission of every social class in the party there's no requirement with regard to the syndicate, the health insurance mutuality, the co-operation and the press. The candidatures have to be proposed mostly by three sections.

The list of candidates for the poll has to be submitted for agreement to the National Committee, which can add other candidates to the list, and exclude candidates for certain reasons.

Still more important than the nomination is the classification of the candidates in the model-list of the arrondissement, separately for the House of Representatives and for the Senate. The model-list is a proposal to regulate the candidates or a number of candidates, who are proposed to the poll-voters. This system of poll-lists is frequently applied in the CVP.

The party justifies such doing on the basis of the different classes which are taken in within the CVP and have to occupy a fair place on the lists of candidates for the legislative elections. The model-list can be mapped out by one of the board-organs of the arrondissemental party organization : the General Committee or the Daily Administration and theoretically also the Board of Representatives. The model-list can also be drawn up by ad hoc committees such as a « Committee of Wise men » or a « Poll-committee ».

The poll-voters are given a double list on each ballot-paper : at first the model-list and besides the alphabetic list. The electors can approve of the model-list by voting for this list. If they wish an other sequence they have to record several votes on the alphabetic list in their preferential order. If the model-list obtains 50 % of the valid votes, then it is approved (its candidates and its sequence). If the model-list do not obtain 50 % of the valid votes each candidate on the model-list, according to his sequence on this list, starting from the last classified, gets once, twice, etc..., till the first, the number of the list-votes as preferential votes. These votes are added to the ones they preferentially got on the alphabetical list. The person, who in this way obtains the largest number of votes, becomes the leader of the list of candidates for the real elections. The candidate who takes second place, becomes the second on the list, etc... The measure of decision-making of the committee that draws up the model-list is big, because the model-list already includes an ordinance and because it is a suggestive inquiring. The drawing up of the

model-list by a limited committee is a strong oligarchisation of the partial functioning and a clear attempt for making the poll a formality.

The preferential system and the majority system with several names is only sporadically used for the CVP-polls. Examples are: Aalst, Brussel (till 1965), Thuin, Mons (in 1965), Verviers.

As for the BSP-polls only the members of the party are franchised for the CVP-polls. But the suffrage is mostly plural: a number of arrondissemental organizations grant an extra vote according to the years of membership and/or an extra vote to the householder with a certain number of children. This plural franchise makes it a difficult and sometimes impossible task to determine the number of the party-members participating in the poll, especially for the elections per correspondence. However, we have tried to determine the participation in the polls.

The participation of the party-members in the polls is about 12 % lower in the CVP than in the BSP. Only 39,5 % of the party-members take part in these polls.

The relation of the pollers to the party-voters is almost the same as for the BSP namely 4,7 % of the party-voters. The conclusion concerning the BSP can also be in force for the CVP: the sequence of the candidates is in the best case of democracy within the party, determined by a very small number of voters.

In order to get a shaded image of the democracy within the party at the composition of the lists in the CVP, the categories used for the BSP, were extended.

Besides the categories without poll and real poll, with preferential system or with majority system the category poll with model-list was introduced; the latter was still divided into a poll with rejected model-list and poll with approved model-list (table II).

However there could be examined more cases for the CVP than for the BSP namely 74 % against 58 %, this sample is not completely representative for the CVP too, but in a less amount. In 1961 there were 20,4 % mandatoris classified with « pure » polls against 6,2 % in 1965. On the contrary the percentage of amended model-lists rose from 7,1 % to 20,6 %. And almost corresponding to this rise, the part of the approved of model-lists dropped from 51,0 %, to 29,9 %. The number of candidates appointed out of the poll rose from 21,1 % in 1961 to 43,3 % in 1965. So, extensive shifts can be noticed at each election. And though, there is still the possibility of certain constants in the polls. In every respect we ascertain in both the examined polls, firstly: that the polls with model-list appointed about the same number of candidates in 1961 and 1965 namely 50 to 55 %

TABLE II

The compositions of the lists in the C.V.P. in 1961

Arrondissement	Poll PV or MS		Poll with model-list				Without poll		Character of the composition of the lists
	House	Senate	Amended		Approved		House	Senate	
			House	Senate	House	Senate			
Antwerpen					8	4			Approval of the model-list is not absolutely certain. Majority system, afterwards alternating of linguistic roll = favouring the francophones 2 to 1 last places asked. Eyskens out of poll. Electoral systems more or less similar to the one of legislative elections. Failed reconciliation attempt of Lefèvre. Rough entering or rejection of model-list. Approval of model-lists not absolutely certain. De Schrijver from 4th to 2nd place. De Paepe yields his first place to Lefèvre. Preferential system. Preferential system. Preferential system + model-list. Council of Representatives. Council of Representatives. J. Michel yields place to D. Lamalle.
Mechelen					3	2			
Brussel - Bruxelles	9	5					1	1	
Leuven							4	2	
Nivelles			2						
Brugge			3			2			
Veurne-Oostende-Diksmuide					3	1			
Kortrijk					4	1			
Gent-Eeklo					6	4			
St.-Niklaas					3	1			
Aalst	3	1							
Charleroi					2	1			
Thuin	1	1							
Liège				2	3				
Hasselt							3	} 4	
Tongeren-Maaseik							5		
Virton							1		
Total	13	7	5	2	34	16	14	7	
	20		7		50		21		
%	20.4		7.1		51.0		21.4		Number of examined cases : 98 (on a total of 143 CVP - MP'S thus 68,5 %).

and secondly that on the one side the pure polls together with the polls with an amended model-list and on the other hand the approved model-lists together with the appointment without poll had a constant relation in 1961 and 1965, namely about 28 and 72 %.

Assuming for the BSP that the candidates must have a keener eye for the party-members than for the voters, the tactical maxim within the CVP is still reduced to less persons. As a matter of fact the CVP-candidates ought to have more good relations to limited board organs that are responsible for the model-list, than for the party-members, even the participants in the poll. As a matter of fact the democracy in the CVP is considerably lower than in the BSP. The decision-making, the party-members denied, passes, in a proportional degree to the oligarchical organs of the party or committees ad hoc.

C. The Party for Liberty and Progress (PVV/PLP).

The national statutes of the PVV do not rule the federations of the districts to the organizations of real polls (9). On the contrary, in articles 15 and 16 of the statutes, the two possibilities: « poll and decision of a competent committee » are clearly provided (10). From this point of view the party with regard to the districtal federations is very liberal allowing much freedom. The federations have to decide.

Nobody can be a candidate for the PVV, unless he has subscribed a preliminary explanation, in which he engaged himself to accept the results of the statutorily passed-by drawing up of the lists and to commit nothing that is incompatible with the interests of the party. Nevertheless article 18 provides in the possibility and the procedure that has to be followed to give notice of appeal against the drawing up of the lists.

The most important central organ, the Political Office, has, with regard to the drawing up of the lists the following competences.

Firstly the Political Office can fix the date on which the lists are to be drawn up. In the federations where they cannot come to an agreement with regard to the composition of the lists on the provided date the Political Office can act arbitrary. Secondly the candidates for the drawing up of the lists have to be proposed to the Political

(9) The PVV was raised on the 8th of October 1961. This party in substance builds further upon the Liberal Party.

(10) PVV National Statutes. Doc. 2488/N Approved by the Congress in Ostend, May 1963 s.l., s.d., 11 p., stenciled.

Office. This Office can, because of serious reasons of moral nature, in the interest of the whole party and at a majority of two thirds of the members present, refuse one or more candidates, after having heard the persons mentioned above (art. 17). Thirdly, the Political Office can, with regard to the complaints about the drawing up, confirm the decision of the Administration Committee with a majority of two thirds. The competences of the central organ do not appear extensive. The arrondissemental decision-makers have got a large liberty. The modelstatutes for the districtal federations explicitly provide : « The articles for the arrangement of the modality of the poll are left to the initiative of the federations » (11).

How does the compositions of the lists actually happen in the PVV and previously in the Liberal Party? Two directions can be distinguished : on the one hand the composition of the lists by the poll and on the other hand a drawing up of the lists by the federal government.

It appears that the polls in the Liberal Party use one, random list with majority system. But there are only a few federations that employ a poll-system. There are only two figures available for determining the relation between the number of the party-members and the participants in the poll.

As a matter of fact this is an unstable basis to pronounce a generalized sentence ; although these figures almost conform to the similar figures of the BSP.

The figure of the party-voters who are also pollers is a more reliable one.

Just as in the BSP and the CVP this figure is very low, namely 4.8 %.

As an example of the course of the drawing up of the lists within the federal organisation, we can summon the PVV-federation Gent-Eeklo in 1965. In short, this procedure comes to this. The retiring Member of Parliament who obtains two thirds of the valid votes in the Federal Committee (155 members in 1965) is affirmed in his mandate and this in the order he held at the preceding elections. Afterwards there is a procedure following for occupying the unoccupied seats: a proposal of the Political Office, that has to consult the leaders of the lists to that end, passes through to the Federal Committee, where it either is approved or rejected. The General Assembly (the limited — with 775 members in 1965 — or the extensive assembly of all the members) is asked to give its rough con-

(11) PVV Model-Statutes of a districtal federation. Doc. 1911, s.l., s.d., p. 5.

firmation or its rejection of the list of candidates. The point of view of the federation concerning the composition of the lists is the following: the poll at first is limited and only when big difficulties are appearing, they appeal to a more extensive poll-organism going to the general assembly of all the members. Polls and decision-making within the federal organisation are the two main directions of the drawing up of the lists with the liberals and in the PVV, although the composition within the federation does not always penetrate to the Federal Committee, let alone in one or another way to the General Committee. It is therefore better to examine the composition of the lists in each federation. It would be best to let it happen on the pattern of the BSP and the CVP.

According to the sample, the mandatories, appointed by a poll, in which all the party-members take part, have a strong preponderance in 1961, namely 80 %, and a slight minority in 1965, nl. 48.8 %. According to the number of federations, the polls are as a matter of fact in the minority: in 1965 there were three polls with still a few places out of the poll against ten other drawings up of lists and in 1961 there were 2 federations with a poll against 5 federations without poll. According to the criterion used we can represent the PVV as being more or less democratic within the party. The volume of the sample and its selectivity make it difficult to bring out more reliable data.

Concerning the drawing up of the lists the BSP is more democratic than the Liberal Party and the PVV. But it is difficult to weigh the being more or less democratic of the party at the composition of the lists of the Liberal Party and the PVV against the CVP: for the CVP we can notice the important portion of non-amended modellists; for the liberals a less representative sample had to be made. Taking these difficulties into account, it appears that, though the PVV-federations are not ruled by the national statutes for organizing polls, its composition of the lists is not much less democratic than the one of the CVP. A more complete documentation and more reliable data lacking there cannot be pronounced a firmer conclusion.

D. The (Flemish Nationalist) People's Union (Volksunie-VU).

In the statute of the VU is clearly mentioned that all voting in connection with the composition of the lists is secret. Hence one has great difficulties to get information about the actual happening of the composition of lists and is accordingly mainly thrown on the proposals

of the statutes. The statutes very clearly rule the composition of the lists (12).

In the VU the composition of lists happens to be completely without poll. It is an event that comes about in the board organs of the party, the first time in the arrondissemental organs the second time in the central committee. The arrondissemental board proposes the list of candidates to the arrondissemental council, that decides at a two thirds majority. The retiring MP's, however, keep their positions. The arrondissemental council, however, can appoint another candidate with two thirds majority instead of a MP. Another possibility of amendment consists for at least five members to propose a candidate for a position they indicate. On the contrary, the arrondissemental board has a lever to pull through its decision quickly and easily discussed: it is allowed to ask the advice of the arrondissemental council not to discuss the candidates one after the other, but to treat them in only one voting.

The second stage of the composition of the lists comes about in the central committee of the party. During this second phase very thorough changes may be carried through, because the central committee is allowed to accept another list at majority of votes. The central committee, however has to take this decision within eight days after the forwarding of lists, accepted by the districtal council, to the general secretary of the party. Next to this extensive authority the central committee also appoints the candidates in these electoral districts for the Senate, in which several administrative arrondissements are united and where the arrondissemental party boards do not propose the same lists of candidates.

The secret character of the composition of lists makes it impossible to determine the focus of power or the respective power of both the focusses at the composition of lists in the VU. To what extent do the arrondissemental councillors change the proportions of the boards? To what extent is the arrondissemental resultant changed by the central committee? The real distribution of power cannot be determined by an outsider. Yet, statutory it is fixed that the composition of lists passes off in double and oligarchical decisions. The party-members do not take part in the composition of lists. Statutory they have no right to do so.

(12) Statutes of the Volksunie, Brussels, 1965, 10 p.

E. The Communist Party of Belgian (KPB/PCB).

With the communists, the democracy is primordially put in the party and not in the broader context to the nation. The members of parliament of the party in both Chambers are considered by the KPB as instruments, levers in function of a « democratically » elected central committee. Democracy, according to the communists, does not pass off according to a double line : nation and party, but in party only. The communist mandatories in the Parliament are in fact no more than functionaries of the party, just as the party has some other functionaries. This shows clearly the way of appointing, the activities and the removal of the communist MP's. The KPB is on this point very clear. The functionaryship of the mandatories is clearly described in the statutes (13).

Article 40 defines : « The candidatures for the legislative elections are drawn up by the central committee, on proposal of the federations ».

There is no question of an election by the members of the party in a democratic poll. « The mandate of the communist elected belongs to the party. The central committee is allowed to claim that the elected one places his mandate at the disposal of the party », thus article 41. And in article 42 is explicitly put : The activity of the communist Members of Parliament is directed and controlled by the central committee ». Even in the reimbursement, the employee statute is shown. Article 43 tells : « The communist mandatories deposit the complete earnings that result from their mandates in the treasury of the party (...). The central committee of the party fixes the eventual reimbursement of all mandatories ». The communist parliamentarians are employees of the party. They are, within the number of the mandates the electorate gives to the KPB, appointed by the central committee (eventually through dismissal or succession), dismissed, controlled and programmed. The democracy in the party for the composition of lists does not exist. Moreover democracy is jumped about unriggingly because the decisions of the party are more important than the ones of the citizens.

(13) Statutes of the CP XIVth Congress, Antwerp, Easter 1963, Brussels s.d., 20 pp. The above-mentioned articles were precisely identical in 1954, after the XIth Congress of the party in Vilvoorde, December 1954. Only the numbering of the articles is different.

F. The Importance of the Composition of Lists in the Electoral Process.

It is legally provided that the votes on the party-list at the actual elections are adjudged to the candidates, in order to gain the number of eligibility, in order of nomination (art. 170 of the electoral code). This clause has great importance with regard to the compositions of lists. This clause brings about in the first instance that the composition of lists appoints the elected candidate and not the electorate.

The order of the list of candidates is of main importance at the legislative elections. The number of candidates elected outside the useful order is very low : namely 0,5 % for the House of Representatives and 0,1 % for the Senate. Actually this means that the electorate does not appoint the mandatories, but only the number of mandates that are due to the several parties. The explanation for this situation is double. At first there is the explanation by the transfer of the list-votes in the sequence of the classification of the candidates, that very strongly consolidates the drawing up of the lists. But on the other hand the electorate has a lever at its disposal to undo this present state of affairs namely by using the personal vote instead of the vote on the party-list.

As a matter of fact, if the mass of personal votes falls out, the decree of art. 170 concerning that becomes no more effective. But up to 1965 the majority of the electorate polled votes on the party-list (cfr. further). By using less the personal vote, the electorate denies itself the power to choose the mandatories. We can not give the explanation of this denial of power, but it appears to us that an investigation with the hypothesis that the roll of the voters set by the party-oligarchies to list-votes (cfr. the propaganda concerning that), together with the little political socialization and participation would give an important measure of explanation. The voters once seeing this possibility of power, if the present data concerning this remain unaltered, the party-oligarchies can still amend the sentence of the voters concerning the selection of the candidates : discharge of mandatories, provincial and co-opted mandates for the Senate.

II. THE ELECTORAL FIGURE

Elections take place in the political system. They are a social fact, a social reality. In most research up to now the general elections have perhaps been considered too much as identical. The

researchers have too much made an abstraction of the moment in political history on which the elections take place. This moment is not an isolated one, it is a point of time in which in the present a whole past and a whole future are interwoven. This moment is given to the elector with all the range it has got from the past and all the tension towards the future. The elector is put in front of that moment and has to decide in that perspective. The electoral figure is the result at one moment of combined or opposite structures, positions, activities etc., in a word of sociological functioning. The main components of this social figure are the parties, the candidates, the issues and the electoral campaign. Often these components are intricately interwoven. In that way, the electoral campaign, as a component of the total figure, has a function for the whole.

Parties and candidates are correlative but candidates and programmes may be discongruent. The mutual relation of the components, in other words the structure of the electoral figure, is very complex and changeable. Yet the electoral figure may be considered as a whole and as a datum. It is the result of the appearance of the social entities that take part in the electoral competition.

It is the complex result of the action of the political elements towards the electoral behaviour of the elector. This social figure is performed, « vorgeprägt » to the elector. To him it is the constituting and at the same time the limiting reality of the elections.

A first component in the electoral figure is formed by the political parties.

In annexed table III is clearly shown their character and their number may differ at each election.

In different arrondissements the same party gets a partially different shape through its candidates' political projects, social background and political position, that are realized in their action. The votes cast on the individual candidates clearly indicate how differently the party is delineated in every arrondissement and election. Moreover the number of candidates in each arrondissement is different.

Certain issues may determine several subsequent elections, whereas others only constitute the electoral figure once and still other ones may slumber for a long while after their first apparition and then rise again. This is clearly illustrated in the subjoined list of the issues at the elections after the second world war :

- 1946 : — the royal affair,
 — collaboration, epuration and repression,
 — woman suffrage.

TABLE III
Parties at the Legislative Elections in 1950 and 1965

1950	1965
Communist Party of Belgium (KPB).	Communist Party of Belgium (KPB) (Pekin-tendency). Walloon Communist Party (Pekin-tendency). Communist Party of Belgium (KPB) (Moskow-tendency) (2 a, b, c, d).
Belgian Socialist Party (BSP) (1).	Walloon Front (FW). Walloon Party of Workers (PWT). Walloon Democratic Front (FDW) (2). Belgian Socialist Party (BSP).
Liberal Party (1).	Party for Liberty and Progress (PVV).
Christian People's Party.	Christian People's Party (CVP). (Flemish Nationalist) People's Union (Volks-unie).
Small lists (2.523 votes altogether).	Democratic Front of Francophones (FDF).
— Cosmocrats.	Small lists (80.911 votes altogether).
— Belgian Patriotic Party.	— List Sobry.
— List Achtergaele.	— Independents.
	— National Party.
	— Middle Class and Independents.
	— Trotsky-communists.
	— The Socialist.
	— Kaganovemus.
	— Catholic Party.
	— National Party of Independents.
	— Social Party of Independents.
	— Protection of animals.
	— Independent Walloon Union.
	— Back to Liège.
	— National Union of Resistance.
	— Francophone Union.
	— Union of Artisans and Shopkeepers.
	— Flemish Front of Democrats.
	— Belgian Labour Party.
(1) In Limburg and Luxemburg there was a socialist-liberal coalition.	(2) in coalition with : a) Union of Left Socialists in Brussel-Bruxelles. b) PWT in Hainaut. c) PWT in Huy-Waremme. d) PWT, FW and other parties in Namur.

- 1949 : — the royal affair,
 — the cold war between East and West,
 — collaboration, epuration and repression,
 — 25 p.c. tax-reduction.
- 1950 : — the royal affair.
- 1954 : — outcome of the royal affair,
 — schoolissue,
 — clericalism and anti-clericalism,
 — reduction of conscription to 18 months,
 — 28.000 F workman's pension.
- 1958 : — school-war,
 — 12-months-conscription,
 — key-plan for economical prosperity.
- 1961 : — the « unity-law » and the strike in consequence of it,
 — independence and subsequent crisis in Congo.
- 1965 : — the « labour policy » of the Lefèvre-Spaak-government
 (fiscal reform with advance levy and junction of the
 revenue of husband and wife),
 — linguistic legislation (linguistic frontier, statute of Brus-
 sels, Voer-question),
 — revision of the constitution.

The electoral propaganda translates the electoral figure for the electors, but this translation is directed (selection from electoral platform, from issues and ideology ; only partly personal propaganda) and so becomes a component of the electoral figure. Besides the content differentiation in the election campaign there are the differences in the extent of it. The best indication for the extent of the campaign is the cost price. The difficulty herewith is to find correct and reliable data. Well-informed authorities give the following amounts for 1965 : PVV : 50 millions, CVP : 32 millions, BSP : 20 millions, Brussels federation of the BSP : 2 millions, personal campaign of Van den Boeynants (president of the CVP) : 2 millions. These amounts could not be assayed with official calculations, except the 12 millions the « Common Action » set aside for the BSP's national campaign. Consequently the digits have to be treated with some care. According to these amounts of 1965 the extent of the PVV-campaign is in the proportion of 5 to 3 for the CVP, 2 for the BSP and 0,5 for the Volksunie. The PVV-campaign was ten times as extensive as the Volksunie's and as extensive as the CVP's and the BSP's taken together.

III. THE ELECTORAL BEHAVIOUR

A. The Electoral Possibilities.

The electoral possibilities of the general elections are of a much larger importance than a formalistic or juridical exposition may express. The electoral possibilities indicate the form in which the choice has to be expressed. The electors have to express their political attitude or project within the limits of these possibilities. At the legislative elections the Belgian voter, per legislative Chamber, only can vote for one party, either with a vote for the whole list or with a vote for an individual candidate (maximum one vote for a candidate-leader and one for a candidate-successor). Moreover a vote cast on an individual candidate has first of all a party meaning. Indeed it is counted as a vote for the candidate's party and goes like that in all the calculations for the distribution of the seats. Only when the seats obtained by a party are allotted the party and the personal votes get a different function.

However the voter gets two ballot-papers : one for the House of Representatives and one for the Senate. Theoretically the possibility exists that the elector may vote for two different parties. This possibility however is obstructed, if not annulled, in default of data about a split-ticket-voting when counting the electoral results, and above all by the basically identical task of the House of Representatives and the Senate. Both Chambers accomplish the same function in our political system. A government has to obtain the majority in the two Chambers. Each act has to be approved by both of them, and through identical procedures. This structural situation is interpreted by the vast majority of the voters as if it required the same voting for the Senate and for the House of Representatives. With regard to the government's significance in legislative power and to the coalition figure of the Belgian governments since 1916, determining the triple negative aspect of the electoral possibilities at the legislative elections is of great importance. In the first place there is the electorate's impossibility of appointing the government. Moreover there exists a dissimilarity between the disposition of the electoral possibilities and the form of government. Finally there is the small programmatical substance of the electoral possibilities.

In the period since 1918, Belgium has had a multiparty system in which government has always consisted of a coalition, exception made

for the homogeneous CVP governments of 1950-1954 and the Eyskens-minority-government of 1958 (14).

In spite of this necessity of party-coalition in government, the elector has got almost no means of indicating the coalition-parties. He can return a number of mandataries of the different parties to Parliament. The electors determine the parliamentary strength of the parties that so can enter into negotiations based upon that strength. If one party gets absolute majority in both Chambers, it can form a government (15). However, except for the CVP in the elections of 1950, no party has had absolute majority in both Chambers since 1919.

After all the other elections since 1919 negotiations had to be conducted to form a new coalition or to maintain the out-going coalition. Herewith the electoral results were only one element in the negotiations.

The second negative aspect of the electoral possibilities is the large dissimilarity between the disposition of the electoral possibilities and the necessity of coalition governments in Belgium. As contrasted with the parties that have to negotiate and thus to make compromises after the elections, the elector has to stand in a stern position. The elector can and must vote for only one party. His vote is interpreted as a complete support for one party. The elector can pronounce a radical verdict. The parties have to join these radical verdicts to a majority. This means that they have to come to a mutual compromise. This is one of the causes of alienation between elector and party. The « stern » voter will not always accept the « compromising » party.

The third negative aspect of the electoral possibilities is the lack of a clear programmatic substance. The political matter as a cultural system in Belgium may be chiefly divided into three systems.

The political projects may concern the sphere of religion and rationalism, maybe through educational questions, through problems about the relation between Church and State, about matrimonial legislation, about church-fabrics and churchyards, about the diplomatic recognition of certain states and regimes.

A second system deals with social-economical relations. Issues in this respect are: human labour-situations, right of strike and maintaining of order, partition of fiscality, nationalization and property of means of production, industrial planning, and also universal

(14) The minority-government Van de Vijvere (1925) and Spaak (1946) are not considered as exceptions, as they did not get the Parliament confidence.

(15) Even then another personality than the party-president becomes prime-minister.

suffrage and the monarchical question as far as they are an instrument or a symbol of social-economical progress and regress.

The third system is the relation between Flemish (Dutch-speaking) and French-speaking people that has a concrete form among other things in the predominant position of French in independent Belgium, in the evolution of the Flemish towards equality in rights and in fact, in the conflicts about the linguistic legislation and the Dutchifying of Flanders, in collaboration and repression and in the struggle for federalism.

The parties are differently adapted to these matters. Catholic were or are the Catholic Party and the CVP. Rationalist are the socialists and the liberals (before the PVV). This is a fairly clear adaptation. The social-economically different projects can easily be adapted by the rationalists: the socialists are radical and more so the communists, the liberals are conservative. The Catholics cannot adapt themselves any more in the one CVP. The values of people, language and culture cannot be passed adequately anymore: communists, socialists, Catholics and liberals unite Dutch and French-speaking people, Flemish and Walloons. Only for the (Catholic) Flemish the radical possibility of Flemish nationalism exists.

This inadequate adaptation of the parties to the systems of value cripples the possibility of programmatical substance of the choice. Moreover, by means of this triple combination of systems a cross-pressure is executed on the elector. In the elector's motivation the reduction of the political project into one single party vote will be a basic difficulty. When the electoral figure, and more specifically the issues, draw on these three systems, the cross-pressure is pushed to extremes. And through the lack of explicitation and motivation of the choice, a programmatical substance is largely missed.

Even the order of values cannot be clearly stated in the vote.

As for the programme of legislation, and the preconceptions for solving the problems, the voter has to abdicate completely in favour of the political party. The fact that the frequency of legislative elections in Belgium is normal or modal as compared with the other democratic countries in Western Europe, does not make a big change in this situation, because *conformity* and *obligation of execution* have to be realized previously in the electoral possibilities. The electoral possibilities given at the legislative elections are restricted and rough. They can give few indications about the programme and how to realize it and about who will realize it.

B. The Party Choice.

The elector chiefly has the choice between a party and a party-personal-voting.

Whatever be the elector's intention or motivation in relation with his voting for an individual candidate, this utterance is chiefly considered as a party voting in the processes that lead to the adjudication of the seats. The most important, relevant element is the choice between the parties. By this choice the electorate determines the number of seats for each party.

In table IV the vote-percentages of the most important political parties at the elections for the House of Representatives since 1919 are indicated.

TABLE IV
Party Voting at the Elections for the House since 1919

Election	Communists	Belgian workers Party BSP	Dissident socialists	Liberals PVV	Dissident liberals	Catholics CVP	Dissident catholics	Flemish Nationalists Volksunie	Others (1)
1919	—	36.60	0.34	17.64	—	36.62	2.14	2.60	4.06
1921	0.05	34.80	0.47	17.80	0.31	37.01	4.28	3.04	2.24
1925	1.64	39.43	0.10	14.64	0.01	36.11	2.53	3.86	1.68
1929	1.94	36.02	0.34	16.55	0.05	35.37	3.15	5.94	0.64
1932	2.81	37.11	0.17	14.28	—	38.55	0.21	5.60	1.27
1936	6.06	32.10	0.42	12.40	—	27.67	1.13	7.12	13.10
1939	5.36	30.18	0.31	17.19	0.19	32.73	—	7.93	6.11
1946	12.68	32.54	0.05	9.54	—	42.53	—	—	2.66
1949	7.48	29.75	—	15.25	—	43.56	0.09	2.06	1.81
1950	4.74	35.59	—	11.94	—	47.68	0.01	—	0.04
1954	3.57	38.62	0.03	12.97	0.03	41.14	0.90	2.20	0.54
1958	1.89	37.07	—	11.87	—	46.50	—	1.98	0.69
1961	3.08	36.73	—	12.33	0.07	41.46	—	3.46	2.87
1965	5.04	28.28	1.32	21.61	—	34.45	0.37	6.85	2.08

(1) Among others : Rex in 1936 and 1939 ; UDB (Belgian Democratic Union) in 1946 ; RN (National Movement) in 1961 ; FDF in 1965.

The catholics have most adherents, immediately followed by the socialists.

These are the two big party votings. The third party are the liberals.

Yet they have much less voters than the two precedent parties. Communists and Flemish Nationalists have a restricted number of voters, but they do have a durability in political life. Up to now the other parties have no durability or have lost it.

The party voting asks other questions. A first question is: is the choice of one party and the voting for it a total negation of all the other parties? A second question is: does the elector vote constantly for one party or doesn't he?

In inquiry III, special attention has been drawn upon the question of how far the elector has the propensity to vote for other parties. The inquired persons were asked to imagine a new election system. They had to give to each of the five classic parties a quote from 1 to 10. The highest quote had to be directly proportionate to their propensity towards that party. The total amount of the quotes given to the different parties was of no importance.

Before giving the result certain restrictive aspects of inquiry III should be noticed. The results are a snapshot of the propensity to party vote not of the whole Belgian electorate but only of a sample of the Flemish electors in 1964. This sample has a limited deviation of the representativity by a too strong representation of the strongly participants against the scarcely participants.

TABLE V
The Propensity to Party Vote of the Flemish Electors in 1964

Judging electors	APPRECIATION (per ten)				
	KPB	BSP	CVP	PVV	Volksunie
BSP	2.14	7.49	3.99	2.68	2.36
CVP	1.17	3.14	6.32	2.99	3.22
PVV	1.56	4.01	3.67	7.90	2.35
Volksunie	1.21	3.09	4.73	2.65	8.31
Total	1.58	4.54	5.72	3.33	3.33

The first conclusion from this inquiry (see table V) concerns the tendency towards the own party. Remarkable herewith is that the CVP-voters have the less important propensity towards their own party. They support their party less than the BSP-, PVV-, or Volksunie-voters support theirs.

It is also remarkable that the largest propensity towards their own party is found in the Volksunie, a young and radical party.

Concerning the alternatives from their own party there are also notable differences. The CVP-voters have three alternatives situated nearly on the same level: Volksunie, BSP and PVV. The CVP's alternatives lie somewhat lower than the other parties' alternatives. The liberal voters seem to have only two alternatives on a level that could be characterized as attractive: the BSP and the CVP. The

Voksunie- and the BSP-voters have only one very attractive alternative, namely the CVP. Where as this result for the Volksunie comes up to expectations, this is not the case for the BSP. The Flemish socialist voters in 1964 seem to be much more attracted by the CVP than by the PVV.

The choice of one single party at the elections imperfectly expresses the propensity to party vote. The actual vote expresses which party is in best repute and this chosen party stands modally considerably higher. Yet the choice as it has to be expressed tells nothing about the propensity towards other parties.

A second question concerning the electoral behaviour is the constancy of the party voting (16).

The first question asked in connection with change and consistency of voting concerns the constancy of voting for the House of Representatives on the one side and the Senate on the other side in one same election. The external vote-shift of the elections for the House against that for the Senate on the same moment is very small: in 1958 0,75 %, in 1961 1,07 % and in 1965 0,93 %. The shift between both the elections as it can be established by the EFV is very restricted. Herewith should be asked how far there is a hidden floating vote. On account of the materially separated ballot-papers for House and Senate, no official data can be obtained about this. This knowledge should be obtained through inquiry. In inquiry III one can notice a total floating vote of 7.31 % for 1961, of 4.52 % for 1958 and of 2.96 % for 1954. These total floating vote is a bit higher than the EFV indicates, especially for 1961. Yet a double voting for House of Representatives and Senate is very restricted.

The external floating vote from election to election is rather small, except in three cases : from 1932 to 1936 (with the apparition of Rex), from 1939 to 1946 (with the second world war), and from 1961 tot 1965 (with the remarkable progress of the PVV). Besides those three cases the average EFV is equal to the EFV in the Netherlands : 6,8 % against 6,9 %.

If the three cases mentioned above are taken into account, the

(16) Herewith the external floating vote (EFV) will be used as index, by the formule:

$$EFV = \frac{\sum (\% P_i E_1 - \% P_i E_2)}{2}$$

where P_i indicates the different parties and E_1 and E_2 the two considered elections.

See: MASTERS R.D., *Une méthode pour mesurer la mobilité des attitudes politiques*, in: *La revue française de science politique*, 1960, no 3, pp. 658-672, and FRAEYS W., *Les résultats des élections législatives du 26 mars 1961*, in: *Res Publica*, 1961, no 4, p. 398.

average EFV in Belgium increases to 9,6 %. In Western Germany the average EFV is higher than in Belgium : 11.2 %. In inquiry III the total floating vote of the electors who voted both in 1961 and in 1958, amounts to 9.42 %.

According to this investigation the total floating vote between 1961 and 1954 amounts to 3.34 %. As appears from this investigation the alteration in voting is restricted in Belgium. « Les deux grandes tendances politiques — la gauche et la droite — se partagent depuis 1919 les suffrages du corps électoral dans une proportion qui n'a guère varié. La gauche totalise toujours de 50 à 56 % des voix, tandis que la droite oscille entre 41 et 47 % (17). »

Fraeys in 1961 could subjoin the following remark : « Une exception à cette règle avait été constatée en 1958, puisque la droite atteignait 48,48 %, réalisant ainsi son maximum historique. Les élections de 1961 sont à cet égard plus « normales », puisque la gauche totalise 52,21 % et la droite 45,72 % » (18). In 1965 Fraeys very properly did not think of this left-right division anymore.

C. Personal Voting.

The elector cannot only vote for one party, he can also support one candidate of a party by voting for him personally. In table VI the extent of personal voting and its evolution is shown.

TABLE VI
Evolution of Personal Voting

Election	SENATE	HOUSE OF REPRESENTATIVES					
	Total	Total	Catholics	Socialists	Liberals	Flemish Nationalists	Communists
1919	9.62	16.36	24.53	6.51	20.26	10.03	—
1929	11.45	16.55	23.27	6.54	25.45	15.62	10.29
1939	21.64	27.33	38.08	12.88	31.78	28.74	14.05
1950	15.84	20.38	26.80	10.40*	26.54*	40.50	9.68
1958	20.57	26.14	32.31	14.46*	36.78*	28.49	12.25
1961	25.39	32.99	42.05	19.06	46.76	32.57	17.42
1965	32.38	39.04	47.53	27.25	46.43	39.45	21.14

* Because of the socialist-liberal coalition in Limburg and Luxembourg these provinces have not been taken into account.

(17) DE SMET R., EVALENKO R., FRAEYS W., o.c., p. 74. Left and right are here taken in the sense of rationalistic and catholic.

(18) *Les résultats des élections législatives*, in: *Res Publica*, 1961, no 4, p. 398.

The number of personal votes is higher in the elections for the House of Representatives than in those for the Senate, namely in a fairly constant proportion of about 6 % during the whole period considered. From these data one must not just conclude that there is a larger social distance between electors and Senators than between electors and Representatives. Indeed, if one calculates the number of personal votes per candidate, this figure is about 25 % higher for the Senate than for the House. An explanation of the lower number of personal votes in the Senate in opposition to the House is to be found in the trivial fact that there are less candidates for the Senate than for the House.

Both for the House and for the Senate the number of personal votes has more than doubled from 1919 until 1965. The number of personal votes increases gradually, although the evolution is not rectilinear. From 1919 until 1929 there is only a small increase to be noticed. From 1929 until 1939 the increase is much bigger, namely 10 %.

The second world war puts an end on this evolution and in 1946 the amount of personal votes is much lower than in 1939. This amount keeps almost constant until 1950. But from 1950 a new rise appears : up to 1965 the amount of personal votes has increased with about 17 %. In spite of the rapid rise between 1929 and 1939 and between 1950 and 1965 the personal voters still are a minority as compared to the party voters. Of course in the evolution of the personal votes this majority-minority proportion quantitatively changes, but personal voters keep being a minority.

Among the political parties there are important differences in the relative number of personal votes. The party electorates use the possibility of personal voting quite differently, although there too, an evolution in the time has to be taken into account. Table VI, quite clearly, illustrates this.

It gives the amount of personal votes of the five « classic » parties.

It should be noticed that the quoted numbers relate to the elections for the House of Representatives.

In their evolution the different parties faithfully follow the general scheme given above : a slight rise between 1919 and 1929, a fast rise from 1929 until 1939, a decline until 1950 and a very fast increase from 1950.

By this faithful following of the general scheme the differences between the parties are in force during the whole period. Only the share of each party changes. The catholic and liberal electors equally use the possibility of personal voting. The Flemish-nationalist electorate uses it a little less.

However communists and socialists vote much less for individual candidates than catholics and liberals do.

By less using this possibility of personal voting the electorate deprives itself of the power of appropriating not only the partition of the mandates between the parties, but also the nomination of the mandataries. The electorate has not yet recognized, or at least not yet employed this considerable enlargement of power. The « Nur Wähler » (only-voters) do not make use of all the possibilities they are given by the political « herrschende Klasse » (leading class). Once the electorate would have completely actualized the possibility of personal voting, the leading political groups still have the disposal of other means to limit that power-shift : forced retirement of elected mandataries and allotment of provincial and co-opted mandates in the Senate.

D. The Non-Voting.

Besides partial and personal voting a third possibility exists : non-voting ; either one simply does not go to vote, or one does go but does not express a choice (abstention) or does not express one's choice according to the rules (spoiled ballot-paper). The non-voting is a rather heterogeneous gathering of behaviour, but the function it has in the elections is greatly identical.

The non-voting is not very important in Belgium. The average amount since 1921 is 12.37 % for the House and 13.79 % for the Senate. The number of absent electors is 7.06 % for House and Senate (19). The amount of abstentions and lost ballot-papers is a little lower than the amount of absent electors. The average is 5.32 % for the House and 6.72 % for the Senate.

Concerning fundamental opposition against the political system by refusing to play the game according to the rules, the renunciation of voting largely fails, because of its restricted dimension. The final function of non-voting in the present-day Belgian politics is reducing the number of decisive voters at moments when they have the possibility of decision-making.

What would be the extent of non-voting if compulsory voting was repealed ?

(19) The number of judgements to which compulsory voting gives cause for is very small. In the total of absent electors at all elections since 1946 only 0.24 % have been accused for non-attendance; 12.43 % of these accused have been acquitted. All together only 0.20 % of the absent voters have been convicted.

In inquiry III 59.8 % of the interviewed electors declare that they would still take part in the elections, 10.4 % declare that they would sometimes take part in it, whereas 21.2 % testify never to vote anymore ; 8.6 % have no opinion. So far as the random test is representative and so far as the operationalization is adequate, it may be said that abrogation of compulsory voting would very considerably extend the non-voting.

Besides that new floaters would be created, namely sporadic participants in election. According to inquiry III this would not cause an important change in either the party vote or the personal vote, as all parties are almost equally represented in the different categories of participants.

IV. MOTIVATION OF THE VOTE

A. Social Structure of the Electorates.

A first important investigation about the motivation of the electors published in Belgium is R.E. De Smet's and R. Evalenko's « Les élections belges. Explication de la répartition géographique des suffrages » (20). It is a difficult study because the method of investigation is extremely ingenious and because a lot of results and conclusions that are not always equally shaded are given. De Smet and Evalenko examine the connection between social status and party vote by means of data about the male active population in 1947 and the electoral results of 1950 and 1954. The correlations calculated on cantonal level result in the coefficients indicated in table VII (21).

The authors conclude from these figures, partly for Wallonia : « The repartition of the votes appears in general to reflect the social structure of the population » and partly for Flanders : « It follows that the correlations based on the social situation seem to be less strict than in Wallonia. The social factor influences no doubt the Flemish voter's political behaviour, but it happens to be superposed by another element ». The authors think this other factor to be religion. See table VIII.

From these correlations the authors conclude : « The voters of the left are drawn essentially from the non-practising part of the waged and salaried class, while the social christian and liberal voters belong to several categories : employers and helpers in agriculture, industry

(20) Brussels, 1956, 176 p. + statistic, cartographic and graphic annexe.

(21) o.c. respectively p. 81 and p. 83.

and trade, joined by a relatively important number of practising workers and employees, especially in the Flemish part of the country where the hold of religion is sufficient to counterbalance the influence of the social factor, even in the bosom of the working-class. » (22).

TABLE VII

Correlation of Party Choice and Social Structure (*).

Compared series	Coefficients of correlation	
	Walloon cantons	Flemish cantons
BSP + KPB : A	0.84	0.58
BSP + KPB : A + B	0.85	0.71
CVP : P	0.80	0.36
CVP : H	0.82	0.72
CVP : P + H	0.83	0.52
CVP : total agricultural population	0.77	0.52
population under 15	0.88	0.83
total population		
CVP + LP : P	0.85	0.59
CVP + LP : H	0.81	0.83
CVP + LP : P + H	0.85	0.71
CVP + LP : total agricultural population	0.78	0.72

* Explanation of the symbols : A : workers, B : employees, P : employers.
H : helpers, LP : the Liberal Party.

TABLE VIII.

Correlation of Party Choice and Religious Practice.

Compared series	Coefficients of correlation	
	Walloon cantons	Flemish cantons
% practising : % (CVP) 1950	0.93	0.73
(P+H) + (A+B) % practising : % (CVP) 1950	0.91	0.71
% practising : % (CVP+LP) 1950	0.92	0.81
(P+H) + (A+B) % practising : % (CVP+LP) 1950	0.91	0.83
(A+B) % non-practising : % (BSP+CPB) 1950	0.91	0.83

The last stage in the investigation is tracing the social composition of the socialist and communist electorate. For that purpose the authors use the figures of the elections for the « work juries councils » in 1950, which allow dividing the workers and employees according to their trade-union preference. The percent of workers and employees

in the total population is respectively multiplied with the percent of (mainly socialist) ABVV-votes of workers and employees.

This number which according to the authors indicates the share of workers and employees voting left, is compared to the number of BSP + KPB votes of the corresponding districts.

In 1950 the difference amounts to less than 2 % in 21 of the 39 districts ; in 12 districts it stands between 2 and 4 %, and in 6 districts it amounts to more than 4 %. In 1954 there are again 21 districts with a difference of less than 2 %, 9 with a difference between 2 and 4 %, and 9 with a difference bigger than 4 %. From this the authors conclude : that the electorate of the left is drawn nearly exclusively from the social categories of waged and salaried workers » (23).

On a critical analysis of the work, inaccuracies in the used figures (not by fault of the authors however) and the fact that the work is based on the postulates that the male active population, the figures of Sunday mass attendance drafted by Collard and the results of the elections for the work jury councils are sufficiently representative for the social class, the religious practice and the political orientation of workers and employees in the electorate. The outcome of this is double. On the one hand no absolute exactitude is to be reached, taking into account the inaccuracies of the figures. This has some significance especially when the authors consider the left electorate as nearly solely composed by workers and employees. This exclusivity is, judging from the inaccuracy in the numbers, certainly too excessive. On the other hand the results of De Smet and Evalenko are conditional, as far as the postulates on which the work is based are valid. This validity has a double aspect : one cannot determine the validity and one cannot know the size of the deviation if there is one, because of the defectiveness of the statistics available. De Smet and Evalenko have been reproached their marxist vision : namely the social-economic relations would determine the political choice, in two respects : as a starting point and as a research scheme. No criticism is possible as long as this vision remains a working hypothesis. The authors however have to allow other possible realities. Among the three cultural dimensions in the political life in Belgium : the social-economic interests, religion or rationalism and linguistic and cultural community only the social structure is dealt with. The religious factor is brought forward to fill up the social structure : namely, when it

(23) o.c., p. 114.

does not satisfy completely. An independent investigation into the meaning of religion and linguistic community or people as for the party choice is not reached. One cannot conclude either that the law of the bearing between social structure and election results supplies the basic explanation of the spatial spreading of the party electorates for the other factors as such has not been investigated.

An other remark as to the method of investigation concerns the grouping of the Liberals and the CVP. The question to what extent they form one collection becomes problematic in the light of the conclusion of the « Atlas des élections belges »: the electorate has been divided in pretty stable groups since 1919: « left » and « right » (24). « Left » means in this case not only socialists and communists, but also the liberals. If these groups remain stable, the floating happens within the groups themselves, which means that they appeal to a certain degree to the same electorate. With the work being built as it is, the grouping of liberals and CVP means in fact the production of the negative of BSP + KPB. As a result the investigation has chiefly become an investigation into the social structure of BSP + KPB.

Inquiry III is an investigation which tries to know the motivation of the party vote by means of another research technique, namely the written inquiry (25). This inquiry supplies the possibility of giving a provisional distribution of the different social groupings all over the different party electorates in Flanders.

The division of the electorate according to the social structure brings no definite explanation of the polling behaviour. True, some groupings in their electoral composition, are nearer to some parties than to others, but the congruency of the investigated social categories and the party electorate is never complete. Neither the crystallization of the lower social classes in the BSP or KPB choice is not complete, nor the one of the middle and upper classes in the PVV. To this the special configuration according to social class of CVP as well as Volksunie of which the voters come from all classes is added. No contrast concerning linguistic and cultural community is very manifest in the party electorates in Flanders. The three traditional parties have about the same position on the Flemish-Belgian scale and only the Volksunie represents a harder Flemish position. But against this fact there is the fact that the BSP as well as the CVP

(24) See: The Party Choice.

(25) DEWACHTER W., *De motivering van de partijidige keuze*, in: *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, pp. 285-342.

draw more voters from the « hard Flemish » position than the Volksunie. Judging from catholicity there is no clear opposition between the CVP and the Volksunie on the one hand and the BSP and the PVV on the other hand. Again the different categories of catholicity according to the different parties they vote for, shows but a gradual difference. De Smet and Evalenko have tried to explain the polling behaviour by means of the social classes. This analysis of the Flemish electorate by inquiry III is added to the criticism already given. It appears from inquiry III that the conformity in social composition between the party electorates is bigger than their difference in social composition. The hypothesis that the social economic basis defines the cultural superstructure (in this case the political choice) has to be given up in its pure form in this case. The connection between basis and superstructure may perhaps be maintained if a link between both structures is found. This link may be the system of values.

B. The Hierarchy of the Values.

The separate issues do not define the party choice. Inquiry III has tested this by means of 11 important issues of the recent Belgian political life.

It was established for the whole of these 11 issues there was an average conformity of 54.5 % between the voter's political option in the question and the policy followed by his party as to these moot points. There was an average opposition of 20.4 % and an average number of voters of 25.2 % had no political project.

Often the different issues exercise an opposite pressure on the voter. Because of the very limited possibilities of choice the motivation has rather to be sought at a more general level of values and interests. The investigation of inquiry III uses here the three systems of value of Belgian politics. In inquiry III the questioned persons had to indicate a hierarchy of values. To this hierarchy a value was attached of 3, 2 and 1, in an order from highest to lowest estimation. In this way the scale goes from 1.00 to 3.00. This operationalization is surely not perfect (26).

(26) From an ordinal scale an interval scale seems to be deduced. But it has to be stated here that this scale is not considered as an interval scale but as an easier means to deal with the ordinal scale, well knowing that the operationalization led but to an ordinal scale. At further investigation also the question has to be worked out more thoroughly.

The social-economic system of values and interests is most appreciated by the overall electorate (2,51). The second place in the hierarchy of values is taken by the philosophic system of values (1,93) and the third by the people's linguistic and cultural system (1,58). Of the questioned people an average 16,5 % indicate no hierarchy of values.

According to the data in table IX the social-economic values and interests have their role in each electorate. In the socialist and liberal electorates their importance is if not exclusive still very dominant. In the CVP electorate the religious system of values is filled up or competed by the social-economic system of values. In the Volksunie electorate there is complement or competition of the linguistic and national system of values and the social-economic system of values. We believe that with this a possibility to explain the electoral behaviour has been discovered.

TABLE IX
The Hierarchy of the Systems of Values with Flemish voters

Voters	Social-economic values	Religious values	Linguistic and people's values
BSP	2.90	1.60	1.50
CVP	2.23	2.35	1.46
PVV	2.81	1.55	1.66
Volksunie	2.22	1.66	2.09
Total	2.51	1.93	1.58

If these statements of the hierarchy of the value systems in their connection with the party choice would be affirmed by a new investigation, the politologic moment in the motivation of the party choice becomes manipulating the channels along which this hierarchy of values is supplied. Here one has to cope with the socializing institution. In this field inquiry III supplies some first indications. The socialization of the hierarchy of values was not operationalized herewith however, but the socialization of the party choice was.

A bit more than half the voters, namely 56,6 % maintain the party-preference of the family they were educated in. A bit less than half the voters, namely 43,5 % vote in 1961 for another party than the party « that the most sympathy was felt for in the family the voter was educated in ». The CVP voters (62,8 %), the socialist (55,2 %) and the Flemish nationalist voters (57,1 %) remain most true to this initial socialization. The liberal voters seem much less faithful. With

this however only 56.5 % of the voters are indicated in their socialization process.

Buset, ex-president of the BSP, considered the school system in Belgium as a socialization institution for the party choice.

The first ascertainment that emerges from inquiry III is the big amount of voters who went to school in the school system which is the prolongation of the political convictions in the family. No less than 60,0 % of the children from liberal families went to school in the official school system ; among the socialists this percent amounts to 62.1 %. The children from catholic families go still more to school in their own school system ; indeed 77.0 % of these children studied in Catholic schools. As to the Flemish nationalists this percent stands at 60,7 % (27).

From this it follows that the family socialization is continued in school for a great deal of the cases. Instead of original socialization it rather concerns consolidation here.

The electoral propaganda seems to influence party choice but to a very limited degree. But 3 % of the examined persons declare they change their party choice under the influence of the propaganda. Another inquiry bears this out (28).

V. THE DISTORTION OF THE CHOICE DURING THE TRANSFORMATION

Once the voters have voted, these millions of votes have to be transformed into a few hundred seats. This conversion is accompanied by a certain distortion of the voters' verdict. What is the extent of the distortion of the choice by the transformation it undergoes? According to the external floating vote, the difference between the party vote and the seats throughout all parties has been calculated. As for the House of Representatives the difference stands at 5.26 % in 1954, 4.76 % in 1958, 6.71 % in 1961 and 4.87 % in 1965, or on an average for these four elections of 5.40 %. In the Senate the difference is still more important : 7.18 % in 1954, 6.16 % in 1958, 9.13 % in 1961 and 9.41 % in 1965, or on an average of 7.97 % for these four elections, i.e. 2.57 % more than the distortion in the House.

(27) These percents have been calculated at a total that covers also schoolgoing in both school systems; otherwise each percent would raise 10 %.

(28) This inquiry worked with recognition and appreciation of posters. Its results will soon be published.

Though subject to certain changes in the extent, this distortion is considerable and the division of power was decisively settled during some elections (1950 e.g.), not by the electorate but by the way of transformation.

Calculations for the elections of 1961 and 1965 clearly show the direction of this distortion: both largest parties, CVP and BSP are fortified by this distortion more than proportionally. The smaller parties, PVV, Volksunie, and KPB are harmed in their number of seats. On calculating the average per party, for House and Senate, the KPB loses 2.5 and 4 seats, the BSP gains 3 and 3.5 seats, the CVP gains 4 and 8.5 seats, while the PVV loses 3 and 2.5 seats and the Volksunie loses 2 and 4.5 seats. The number of distorted seats appears considerable: on an average 12 seats to 176.5 in the Senate and 8 seats to a total of 212 seats in the House.

Which factors explain this distortion? Some factors are applicable to the House as well as to the Senate: namely the D'Hondt system of division, the required quorum and the provincial allotment. The designation of provincial and co-opted senators explains principally the stronger distortion in the Senate as compared with the House of Representatives.

A. The D'Hondt Calculating Technique.

From the heated discussion of years touching the proportional representation a calculating method has grown which is nearly universally used for the proportional representation today. This calculation technique, called after its author D'Hondt is the most accurate one too, though the method does not allow perfect reduction. If compared to the calculation technique in use in Belgium for municipal elections, namely the Imperiali formula, the D'Hondt calculation technique is more accurate. According to the Imperiali formula the electoral figures are divided by 1, 1.5, 2, 2.5, 3, 3.5 etc. or by 2, 3, 4, 5, 6, 7 etc. The Imperiali technique benefits more the big parties than the D'Hondt technique does it. By a substitution from the D'Hondt method for the Imperiali one, with national allotment, the CVP would have conquered 2 more seats in 1958, the BSP 1 seat, the liberals would have kept their 23 seats, the socialist-liberal electoral coalition would have lost 1 seat in the House, just as the KPB and the Volksunie. As the number of calculation districts increases (e.g. if the provincial allotment is applied instead of the national allotment) however, the distortion of the choice by the Imperiali way of calcu-

lation increases in proportion to the D'Hondt calculation technique.

The D'Hondt technique aims at a more precise proportional representation. But no matter how refined, it brings about a certain incongruity between division of votes and division of seats. The advantage of the D'Hondt calculating technique is expressed by a lower average number of votes per seat than the theoretical average, which is in its turn, lower than the average number of votes per seat of the non-benefited party. The system does not award this advantage unilaterally to the big party. The small party too can have an average number of votes per seat, which is lower than the theoretical average if the number of votes for a big party is between the figures (29) :

$$\frac{\text{total number of votes}}{\text{total number of seats} + 1} \times n$$

and the figures :

$$\frac{\text{total number of votes}}{\text{total number of seats} + 1} \times n$$

$$\frac{\text{total number of votes}}{(\text{total number of seats} + 1) (\text{total number of seats})} \times p$$

The big party has an advantage if its number of votes is not situated between these figures. And this possibility is bigger than that its number of votes would indeed be situated between the figures.

B. The Quorum.

The third alinea of article 176 of the electoral code stipulates : « All lists are admitted to the supplementary division, save the ones that have not got a number of votes for the House in any arrondissement, a number amounting to at least sixty six percent of the electoral divisor defined under article 174 alinea one, and for the Senate a number of votes amounting to at least thirty three percent of this divisor. It admits to this division the isolated lists that reach this figure. » (Act of March 13th 1947).

Before proceeding to the division at the provincial level of the (remaining) conferrable seats — in accordance with the provincial allotment or « list coalition » — seats are already awarded in the

(29) n is: the number of seats, the number of seats minus one, minus two, etc. up to n = - inclusive.

p is corresponding to 1, 2, 3, 4 etc. up to the total number of seats (inclusive).

arrondissement. The conditions to participate in this arrondissemental allotment of seats are stricter than the one for the provincial allotment : for the arrondissemental division a minimal number of valid votes has to be collected in the arrondissement, which is the same as the electoral divisor. For the provincial division but a fraction of this electoral divisor in the arrondissement has to be collected (since the Act of March 13th 1947 : 66 % for the House and 33 % for the Senate). From this appears clearly that it is not the higher requirement of the arrondissement, which bars the way, but the minimal condition to participate in the further provincial division.

The electoral divisor is a fairly constant datum. On an average of the elections in 1958, 1961 and 1965 it stands at 24461 valid votes. Yet there are important differences from one arrondissement to another. The range for the 3 elections stands at 10625 on an average.

To take part in the division of seats the parties, the dissident groups, and the lists have to reach the quorum, or 66 % of the electoral divisor in one arrondissement per province. If the elections of 1958 1961 and 1965 can be accepted as representative the condition for a party, dissident group or a list to participate in the division of seats per province means collecting 16444 valid votes in one of the arrondissements (with a range of 7013 however).

In absolute figures, the required quorum is the same for all arrondissements within the range. But this required quorum is strongly different as to the number of voters in each arrondissement. Here it is shown with the extreme cases. In the electoral arrondissement of Brussels the required quorum means acquiring the support of 2.04 % of the valid voters, while in the electoral arrondissement of Neufchâteau-Virton it means acquiring the support of 25.50 % of the valid voters.

Is this quorum a definitive barring of the ways to the power positions in Parliament outside the 3 traditional parties, as the Sperrklausel in the German Federal Republic, or has this quorum got but a limited barring influence : on those lists or dissident groups that are not yet known enough by the public opinion and not yet settled and accepted enough by the electorate ? The required quorum harms those parties, dissident groups and lists that do not obtain the quorum in any arrondissement of the province, but get an amount of votes throughout the province that nears the electoral divisor, being the minimal condition to obtain the last seat conferrable according to the D'Hondt way of division. The best way to skip the quorum is

concentration : obtaining as many votes as possible in one arrondissement as big as possible as to population or electorate.

Is the harming the required quorum brings in fact very large ? And which parties are harmed by it and which benefited ? Let us have a look at the following list of parties barred from the division of seats for the House of Representatives by the quorum, nevertheless the fact that these parties obtained the number of votes required to get one or more seats according to the proportional system (table X).

TABLE X
Harming and Advantage of Parties by the Quorum, for the Elections
of the House of Representatives

Election	Province	Harmed party	Amount of votes (in province)	Number of lost seats	Benefited party
1958	Oost-Vlaanderen	Volksunie	30,751	1	CVP
	Hainaut	KPB	44,234	2	1 BSP 1 CVP
	Namur	Liberals	22,516	1	CVP
1961	West-Vlaanderen	Liberals	61,297	2	2 CVP
		Volksunie	24,146	1	1 BSP
	Limburg	Liberals	31,042	1	CVP
	Luxembourg	Liberals	17,828	1	CVP
	Namur	Liberals	24,220	1	BSP
1965	Limburg	Volksunie	24,453	1	CVP

The required quorum is no definitive obstacle as the German Sperrklausel.

Notwithstanding the quorum the KPB have always had a parliamentary representation since 1925. The Flemish nationalists could not be kept definitively out of Parliament either. It surely has not eliminated the Liberal Party. The quorum does not eliminate, it slows down in some cases. The required quorum, if one wants to parry it optimally, is indeed not even the figure required by the D'Hondt system of division to stand a real chance to get a seat. The quorum is a selective drag. Indeed it does not slow down all small parties and dissident groups, only the ones with more generally spread adherents instead of a heavily localized and perhaps limited support. The conclusions for the House are in an analogous manner applicable to the Senate, till 1947. Since 1947 the required quorum in the Senate is a measure in vain (30).

(30) The only exception is the loss of a Volksunie seat in West-Vlaanderen in 1965.

C. The Provincial Allotment.

Nearly immediately after introducing the proportional representation in 1899 the Van de Walle system was proposed. This system wanted a collection per province of the residues of votes of the arrondissements to reach a more proportional representation. In 1919 this provincial allotment was introduced.

By this the number of times when the D'Hondt calculating technique is applied, was reduced from 30 to 9. The essential meaning of the provincial allotment lies in the larger use of residues of votes, by which a more proportional representation arises in the sense that the big parties see their boni of seats from the division diminish and the small parties see their mali of seats lessen.

In each unity where this technique is applied there are certain deviations; they are the smaller the more the number of seats dividable increases. The deviations have the form of non-used surpluses of votes. L. Moyersoën writes on this: « After the Van de Walle system was put into use, a comparison was made for the four following elections between the number of seats every party obtained with the Van de Walle system and the number of seats the same parties would have obtained according to the act of 1899. In 1919 the Catholic Party so lost 10 seats, 2 in 1921, 6 in 1925 and 10 in 1929; the Liberal Party conquered during the same elections respectively: 9, 1, 4 and 6 seats; the « Frontpartij »: 2, 1, 3 and 3 seats. The other small parties got the sole seats they ever had, thanks to the Van de Walle system. The comparison for the elections in 1950 and 1954 reveal a loss of three seats during each election for the CVP, of respectively 5 and 4 seats for the Socialist Party and a gain of 4 and 5 seats for the Liberal Party, of 4 seats for the Communist Party in 1950 (to seven), of the only seat the Volksunie obtained in 1954 and of one seat for the cartel in 1954 (to five). Without the Van de Walle system the CVP would have obtained an absolute majority already in 1949 with 113 instead of 105 representatives » (31).

The decision to introduce the provincial allotment has brought the proportional representation further into realisation, but only up to the provincial level. The provincial allotment however can show certain peculiarities as for the division of the seats between the parties in the arrondissements of the same province and consequently as to the allotment of seats to persons. By the provincial allotment a random

(31) MOYERSOËN L., *De vertegenwoordiging van het volk*, in: *Tijdschrift voor Politiek*, 1954, no 4, p. 352.

factor is introduced to a certain degree in the allotment of seats to the candidates. In view of the electoral results in 1958 there are altogether 6 cases to the 30 arrondissements where an unjust division manifests from an arrondissemental angle. Looking from the parties' view point, in the 1965 elections there appear to be 10 deviations to 37 cases altogether. These deviations do not influence at all the number of seats allotted to the different parties on a provincial plane. They do influence the division of this provincial number throughout the several arrondissemental lists of the same party, and so the allotment to the mandatories. Through the provincial allotment chance plays a certain role in the allotment to the elected candidates.

D. The Provincial and Co-opted Senators.

In the Senate a bigger distortion of the choice than in the House is reached by the fact that elections at more stages will still enlarge the parliamentary big parties.

Since the revision of the constitution in 1893 a number of provincial Senators have been added to the directly chosen Senators. The Provincial Councils indicate a number of provincial Senators. This creates possibilities for deviations.

First the number of provincial senators is not completely proportional to the population figure: since 1921 the norm has been one per 200,000 inhabitants, but each province shall have at least three provincial senators, even if the population figure is much less, as in Luxembourg for example. These provinces and the parties forming a majority there obtain an extra in this way. Secondly a limited number of mandates is not perfectly proportional to bigger figures. Thirdly very often coalitions between two or more parties are formed during these elections in order to enlarge their common number of seats if possible.

Directly chosen Senators and provincial ones then choose together the co-opted Senators (since 1921), numbering one half of the provincial Senators. This is the third stage of the election. This third stage mostly turns out to be disadvantageous to the small parties. Indeed, there have been only six co-opted senators to a total of 287 mandates throughout the Belgian history, which did not belong to the three traditional parties: 2 Flemish nationalists, 1 rexist and 3 communists. The effectives of the catholics, socialists and liberals on the other hand were fortified with respectively 10.5 and 8.2 and 2.9 mandatories on an average per election.

This co-optation does not distort so much in a traditionally conceived left-right division of the parties : left fortifies its effectives on an average with 11.1 mandates and right with 10.5 mandates. It can be stated however that the big parties fortify themselves thanks to co-option. A small party has to have 7 direct and provincial seats in the Senate to be allotted a co-opted senator judging from the present-day number of co-opted senators to the senators they are chosen by. The small parties which cannot reach this figure are reduced to a still more expressed position of minority.

VI. CONCLUSION

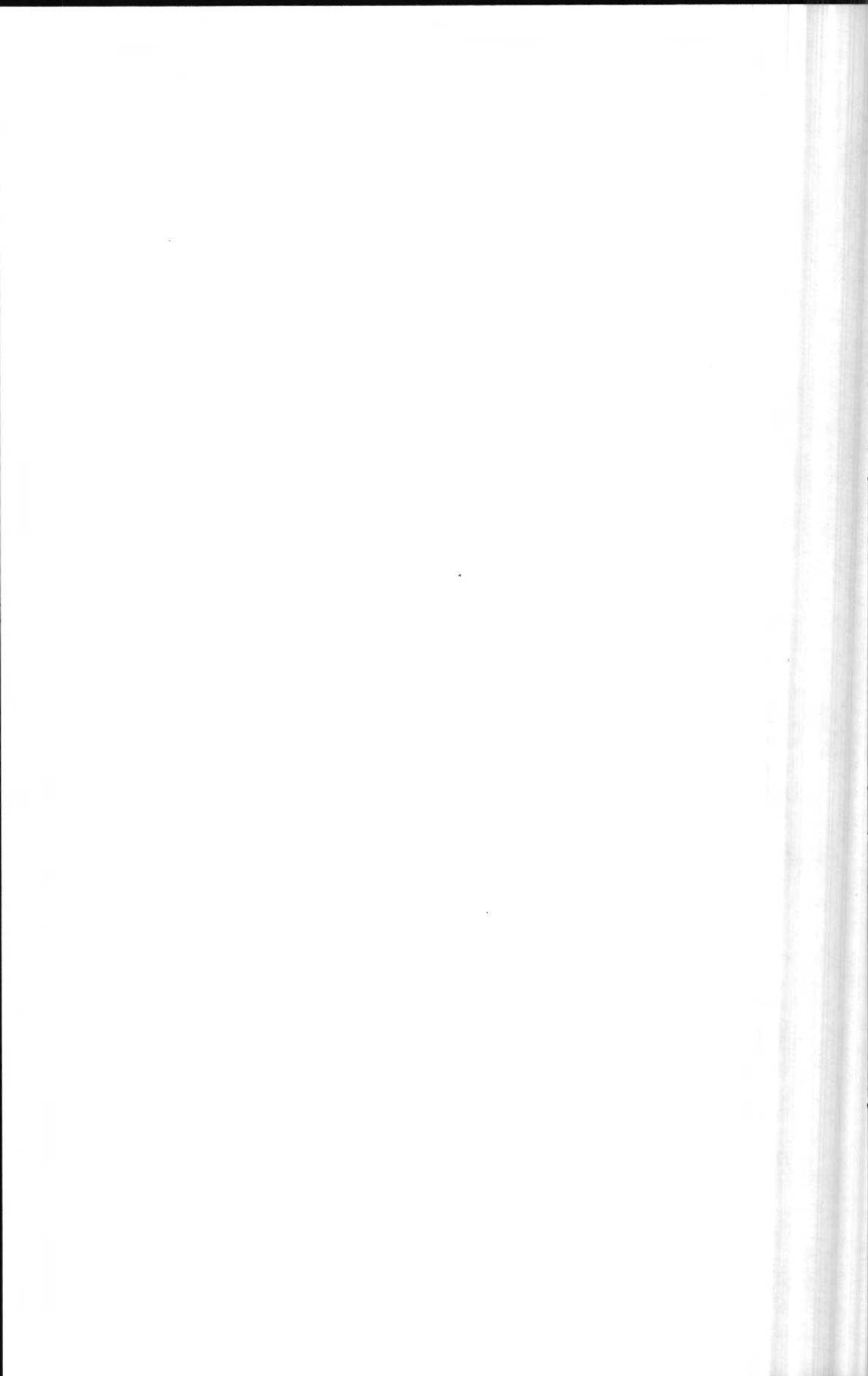
The political democracy in Belgium is limited to a periodical questioning of the voters about the division of power among the various parties in Parliament.

Alfred Delcroix, who was a very good scholar of the Belgian electoral legislation expressed this about 1920 as follows : « All powers originate from the nation. But this fundamental principle gives the sovereign nation but the right to delegate its powers ». The delegation of power the citizens in Belgium have to carry out, is an obligatory one. This delegation is limited to the division of the seats among the several parties. This investigation has clarified who are the agents and what is the extent of the division of power in each of the five moments of the general elections. The voters are only co-actors and they certainly do not decide on the total extent of the division of power brought about by the legislative elections.

Concise bibliography of the General Elections in Belgium

- DE SMET R.E., EVALENKO R., *Les élections belges. Explication de la répartition géographique des suffrages.* Bruxelles, 1956, 176 p.+ statistic, cartographic and graphic annex.
- DE SMET R.E., EVALENKO R., FRAEYS W. *Atlas des élections belges 1919-1954.* Bruxelles, 1958, 96 p. +4 maps. *Annexe statistiques.* Bruxelles, 1958, 298 p.
- GILISSEN J., *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790.* Bruxelles, 1958, 197 p.
- DEBUYST F. *La fonction parlementaire en Belgique : mécanismes d'accès et images.* Bruxelles, 1967, 447 p.
- DEWACHTER W. *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het belgisch politiek bestel.* Antwerpen, 1967, 392 p.





Party and opposition formation in Belgium

by Mieke CLAEYS-VAN HAEGENDOREN*

★

Though the concept « political party » traditionnally refers to « discord », « conflict », « opposition », the parties have grown into essential factors of political mobilization, and they play an important part in the integration of local and social groups into the nation. In order to come to an insight into the political structure, and what is more, into the plot of the political conflicts in a nation, it is consequently, necessary to know the lines according to which the political antitheses and separations have been formed.

The purpose of this article therefore is twofold :

— To examine the integrating role of the political parties : how far was the political system stabilized by the coming about of generally recognized channels through which the possible conflicts could be expressed ? How far were the ruling classes willing and capable to make room for nascent new classes and to save the political balance in this way ?

— Which controversies gave rise to enduring party formation ? Does a definite hierarchy exist in the political conflicts, of which some lead to final political separation, while others did not ?

*
* *

* Studied Political and Social Sciences at the University of Louvain from 1959 to 1963.

Attended the lectures of Professor H. Daalder at the University of Leyde during a stay in the Netherlands in 1964 and 1965.

Is candidate as an aspirant of the National Foundation of Scientific Research, for a doctor's degree with a study, which will be finished in 1968, about the evolution of the Belgian Socialist Movement against the parliamentary democracy from 1914 to 1940, and the reaction in the party itself against this evolution.

The starting point for this second objective was the fourfold scheme of Talcott Parsons (1), as it has been worked out by S.M. Lipset and Stein Rokkan in *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments — An Introduction* : they distinguish a territorial and a functional dimension in the structure of national conflicts.

Each of these conflictual dimensions produced its own revolution : the territorial lead to a national and the functional to an industrial revolution.

I. THE NATIONAL REVOLUTION

According to the scheme of S.M. Lipset and S. Rokkan this revolution has been the result of a double conflict :

— The conflict between the centralizing and standardizing national State and the historically grown privileges of the Church.

— The conflict between the central state-building culture and the increasing resistance of a certain subculture (ethnic, linguistic, or religious).

1. The conflict between Church and State.

During the first decennials after the Belgian independence this conflict lead to the rise of the *Liberal* and later of the *Catholic party*.

Belgium, during the first years of its existence, had remained faithful to the political *Unionism* that had come about in 1828 between the Catholic and the Liberal mental attitudes, based on de Lamennais' liberal-catholicism, which was not yet condemned at that moment and had a rather considerable number of supporters in our country, and on the evolution within the Liberal opinion towards recognition of the principle of sovereignty of the people and parliamentary democracy. Their unanimous opposition against the policy of William I resulted in 1830, rather accidentally than consciously, in the splitting of the Kingdom of the Netherlands, established in 1815. But the controversies with Holland being solved and the Belgian independence being consolidated, the internal political antitheses became increasing again. In this period they had been centred — just as in other European countries — round the matter of the influence of the Church on public life and mainly on education. In spite of the rise of international social-

(1) T. PARSONS, R.F. BALES and E.A. SHILS, *Working Papers in the Theory of Action* (Glencoe, Free Press, 1953), Chapters III and V.

ism (Belgium was a refuge for all kinds of revolutionaries at that moment), political life in Belgium was scarcely disturbed by the social question, not a least because as a result of the restricted suffrage the political scene was dominated by an elite that had little interest for the needs of the politically inconsequential population.

The conflicts between Liberals and Catholics grew sharper, because the Church did not surrender its centuries old privileges and still could not reconcile itself to the evolution towards secularization of the political and social life and to the separation of Church from State : the pontifical condemnation of de Lamennais and the liberal-catholicism in 1831 had made the loyalty of the Belgian Catholicism against the Liberal constitution (in which the liberty of religion and of education had been promulgated) more or less a problematical one. Because the majority of the Belgian Catholics, in the first decennials of the independence in all respects, were of opinion that the constitution served the ecclesiastical interests on the tactical level, their collaboration remained complete. Moreover, for analogous tactical reasons, namely to avoid a conflict between the young State and the privileges of the Church by melting the interests of both the parties as much as possible, they were the most faithful stalwarts of Unionism, and they therefore hesitated a very long time to found an own confessional party. From this point of view the denunciation of Unionism and the foundation of an own party was the only possibility left for the Liberals to break through the status quo, of which the Church took advantage, and to guarantee the priority of the civil over the ecclesiastical authority. The first Liberal congress of 1846 according by made an end to the Unionism and to the partyless existence of Belgium ; the election results of 1847 affirmed this evolution to a parliamentary regime with a two-party system, in which one group bears the whole government responsibility and is checked by the other party, as the so-called opposition. The new government was exclusively composed of Liberals and wanted to realize the Liberal program, that mainly came to the secularization of the State. But at first they did not want to do so in a climate of anti-religiousness (the majority of the Liberals were still Catholics); in this respect, the statement of a prominent Liberal is significant : « Les libéraux veulent que l'Eglise soit dans l'Etat et non pas l'Etat dans l'Eglise... Nous ne voulons pas que la Belgique devienne une province romaine ».

From 1857 to 1884 homogeneous governments succeeded each other ; at first the Liberals held the reins. This preponderance was also determined by the fact that they only had the disposal of a party apparatus and a platform. The Catholics still stucked to the myth of

Unionism and shrank from founding an own confessional party ; for the time being they confined themselves to electoral associations, that were active only in time of election.

The Liberal secularization policy, however, resulted in an aggravation of the conflicts between Liberals and Catholics. An even more profound malaise arose after the publication, in 1864, of the encyclical *Quanta Cura* and the *Syllabus*, in which the Liberal liberties were flatly condemned : the liberal-catholicism, that up to then had been the leading policy in Belgium, was in a hole by this pontifical sentence. Moreover, this sentence lead to the labelling of the Catholics by the Liberals as bad citizens, because they could no longer bring the Belgian constitution and its Liberal liberties in agreement with their faith. Differences of opinion among Catholics also increased, since the Ultramontanists felt themselves strenghtened from Rome in their denunciation of the Liberal principles embodied in the Belgian constitution, and in their striving for the establishment of a wholly Catholic State (but the Ultramontanists always remained a minority in the Catholic party).

The Catholics made no use of their electoral victory in 1870 to put an end to the secularization started by the Liberals. This moderation, however, could not prevent the political climate from getting worse : Ultramontanism, that naturally could bring in only little comprehension for the liberal-catholic policy of the government, predominated in the Catholic ranks outside parliament, while the anticlericalism of the Liberals became more and more aggressive. The implacability of the Catholics and the Liberals extended from parliament to the street, where the political struggle was continued with other means.

The fanaticism of the Ultramontanists, who regularly attacked the Catholic government, played into the Liberals' hands, who gained a big electoral victory in 1878 and for the following six years lead governments which took the offensive for the supremacy of the State over the ecclesiastical privileges. In contrast with the Catholic governments of the preceding decennial, their aim was not the moderation of the political antagonism, but they had a very definite objective in view, namely the withdrawing of education from the influence of the Church (in most West-European countries, schools were indeed the battlefield where the conflict between Church and State was fought out). The school struggle broke out against the Liberal bill proposing that each commune would have at least one public school, which in fact would be run by the State, and that the lessons of Catholic religion would be struck off the time-table. The school struggle grow to the most emotional dispute in the existence

of Belgium : the influence which the Church had exerted up to then on primary education (2) was completely nullified by this bill. The reaction of the episcopate was of course very violent. In a pastoral letter the believers were forbidden to teach at public schools or to send their children to such schools. Against these « schools without God », an own Catholic institution, endowed by the Catholic community, would be founded in each parish. The direct result of this uncompromising Catholic resistance was that a year after the passing of this Education Act, there were only about 300,000 pupils in the public schools, while nearly twice as much went to Catholic schools : especially in the agrarian Catholic Flanders public education was almost deserted.

In spite of this actual disapproval of its secularization policy, due to the still undisputed moral authority of the bishops over the Catholic part of the nation, the Liberal government proceeded in following the same direction, among others by severing the diplomatic relations with the Vatican.

However, this policy directed to the radical coming out of the status quo in the relations between Church and State, in favour of the latter, was not accepted by the electorate : the election results of 1884 were a real mishap for the Liberals, with the consequence that the Catholics returned to power. Till the outbreak of the First World War, the parliamentary majority remained in their hands, at first the Liberals and later the Socialists being the opposition. As a first result of this transfer of power, they made an end to the Liberal secularization policy, and they altered the so-called law of woe on primary education in such a way that all primary schools, except some in the big towns, again got a merely confessional character, and that the conflict between Church and State was settled in the advantage of the Church. The fact that the Catholics assumed alone all government responsibility during thirty years favoured this tendency. It should be noted, however, that Ultramontanism has never obtained the majority within the Catholic party (among others as a consequence of the more progressive pontificate of Pope Leo XIII), so that it never tried to touch the political system, in this case the Liberal liberties embodied in the constitution. On the other hand, it tried to use these liberties for retaining the ecclesiastical privileges and succeeded in this

(2) The Unionist compromise effected by the Act of 1842 recognized the principle that religion had to penetrate through the whole education and would thus be the basis for every education. The Catholics, however, got less supervision of the appointment and programme policies than they had hoped.

way to leave a confessional mark upon the Belgian State (the Education Act of 1914 that contained the subsidization of free primary education by the State was a clear expression of this).

Besides this partial victory of the Church over the liberal, secularizing State, the school struggle also resulted in the foundation of a confessional, Catholic party in 1884 : the first phase of the national revolution consequently was closed by the splitting of the electorate and the consolidation of the political conflicts according to the dividing line clerical-anticlerical, in a sharply bordered bimodal polarization. From 1884, however, this polarization was already pushed aside by other political conflicts, which from that moment came clearly to light, namely the social question.

2. The conflict between central culture and subculture.

In the period of national revolution there rose a conflict between the French culture, incarnated in the young Belgian State, and the Dutch or Flemish subculture. The European language border running straight across Belgium, certain linguistic difficulties and frictions between the northern Dutch-speaking and the southern French-speaking people were inevitable. The Belgian situation, however, was rather complex from the beginning, since the language border presented not only a geographical but also a social aspect : in Flanders the bourgeoisie, that as a result of the suffrage called « censitaire » (voting on the basis of taxes paid) exercised the political power, was mainly French-speaking, while the politically inconsequential population was culturally locked up in Flemish dialects.

From the viewpoint of the founders of the Belgian State, it was therefore no more than logical that the national culture would be the one of the French-speaking (Flemish and Walloon) bourgeoisie. Their liberal mentality, however, made them embody the freedom to use either language in the constitution, but this was more semblance than reality, because French was the only official language (in the perspective of that time the official unilingualism was an essential factor for the political unity).

The reaction of the Flemish subculture against this supremacy of the French central culture started very slowly, and remained very faint for a long time. In contrast with the conflict between the centralizing State and the Church, this reaction did not result in the formation of a party — at least not in the period of national revolution. A great number of reasons can be alleged for this fact. They can be summarized as follows :

— This conflict between the national culture and the subculture could only be expressed on the political and parliamentary level if the bearers of this subculture, namely the Flemish population, had a share in the political life by means of the franchise. This being limited to the French-speaking bourgeoisie, it was almost impossible for a potential conflict between the national and the subculture to attain the political level, the more so as the Flemish people — politically — was completely apathetic at that moment, as a result of its very great material misery, and did not have the disposal of a capable political elite that was willing and able to defend its interests on this level.

— The so-called Flemish movement, that started shortly after the Belgian independence, was in essence a romantic-literary and no political movement. The political objective was only secondary for its leaders and, what is more, it had been embodied little concretely. The foundation of a Flemish party that would valorize the subculture was not their aim at all.

— The first so-called *flamingants* were good patriots, and wished no conflict between the national culture and the subculture. At first they did not question the principle of French being the official language, if it was only completed by the recognition of Dutch — besides French — in Flanders.

Flamingantism only became a political movement *after* the political antitheses had begun to grow firm according to the conflictual lines described under 1, with the result that it was made subordinate to the clerical-anticlerical controversies and did not lead to the formation of an own party. The flamingants tried in this period to valorize the Flemish subculture by campaigning *within* and *above* the framework of the existing political parties, without disturbing the existing bimodal polarization. These tactics were only partly successful : the use of Dutch was authorized in the courts and in the provincial and municipal administrations, but the recognition of the Flemish subculture on an equal footing with the French national culture could not be obtained during the 19th century.

3. Conclusion.

The national revolution lead to a strictly competitive two-party system, in which elections were decisive as well for the formation of the government as for the policy to be pursued : the antagonistic

school policies of the Catholic and Liberal governments are significant in this respect. This rigorous bimodal polarization of the political antitheses was made possible by the fact that only a limited elite took part in the political process. This elite was only concerned with one category of conflicts : those between the Church and the State. The conflicts between the national culture and the Flemish subculture on the one hand, and the struggle between employers and employed on the other hand, were not yet valorized politically, so that the political game was almost entirely centred on this emotional question. The internal cohesion of the two parties remained rather strong as a second result of this situation.

The industrial revolution, which led to new political antagonisms (between employers and employed) and to the rise of the Belgian Workers' Party, did not only bring about the end of the two-party system, but also that of the strictly bimodal polarization, because it severely affected the internal cohesion of the Catholic and the Liberal parties.

According to the scheme by R.A. Dahl (3), the forming of oppo-

(3) R.A. DAHL, ed., *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven and London, 1966, p. 342.

The author distinguishes in the light of their objectives 7 forms of opposition.

TYPES OF OPPOSITION	Opposition to the conduct of government in order to change (or prevent change) in:				EXAMPLE
	personnel of government	specific policies of government	political structure	Socio-economic structure	
<i>Nonstructural opposition:</i>					
1. Pure office-seeking parties	+	-	-	-	U.S. Federalists 1815-1830
2. Pressure groups	-	+	-	-	U.S. Farm Bureau Federation
3. Policy-oriented parties	+	+	-	-	U.S. Republican Party
<i>Limited structural opposition:</i>					
4. Political reformism (not policy-oriented)	+or-	-	+	-	Britain: Irish Nationalists; U.S.: Women's suffrage movement
<i>Major structural opposition:</i>					
5. Comprehensive political-structural reformism	+	+	+	-	France: RPF
6. Democratic social-structural reformism	+	+	-	+	Dem.-Socialist parties
7. Revolutionary movements.	+	+	+	+	Communist parties
Symbols: + = yes, - = no.					

sition in that period may be defined as a « non-structural » one, exclusively focused on the alteration of the political management and the specific government policy. The political regime itself was not assailed. The only opposition that could possibly take on a « limited structural » form (namely that between the Flemish subculture and the national culture) was not organized. Moreover the Ultramontanists, who attacked the very principles of the Liberal state, remained a minority in the Catholic party, that — in spite of certain pontifical utterances — went on supporting the Liberal constitution for it could use that constitution for its own benefit because of its quantitative superiority.

II. THE INDUSTRIAL REVOLUTION

Through the national revolution the enfranchized population was forced to make its stand in conflicts about fundamental values and — though to a minor extent — about its cultural identity. The industrial revolution, on the contrary, threatened to traverse these communities, that were based upon *philosophical judgements*, by forcing their members into a choice on their *economic interests*, as a result of the development of a new technology. These conflicts of interests came through in a double dimension : on the one side the conflict between rural and urban population, on the other side the conflict between employers and employed.

1. The agrarian interests against those of the commercial and industrial bourgeoisie in the towns.

The spectacular increase in world trade and industrial production in the 19th century enhanced the stress that existed between the agrarian sector and the industrialists and merchants in the towns. This conflict of interests between town and countryside was already centuries-old, but was now pushed to extremes by the industrial revolution. Unlike the Scandinavian countries, it did not lead to enduring party formation in the Latin countries, in Belgium and in the Netherlands, chiefly for the following reasons :

— The contrasts between clericals and anticlericals were so radical that they did not leave room for party formation on another basis,

the more so as the conflicts between agrarian interests on the one hand and industrial and commercial interests on the other hand were largely obviated by the contrast between the Catholic (conservative) and the Liberal party : the former recruited its followers chiefly on the countryside, the latter was a typically urban phenomenon. Consequently, the deep-lying division between secular and ecclesiastical interests greatly coincided with the one between town and countryside.

— As universal suffrage had not yet been established, the conflicts remained restricted to the urban and agrarian *elites*, that had access into the centres of power, and that consequently were not in want of an own party formation to stand up for their specific interests.

2. Employers versus employed.

In contrast to the conflicts sub 1, the growing disputes between the employers and the workers in all European countries resulted in the establishment of specific Labour Parties. It should be noted, however, that these parties only came into being at a moment when the proletarians' working conditions had already been improved considerably, and that no direct relations between their material misery and the awakening of their political consciousness existed. The proletariat did not pass on to political action in the famine years 1845-1849 ; it lasted until 1886 before the workers' protest took a more or less definite shape. The economic crisis was the immediate cause of spontaneous revolutionary strikes in the Walloon country, that could be repressed by the army only with difficulty. But they were more a result of growing political and social consciousness than of material decline (5). The *Belgian Workers' Party*, established a few months before, was not directly involved in these riots, but was indirectly favoured by the events that brusquely confronted the dominating political elite with a new dimension in political conflicts. In the Liberal system with restricted suffrage (*suffrage censitaire*), there was no room for the proletariat, that was up to then politically inconsequential. So the young Workers' Party could possibly be a menace for the

(5) S.H. SCHOLL, ed., *150 jaar katholieke arbeidersbeweging in België (1789-1939)*, Brussels 1965, Part II, pp. 16-17.

It is demonstrated by means of budget studies that the standard of living of the working class in 1886 was much higher than in 1850, and that the strikes of 1886 could not find their primary origin in material conditions of life.

existing parliamentary democracy, if it would proceed to a completely structural opposition.

Yet this young party very soon limited its opposition to the socio-economic structure of the State and accepted from the beginning the main principles of its political structure (namely the parliamentary democracy), in spite of the absence of universal suffrage.

There is a complex number of factors to be given for this rapid integration :

1. In spite of the very deep and the emotionally vividly coloured political conflicts, the political system had proved its efficiency by the fairly strong political stability it had realized. The social problem was only posed in its full acuteness at a moment when the school struggle was almost fought and when the contrasts between clericals and anti-clericals had passed their culminating point.

2. From this first factor results that the dominating political elite could cope with the new political problems by taking a number of positive measures.

a) The strikes of 1886 formed the starting point for the first social legislation in Belgium. So far every labour regulation had been turned down on the principles of a strict liberalism. For example, measures had been taken to face the economic crisis of 1845-1849, but little or no attention had been paid to a possible improvement of the workers' condition. Between 1886 and 1894, on the contrary, a great number of social laws were adopted. Parliament and government, stimulated by the menace of socialism, tried in this way to take the wind out of its sails.

b) In 1893 the socialist and radical-liberal demand for an *extension of suffrage* was partially fallen in with. The initiative emanated from the left wing of the Liberal party, supported by a few progressive Catholics and mainly by the young Workers' Party, whose action methods inevitably remained non-parliamentary, as it still had no representatives in the legislative assembly. To force parliament to compliance with this claim, the Workers' Party was obliged to declare a general strike that passed off peacefully as contrasted with 1886, and that resulted in a compromise : universal suffrage, with plural voting for electors fulfilling certain conditions as regards age, property, education and marital status. From the fact that the socialist leaders immediately accepted this compromise, may be concluded that they did not want a tug of war with the dominating elite, and that they did not aim at a revolutionary overthrow of the regime.

This initial moderateness was doubtlessly promoted by the strong personal and fundamental bonds between some socialist leaders and some radical liberals. From its origin there was an active progressive wing in the Liberal party. It had a large interest for the social question and it was zealous for the extension of electoral rights. After the subsiding of the school struggle the disagreement of this radicals with the so-called doctrinaire liberals grew sharper, whereas their contacts with the emerging socialism and with the socialist intellectual leaders (J. Destrée, E. Vandervelde) increased. This interaction between radical liberalism and socialism undoubtedly stimulated the relative moderateness of the latter. Moreover, the conservatism of the Catholic party was moderated by the rise within its fold of a Christian-democratic tendency, that forced it to have a certain sympathy for social matters in view of the unity in its own ranks.

3. Consequences of the industrial revolution for the evolution of opposition formation.

1. The rise of the Belgian Workers' Party could contain a serious menace for the adequate functioning of the Liberal parliamentary democracy, for this new political group had no access either into parliament or into any kind of power-centre at all. Consequently, it was inevitably committed to non-parliamentary action methods. The adoption of universal (plural) franchise at this crucial moment and the success of the Workers' Party at the following elections (it got 28 seats at once in the House of Representatives, the Catholics kept 104 seats and the Liberals fell back to 20) introduced this young party in the parliamentary game and deprived it at the same time of one of its most important grievances. Moreover, it should be noted that from the beginning the Workers' Party itself was less concerned about the transformation of the political than of the economic (capitalist) regime. According to the Marxist Socialists the transformation of the political regime was secondary indeed. They were of the opinion that they would be able to get the parliamentary majority through further industrialization and universal suffrage. This majority would give them access to the full political and economic power. The relatively conciliating attitude of the political elite towards the workers' most urgent claims stimulated of course the Belgian Socialists to persevere in their policy of moderation and realism.

2. The wholesale entry of the Workers' Party in parliament put a definite end to the two-party system and to the existing bimodal polarization. However, the operative majority system contained the

danger of a new bimodal polarization formed on an economic instead of an ideological dividing line, because in the long run it would lead to the Liberal party's political death (as in Great-Britain). To counter this danger, the dominating Catholic party introduced a system of proportional representation, that made the Liberal party again a rather strong political formation, although it considerably cut down the Catholic party's parliamentary majority (in 1900 the Liberal party got 33 seats as against 20 in 1894; the Workers' Party only rose to 32 seats). This was an apparent manoeuvre of the political leaders against the rising Socialist movement. Result of this measure was not only that the two-party system came definitely to an end in Belgium, but also that the polarization of the political conflicts became much more complex: the old bimodal polarization between clericals (Catholic party) and anticlericals (Liberals and Socialists) remained, but was now crossed by the new polarization of conservatives (the majority in the Catholic party and the doctrinarian Liberals) and progressists (Socialists, radical Liberals and the rising Christian democracy within the Catholic party).

3. In spite of its moderateness and its speedy integration, the Workers' Party introduced a new method of action, namely the *general strike*. This, however, was confined to a politically rather limited objective: universal equal suffrage.

The use of this revolutionary method was in fact a consequence of the relative exclusiveness of the Belgian society, of the misconception of a part of the political elite about the workers' demands and of its attempts to isolate the Socialist movement (6). A comparison with the more open attitude of the political elite and the reformism of the Socialist parties in Great-Britain and Scandinavia is interesting in this connection.

Its revolutionary style did not prevent the Workers' Party from playing the parliamentary game loyally from the beginning and from expecting the reform of the socio-economic structure almost exclusively from parliamentary political action. For this purpose it was indispensable to democratize the election system and to allow the proletarians to take in parliament the place they had quantitatively right to. Hence the stress which the Socialists laid on the establishment of

(6) The attitude of the Catholic politicians and dignitaries versus the social question after 1886 is characteristic: their sudden interest and activities were greatly inspired by the fear of the Socialist successes, which they wanted to neutralize by means of their Catholic workers' associations.

universal equal suffrage. Therefore, however, the Liberal party's support was almost indispensable. The alliance between these two parties, stimulated by the anticlericalism they had in common, regularly led to cartel lists at the elections, based upon a progressive programme that also contained the demand of universal equal voting. As this Liberal-Socialist co-operation did not bear the expected fruits, and as the Catholic majority kept firmly in the saddle, in 1913 the Workers' Party reverted to its revolutionary means of general strike to force democratization of suffrage through. At that moment a very strong opposition against the use of this method already existed within the party. E. Vandervelde, the Socialist chairman, vainly tried to refrain his troops when the prime minister signified him that the government would soon be willing to introduce universal equal suffrage.

4. This development towards closer relations, that was attented by a moderation in the socialist radicalism, has been accentuated and consolidated by the outbreak of the *First World War* and the violation of the Belgian neutrality. In vast majority the Belgian Socialists proved their loyalty as well to the interest of the Allies as to the Belgian government, that was transformed into a national one, in which also Liberals and Socialists (E. Vandervelde) were received. In 1918 the Belgian Workers' Party was no longer a menace for the Liberal parliamentary democracy : on the contrary, it felt responsible together with Catholics and Liberals for the national recovery and for the building up of a new future. This loyal attitude and the closer relations between the three parties led to the adoption of universal equal voting and of a whole series of social laws.

*
* *

After the *First World War*, when also the national and industrial revolutions came to an end, the existing parties consolidated themselves round the party structures and ideologies grown at an earlier date, and consequently round the earlier conflictual lines, although these had lost a great deal of their actuality. The forming of opposition became chiefly non-structural because the Workers' Party gradually integrated itself and because the structural opposition parties (namely the Communist party, Rex and to a minor extent the Flemish nationalist parties) remained rather marginal. This tendency undiminishedly continued after the economic crisis of the thirties and after the *Second World War*.

I. AFTER 1919

1. Universal equal suffrage.

a) *Multipartism and coalition governments.*

To avoid every revolutionary outbreak and to ascertain the indispensable support of the working classes in national reconstruction, the political leaders in 1918 were willing to admit a great part of the Socialist claims, and especially the establishment of political democracy through the adoption of universal equal suffrage. Moreover, they drew the Socialist leaders into political resolutions by the formation of a government of national unity, and they stimulated a social legislation that met the most important grievances of the working classes. A general increase in the standard of living also resulted in liberating the working classes and the Socialist movement from a lot of frustrations, so that they became willing to identify themselves greatly with the national interest.

Next to this growing integration of the Workers' Party, the extension of the franchise meant the definitive end of homogeneous governments : the Catholic Party lost its absolute majority, the Workers' Party became the second party. The formation of coalition governments had two important results on opposition forming :

— The election results became less important for the formation of governments than mutual negotiations and agreements among the parties, because only coalition governments could secure a majority. From this logically resulted a weakening of the rivalry among the parties (although they mostly began the electoral struggle separately). Because of the impossibility of forming a homogeneous government they attached more importance to their weight as negotiators than to the strengthening of their parliamentary position. Through this procedure the quadrennial plebiscite lost a great deal of its significance.

— With coalition governments the opposition was less clearly defined as with homogeneous governments, not only because it often consisted of more than one party, but also because it cut right across the parties themselves. Especially in the Catholic party the internal cohesion got weak, as a result of the increasing conflicts between conservatives and christian-democrats. But the Liberal and Socialist parties too had to reckon with a weakening of their discipline and unity.

b) *Aggravation of the conflict between national culture and Flemish subculture.*

The establishment of parliamentary democracy did not only valorize the working classes, but also the Flemish population as a whole, which up to then had little influence in parliament as a result of the existence of the so-called social linguistic frontier (7). After the First World War the conflict between Flemish subculture and national culture grew sharper: the Flemish were no longer satisfied with small concessions, but required the total equality of their subculture with the (French) national culture. To this end the removal of the social language barrier and the recognition of the linguistic homogeneity of Flanders and the Walloon country seemed a first requisite.

Politically, however, the Flemish subculture largely integrated itself in the existing party system (the Flemish nationalists never got more than 8 per cent of the votes between the two world wars). For this may be given a threefold reason:

— The conflict between Flemish subculture and national culture took its definite shape only at a moment when the Belgian party-system already had consolidated itself, namely after 1918. A Flemish nationalist party as a permanent party formation would only have had a chance if it had come into being in the period of national revolution, before the entrance of the Workers' Party into the political arena and before the political mobilization of the masses. This thesis is confirmed by the fact that Flemish nationalism between the two world wars was most successful in those districts where the traditional parties and trade unions had not yet obtained a foothold in 1918.

— Through the existence of a social language barrier, there was no specific Flemish elite, that could participate in political decision-making. In contrast with the Belgian Workers' Party, the Flemish movement thus missed a great opportunity of winning gradual concessions without interfering significantly with the existing interests. The Flemish interests, on the contrary, were defended by the Flemish politicians, who had risen in the traditional party frameworks and who naturally valued the own party interests higher than those of the Flemish subculture.

(7) In Belgium there exists not only a geographic linguistic border between North and South, that divides the country in a Dutch-speaking and a French speaking part, but the Dutch-speaking part itself is crossed by the so-called social linguistic frontier (although it crumbles of in the latest decades): the upper classes dissociate themselves from the population by the use of French.

— The conflicts between several subcultures, or between national culture and subculture are mostly so explosive and full of emotion, that they are seldom taken up by a normal parliamentary opposition that is willing to negotiate and compromise. Under these circumstances, one can imagine that some people try to find a solution *outside* the traditional procedures, and even outside the framework of parliamentary democracy (as happened after 1932), by which a peaceful solution is naturally made still more difficult. Moreover, the linguistic problem never took the first rank in the hierarchy of political conflicts. The social conflicts between clericals and anticlericals always counted more heavily than the language controversy.

It appears from the Flemish realizations between both World Wars that an own party formation was no *conditio sine qua non* to solve the conflicts between the Flemish subculture and the national culture : the equipollence of both cultures and the linguistic homogeneity of Flanders (8) and Wallonia were recognized in principle. The contribution of the Flemish Nationalist Party of these realizations was only indirect : by its existence and radicalism it goaded the existing parties into action, but it was not involved at all itself in the decision-making in this field.

2. Structural opposition after 1919.

As a consequence of the growing integration of the Workers' Party into the parliamentary democracy, and of the weakness of the Flemish Nationalist Party, along with its limited structural opposition, the image of the political game changed somewhat after the First World War. While the Catholic party had been leading homogeneous governments since 1884, from 1918 onwards it had to share power, alternating or together, with the former opposition parties, the Liberals and the Belgian Workers' Party. The really structural opposition was limited to marginal parties : the Communist Party and, after 1936, Rex.

a) *A weak Communist Party.*

There are three reasons to be mentioned for the weakness of this party, and analogous to it, of the revolutionary left wings within the Belgian Workers' Party :

(8) This implied the abolition of the social language barrier in Flanders, and the necessity for the traditional French-speaking elites in Flanders to identify themselves with the Flemish subculture; from this angle it was an important democratic victory.

— Notwithstanding its well-established organization, the Belgian Workers' Party was no social ghetto party in the proper sense of the word, i.e. a strongly ideologically coloured movement, striving after its members' isolation from influences of the social surroundings; it has been mentioned before that it was never politically isolated, thanks to its relations with radical liberalism. The absence, before 1917, of a strong left wing with acknowledged leaders, could but slow down the development of a Belgian communism.

— The First World War had brought about a lively patriotism in the Belgian Workers' Party; the communist movement, on the contrary, manifested itself from the beginning not only as a revolutionary reaction of a certain class, but also as an external menace to the nation (cf the unsympathetic attitude of the Workers' Party towards the peace treaty of Brest-Litovsk, and its feeble reactions upon the allied interventions in Russia), and also for this reason it ran up against the scepticism of the Belgian working class.

— A potential revolutionary movement was taken much wind out of its sails by the numerous social realizations right after the First World War.

b) *Fascism in Belgium.*

Save in some Flemish Nationalist groups, fascism has never obtained a foothold in Belgium. Only *Rexism* did mean at a certain moment a threat for parliamentary democracy: grown out of the Catholic action, *Rex* none the less gained its first big election victory only *after* the economic crisis (namely in 1936), and shifted towards a fascist movement in the proper sense of the word *after* passing its summit (after the partial elections of 1937). This anti-movement was the first mass reaction of the isolated citizen, who felt threatened and powerless in front of the everspreading might of the bureaucratic organizations (9).

It had, however, a temporary character; the existing political parties still appeared sufficiently capable of mobilizing the voters in the existing formations, and of maintaining the Liberal parliamentary democracy in this way. In spite of the impotence of rapidly succeeding and unstable governments, which turned out not to be up to their ever more complex tasks, parliamentarism was maintained without

(9) J.M. ETIENNE, *Naissance et évolution du mouvement rexiste jusqu'à la guerre*, Paris, 1966 (unedited thesis submitted to the « Fondation nationale des Sciences politiques », and prepared under the direction of J. Touchard).

essential changes in the period between both world wars. During, and even after the economic crisis, the belief of the political elite in the liberalizing political and economic regime remained almost unshaken.

II. AFTER THE ECONOMIC CRISIS AND THE SECOND WORLD WAR

1. Evolution towards the Welfare State and actual general coalition-mindedness.

The economic crisis of the thirties, the Second World War and the reconstruction gave opposition formation in Belgium a new dimension, which was, moreover, theoretically based on Keynesianism, that aimed at uniting the previously opposed social and economic interests in one common action programme. In Belgium the first impulse to the rise of the so-called Welfare State was given by Hendrik de Man's *planisme* in 1933 (10) : the purpose of this *Plan* was not only a neutralization of the economic crisis by abandoning the policy of deflation, but still more the general acceptance of capitalism by increasing State intervention in the economy. Before 1940, however, only very little of this was achieved because of the resistance and lack of understanding H. de Man met with, as well in his own party (that stuck to orthodox Marxism and actual reformism at the same time), as in the Liberal and Catholic parties, and in the world of industry and finance.

But after the Second World War the premises of the Welfare State (11) were accepted almost generally : the most evident proofs of this were the extension of social legislation, i.e. Social Security, and the integration of the trade unions in the economic (capitalist) order through the legal organization of the economy.

An important consequence of the economic thought in the Welfare State was the weakening of the traditional class struggle between employers and employed : the former became convinced of the necessity to rise total wages so much that they could lead to an increase

(10) P. DODGE, *Beyond Marxism: The faith and works of Hendrik de Man*, The Hague, 1966, pp. 124-173.

(11) The definition used is that by P. THOENES in his work *De elite in de verzorgingsstaat*, Leyde, 1962, p. 124: « The Welfare State is a form of society characterized by a democratically organized system of government services which, while maintaining the capitalist production system, guarantee the collective social well-being of the citizens ».

in sales, while the trade union leaders, on the other hand, remained no longer insensible to the argument that wages which are too high would not leave enough funds for investments and could result in unemployment. Although there are still considerable differences of opinion about the « how » and « how much » of the wages and the distribution of national income, the oppositions of interests between both groups have been solved for the greater part, at least *in principle*. This development lead unavoidably to a technicalization of the political discussions and to a weakening of the political struggle, which — in spite of the terminology — was no longer a struggle about principles and purposes, but about *means*, within the generally accepted framework of the existing economic system.

This actual evolution, however, did not give rise to new political structures. Parliamentary democracy was untouched and the old controversies between parties remained open : the Socialist party changed its name and structure in 1945 (*Belgian Socialist Party* instead of *Belgian Workers' Party*), but in the meanwhile it kept expressing its attachment to the party programme of 1894, without adapting this to the new political and especially socio-economic situation. The re-organization of the Catholic party into a — theoretically a-confessional — *Christian Social Party*, did not attenuate appreciably the old antagonism between clericals and anticlericals. An attempt to found a new party on a « travaillist » basis (*Union démocratique belge*) failed miserably. Only the transformation, in 1962, of the Liberal party into a *Party for Liberty and Progress* (and the abandonment of its traditional anticlericalism) appears to have had a more profound influence on the political dividing line — in so far as the successes in the latest Parliamentary Election already permit a definitive judgment.

2. Conflicts behind apparent consensus.

It may be asked whether present-day party oppositions still correspond to real conflicts, and whether present-day party ideologies and party supporters are no tradition inherited from the past. The management, indeed, has become greatly a-political as a result of the almost general consensus between the various parties concerning the goal to be pursued. From this point of view, it may even seem anachronistic to talk about structural oppositions in Western democracies, which would rather belong to the political thought of the 19th century.

It is to be observed, however, that important conflicts lurk behind this apparent general consensus. Although the Belgian governments

since the Royal Question have been characterized by a fairly strong stability, they regularly had to cope with very sharp political outbursts, among which only the school struggle (12) fell within the existing party relations. All other conflicts arose outside the existing parties, and were even directed against them.

— The *revolutionary strikes during the winter of 1960-1961* broke out among Walloon, i.e. Liège workers : the Socialist party and trade unions took the lead only afterwards and rather reluctantly (13). These events started a period of general discontent in the Walloon working-class, alarmed by Wallonia's economic recession, and this dissatisfaction could be absorbed only partially within the framework of the Socialist party. It was attended by a more general criticism of the evolution of the Welfare State and, more in particular, of the Socialist party, which was said to evince more interest in the general (i.e. capitalist) well-being than in the specific interests of the (Walloon) working classes. This malaise led as well to several left wing disruptions from the Socialist Party, as to a crisis within the Socialist Party itself, which still keeps clinging to the Marxist class-struggle scheme, but has in fact become an indispensable pillar of the Welfare State.

— Notwithstanding the numerical majority and the undeniable economic progress of Flanders, conflicts between the Flemish subculture and the national culture did not fail to come ; on the contrary they tend to increase, and to concentrate on the *problem of Brussels, the capital*, the incarnation of the national culture and the centralizing power. There is, moreover, a conflict between the existing (French-speaking) elite and a rising Flemish elite. Although a thorough inves-

(12) This second school struggle (1954-1958) was in fact a repetition of the one in the previous century: the Liberal-Socialist coalition wanted to pursue a policy of secularization by stimulating the public schools and imposing (financial) limitations on the confessional schools. Notwithstanding the stout resistance of the episcopacy, the Catholic public opinion and the Christian Social Party, the coalition used its parliamentary majority to impose its views. But just as in 1884, the electorate of 1958 condemned this governmental policy aiming at a sharp separation of Church from State. The Catholic minority government formed in 1958 reached a compromise concerning this vexed question with the Liberal and Socialist opposition. The three parties signed the so-called *Schools Pact*, by which the State recognized in fact the equality between the confessional and public schools, with all its (financial) consequences.

(13) See among others R. DEPPEZ, *La grande grève (décembre 1960-janvier 1961). Son origine, son déroulement, ses leçons*, Brussels, 1963.

(14) The sociological backgrounds of the Flemish-Walloon relations are thoroughly explained in A. van den BRANDE's *Elements in the Belgian Macro-Structures for a Sociological Analysis of the Ethnic-cultural Opposition*.

tigation of this question falls outside the scope of this article (14), one cannot go by the fact that it has become a very important factor in the determination of the political climate, and a source of discord in all political parties. Besides, the differences of opinion in this connection are so emotional and fundamental that it appears to be utmost difficult to find a solution acceptable for the various tendencies.

In addition to these disputes, with their very complex political and sociological background, one should also remember the tragic events in the Limburg coalmines (in February 1966 a totally unexpected revolt came about among — traditionally quiet — Limburg miners, when they were informed about pit closures, without sufficient security for new employment, and the Flemish students' anticlerical reaction against the Belgian bishops' decisions regarding the structural remodelling of the Catholic University of Louvain. Both events are still too fresh in mind to permit a more or less definitive conclusion, but they seem to point at a fairly high degree of discontent in important strata of the population. At any rate, it is symptomatic that they fell completely outside the traditional party frameworks, and that even the structural opposition parties (the communists and — although to a lesser extent — the Flemish Nationalist Party, i.e. the *Volksunie*) proved not to be in a position to catch this dissatisfaction. The major political parties have developed into very complex organizations, with paid officials and administrators who regard politics as a career, as a specialized profession. These parties became part and parcel of the modern public services. In this way, however, they lost contact with a substantial proportion of the population. Indeed, the growing technicalization and bureaucratization of the political functions give the citizens the impression to have no hold on the direction or formulation of policy. This situation inevitably results in a decrease of political interest and in unorganized eruptions of discontent, which are in fact the unmistakable signs of a search for new channels of political expression.

Recent events abroad suggest that Belgium is not the only country confronted with this craving for a new form of political participation (cf the Amsterdam riots in the summer of 1966, the success of the « Democrats 66 » at the latest elections in the Netherlands, and — at a completely different level — the NPD's one in Germany). An answer to the question whether these undeniable tokens of dissatisfaction and unrest are either necessary growing pains of the modern Welfare State, or the starting point for an entirely new form of opposition against the modern State with its insusceptible political organs, is very difficult to give.

BIBLIOGRAPHY

LIYCKX Th. *Politieke geschiedenis van België*, Brussels-Amsterdam, 1964.

DAHL R.A. éd., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, 1966.





Elements for a sociological analysis of the impact of the main conflicts on belgian political life

by A. VAN DEN BRANDE*

★

« *Un sage roi estant comme un habile apothicaire qui, des plus meschans poisons compose d'excellens antidotes, et des vipères en fait de la thériaque.* »

Henri IV.

The intention of this paper is to present the analytical tools — concepts and hypotheses — for a sociological study of the effects from the outstanding Belgian conflicts on political life and vice versa. We shall try to show that the chosen instruments are plausibly suited for the aimed analysis.

Our frame of reference is a structural-functional one, equilibrated by a conflictual starting point, chosen in function of our object-matter and with the intention to find out finally the dynamics of the system (1).

This is one aspect of the neo-dialectical attitude adopted, which consists-when studying one conceptual reality-in a systematic attention for the presence of the opposite, in the search for the consensus *after* the conflict, for the assimilation *after* the emancipation, etc. (2).

* Born 1930 in Bondo (Congo) of Flemish parents. Studied Law and the Social Sciences at the State-University in Ghent (1949-1956). In 1957 librarian and since 1966 conservator at the Central Library of this University.

(1) For a discussion in connection with this methodological approach, see: Ralf DAHRENDORF, *Toward a theory of social conflict*. In: *The Journal of Conflict Resolution*, 2 (1958), pp. 170-183.

(2) See: LI. GROSS, *Preface to a metatheoretical framework for sociology*. In: *American Journal of Sociology*, 67 (1961), p. 128 and R. BENDIX and B. BERGER, *Images of society and problems of concept formation in sociology*. In: LI. GROSS (Ed.), *Symposium on sociological theory*. Evanston, 1959, p. 92.

I. LIMITATIONS

Some description will be needed, but has to be limited here to the main lines of the structures, just enough — as I hope — to make the theory understandable and to show its plausibility in relation to the reality studied (3). Yet we think that by this exposition, the reader will get after all from this reality, some rough image built up in sociological terms. Not any more than full description, can we give results from a systematic testing of the proposed hypotheses. Here too some facts and directions for research will be indicated just as illustrations for the argumentation.

This contribution is further limited in three other ways : First, as to the kind of processes studied, the field is narrowed to the internal political system, with abstraction from foreign policy (4). And — on account of the conflictual starting point — even in this field much more attention goes to the problem of the legitimacy of the system, than to his efficiency (5).

Secondly there is a limitation in time, as only the postwar structures and developments were taken into consideration.

Thirdly — as to the level of analysis — we shall confine ourselves to the macro-level of Belgian political life i.e. to the processes relevant for the exercise of formally institutionalized power by the state.

So, we better could say that we shall try to approach the facts *from* the macro-level, taking into consideration the developments on other levels, as far as they are important to the former. We shall use here the term micro-level for processes in and between individuals and the term meso-level for (almost secondary) groups and their interrelations forming a web between the individual and his primary groups on one side, and the state on the other side (6).

(3) For a fuller description, see — besides the other contributions in this number —: *La décision politique en Belgique*. Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP, Bruxelles), Paris, 1965.

Val. R. LORWIN, *Belgium: Religion, Class and Language in National Politics*, pp. 146-187, in Robert A. DAHL, *Political oppositions in Western democracies*. New Haven, 1966.

A more detailed analysis of the structures of Belgium's main conflicts is given in: A. VAN DEN BRANDE, *Mogelijkheden van een sociologie der Belgische conflicten na de tweede wereldoorlog (1944-1961). Een verkenning der basisstructuren*. In: *Sociologische Gids*, 10 (1963), nr 1, pp. 2-29.

(4) On the foreign conditioning of Belgian politics, see: *La décision politique en Belgique. Op. cit.*, pp. 17-19.

(5) See about this dual tendency: S.M. LIPSET, *Political man*. London, 1960, pp. 24-30, 77-83; and: P.J.A. ter HOEVEN, *Bedreigde democratie*. Utrecht, 1965, p. 8.

(6) This is about the distinction applied with other labels in: BRAIBANTI R.J. and SPENGLER J.J., *Tradition, values and socio-economic development*. Durham, Duke Univ. Press, 1961. Concerning the different uses and the methodological impli-

On the political macro-level we could distinguish a formal aspect, consisting of the legal institutions and their working, a semi-formal aspect, formed almost by the political parties, and an informal one, there where influences, not foreseen by law, intervene *directly* in the formation of the authoritative state-outputs (7).

II. BASIC STRUCTURES

Some years ago we made a study of the structures underlying the main Belgian conflicts, taking the line that it could be relevant to see them as one system (8). As it is wise to start a structural-functional analysis by the structures, we shall start here with a short outline of the results of this research (9). We came to the following conclusions :

1. These conflicts are enacted in three series of socio-cultural features, important on the national level, viz. in the socio-economic, the ideological and the ethnic-cultural dimensions (10). Each dimension consists of cultural components, i.e. attitudes, values, interests, opinions, norms, etc. as well as of patterns of interactions, groups and institutions.

So there are progressive ideas, intending changes in the socio-economic relations, almost expressing labour-interests, and supported by the organisations of the employed, as against the more conservative strivings of groups of more or less capital owning employers. There exist catholic (other religions are unimportant on the macro-level) versus free-thinking values, both defended by their own institutions. And last — but not least — we know a Flemish culture beside a « Francophone » one, living each in different groups of the population. The distribution of these features is, to some extent, bimodal in each dimension (11).

Yet, we should make a distinction here, according to the three levels and the two components we distinguished before. For the moment, this bimodal distribution is very pronounced even on the

cations of the micro-macro distinction, see: J.A.A. VAN LEENT, *De macro-micro verhouding, bij de sociologie, de psychologie en de sociale psychologie*. 's-Gravenhage, 1962.

(7) David EASTON, *A systems analysis of political life*. New York, 1965, p. 354.

(8) A. VAN DE BRANDE. *Op. cit.*

(9) See foot-note 3.

(10) In the same sense, see: *La décision politique en Belgique*, pp. 22-40, and Val. R. LORWIN. *Op. cit.*, pp. 147-148.

(11) Concerning the effects of a bimodal distribution of opinions: Robert A. DAHL. *Op. cit.*, pp. 372-380.

macro-level for the cultural aspects of the Flemish-Francophone dimension. Structurally this is true too here for the micro- and meso-levels. This antithesis is not so clear-cut in the institutions of the political macro-level.

For the catholic-free-thinking features (12), on the contrary the cleavage structures on the macro- and meso-levels are very explicit, the antithesis in the opinions on these levels being somewhat decreased (13) but still present. The major gap exists here between the former and the micro-level. Here the distribution of the individual and primary-group motivations as well as of the different forms and degrees of participation based on this motivation, can no longer be said to be plainly bimodal. One could rather think of a set of irregularly filled, less or more parallel, continua (14).

In the socio-economic dimension too the bimodal distribution is the clearest on the macro- and meso-levels. But this distribution is mitigated by the existence of large middle-classes (15), with their own organisations and pronounced middle-class ideology (16), by a rather small, but existing social mobility (17) and by a general increase of wealth. Polarization occurs by conflicts on socio-economic issues, in

(12) Some literature on this subject:

L. APOSTEL and M. BOTS, *Pluralisme en verdraagzaamheid*. Antwerpen, 1966.

K. DOBBELAERE, *Sociologische analyse van de katholiciteit*, Leuven, 1966.

J. KERKHOFFS en J. VAN HOUTTE, ed., *De Kerk in Vlaanderen*. Tielt, 1962.

J. KRUIHTOF, *Clericalisme en anti-clericalisme in België*. In: *De nieuwe stem* (1961), p. 417.

Structures catholiques belges. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, no 9 (6 mars 1959).

Structures et évolution du « monde catholique » en Belgique. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nos 352, 353, 354 (10 février 1967).

J. VAN HOUTTE, *Verzuiling versus openheid*. Verslagboek Vlaamse Sociale Studiedagen, 1966.

Werkgroep PASCO, *Tussen atheïst en gelovige*. Tielt, 1965.

(13) « Les idéologies reculent; les piliers restent » says Val. R. LORWIN, in his « Conflicts et compromis dans la politique belge ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, no 323 (10 juin 1966).

(14) We use the plural in order to indicate that one could draw distinctions and in the individual motivations (for instance between moral and religious as against group- and institutional incentives — the latter being direct influences from the meso- and macro-level on the micro-level) and in the individual participations (for instance between participation in moral, religious, cultural, socio-economic or political interactions, groups or institutions). See for example the diagram on participation on catholic institutions, published in « Structures et évolution du monde catholique... ». *Op. cit.*

(15) See: R. CREMER, *Les classes moyennes en Belgique*. Bruxelles, 1955.

(16) About the organisations of the middle classes: R. THIJS, *De organisatie van de middenstand in België*. Antwerpen, 1960. About their ideology: W. DUMON, *De middenstand als sociologische categorie*. Leuven, 1963.

(17) See: M. VERSICHELEN, *Sociale mobiliteit. Een studie over differentieële levenskansen*. Gent, 1959. Some studies on educational sociology give a partial image of the upward social mobility too. See:

J.L. WIEERS, *Onderzoek naar de sociale stratificatie der Vlaamse Studenten*. Leuven, 1958.

which the independent middle-classes choose almost the conservative side. Nevertheless on some issues there are coalitions of the industrial interests (holdings and labour-unions) as against the middle-class commercial and agricultural interests. This counteracts again polarization.

The fact that in general the features in the three dimensions are ascribed, continued as they are by family conditions and tradition (18) strengthens their bimodal distribution.

2. This « rule of descent » is on his turn enhanced by the fact that these three dimensions can be considered (at least in their origins) as minority-majority relations (19). So we have a Flemish (Dutch-speaking) minority versus a Francophone (French-speaking) majority, a minority of labourers against a majority of employers, whilst the catholic structures till the end of the last century were dominant in many areas on the free-thinking ones.

The general characteristics of these relations are, that a relevant difference in culture (due to historical circumstances) and/or a difference in interests (due to different social positions) of people living together in a joint social context, give rise to a separated and antithetical group-consciousness and group-formation, one group disposing hereby of more power and/or prestige than the other (20).

In a given socio-cultural situation, the difference at issue sometimes may really be the cause of the unequal relations, anyhow it is used as a criterion and a means for a different and differentiating treatment, resulting in subordination and arrearage of the minority. The supposed superiority of the majority-features, serves as legitimation for this situation (21).

The members of the minority can react in different ways : they can resign to their fate, which doesn't necessarily mean that they agree, or they can try to escape their minority position. This latter type of

E. VAN DER STRAETEN, *Sociographie van de studenten ingeschreven aan de Rijks-universiteit te Gent*. Gent, 1959.

L. COETSIER en E. VANSTEENKISTE, *Sociaal-economische achtergronden van de democratisering van het Universitair onderwijs*. Gent, 1961.

L. COETSIER en A. BONTE, *Doorstroming naar de Universiteit, aansporing tot socio-culturele mobiliteit*. Antwerpen, 1963.

(18) This is very good demonstrated for the participation in catholic structures, in K. DOBBELAERE. *Op. cit.*, pp. 315-346.

(19) See: J.S. ROUCEK, *The power and ideological aspects of the majority-minority relationships*. In: *Sociologia Internationalis*, 3 (1965), p. 106, with reference to Ch. WAGLEY and M. HARRIS, *Minorities in the new world*. New York, 1958.

(20) For a discussion of this aspect, see R. DAHRENDORF, *Op. cit.*, and J. THURLINGS, *Strijd om nieuwe orde. Sociologische Gids*, 12 (1965), pp. 89-105.

(21) See: J.S. ROUCEK, *Op. cit.*, pp. 97-120, and: F. VAN MECHELEN, *De minderheid als sociologische categorie*. In: *Sociologische Gids*, 9 (1962), pp. 58-80.

reaction seems to be influenced by many, intense interactions with the majority and by a high degree of discrimination.

3. There are two ways to escape a minority position, the one, in general more personal, is assimilation, when this is possible, the other is emancipation (22). Assimilation occurred in the Belgian situation almost by social mobility of the labourers and the take-over of French culture by some Flemish. Yet there were some factors that favoured the different struggles for emancipation. First, some cultural factors enhanced in the past century the growth of consciousness by the minorities, as did the ideas of the French Revolution, the — mainly Marxist — ideology of the international labour-movements, romantic nationalism and the spread of general education. Secondly, there were structural factors : the growth of democratic institutions and the fact — important in connection with democracy — that the three Belgian sociological minorities could reckon on a demographic majority (23). So three emancipation movements pushed on from the 19th century : a freethinking first, a labourers afterwards, and a Flemish at last.

The result now is, that the first obtained about fifty-fifty positions, while the other two are still proceeding on a quite advanced, irreversible emancipation. These developments led to counter-movements and organisations of the majorities and to a real institutionalization of the antitheses. The defense mechanisms of the majorities and the wish of the minorities to consolidate the conquered positions gave rise to a form of vertical institutional pluralism (« verzuijing » in Dutch what means « pillar-formation ») (24) i.e. a tendency towards organisation of all life-activities into the circle of one's own opinions. This tendency had most effects in the ideological dimension, but

(22) See: M.M. GORDON, *Assimilation in American Life*. New York, 1964:

D. M., *De verkiezingen van het individualisme. Van verbroken paktten naar nieuwe solidariteitsvormen*. In: *De Maand*, 8 (1965), p. 327. With references to Max SCHELER, *Vom Umsturz der Werte*; H. DE MAN, *De psychologie van het socialisme*; Irwin L. CHILD, *The second generation in conflict*.

J.S. ROUCEK, *Op. cit.*, pp. 111-115.

F. VAN MECHELEN, *Op. cit.*, pp. 64-70.

J. THURLINGS, *Op. cit.*

R. DAHRENDORF, *Op. cit.*

(23) For the Flemish-Francophone relations see on this point: R. CLIQUET, *On the differential population development of the Flemings and the Walloons and its influence on the Flemish-Walloon relations*. In: *Homo*, 11 (1960), pp. 67-88.

(24) See: J.M.G. THURLINGS, *Vertical pluralism in the Netherlands*. Lecture held at the Sociological Institute of the University of Lund, which in an interesting way pays attention to minority-majority relationships and institutional pluralism.

For Belgium, see on this matter:

L. APOSTEL and M. BOTS, *Op. cit.*,

J. KRUIHOF, *Op. cit.*, J. VAN HOUTTE, *Op. cit.*, and Val. R. LORWIN, « *Conflicts et compromis...* », *Op. cit.*

works in the two other dimensions too. But the Belgian situation is very complex, as we will see. By the criss-crossing of the three dimensions, notwithstanding the constant strivings of the six conflict-groups to make their own network of organisations as closed, as exclusive for other influences and as complete as possible, the six « pillars » never reach a closed achievement, so that — in the Belgian situation — one could better speak of poles than of pillars or columns.

Perhaps, one gets the most fixed image of column-formation when looking at their partial crystallization around the three major political parties (25), but here too continuously, the basic conflicts create cleavages and the conflict-groups cause withdrawal of support.

4. We have to continue on this theme by underlining that the most important fact revealed by our analysis of the Belgian conflict-structures is that they cross-cut completely one another (26). They mark the whole social field, so that nearly every individual and primary group is defined by a combination of three features : one out of each conflict-dimension. If one takes the bimodal distributions for granted and doesn't take into account the order of value-intensity of each feature, there exist eight combinations (27), so that — to take the example of Robert A. Dahl — individual A, B, C, D, etc. might be :

- A : pro-labor, anticlerical, Walloon (for Francophone)
- B : pro-labor, catholic, Walloon
- C : pro-property, anticlerical, Walloon
- D : pro-labor, catholic, Flemish, etc.

The effects of the emancipation-movements partly contributed to the low coincidence between the different minorities, respectively majorities (28).

As to the secondary groups on the meso- and macro-level, most of them are characterized or divided by some of these features. A lot of them are really built on one, two or three of these characteristics and belong to one or more of the conflict-poles, we spoke about. It is important however to note that the three dimensions have not the same importance for every individual or group nor on every moment. Although the three conflicts were all of first importance for political

(25) See: Val.R. LORWIN, *Conflicts et compromis...*, *Op. cit.*

(26) What means in the terminology of R. Dahl, that they have a low coincidence. See: R. DAHL, *Op. cit.*, pp. 376-377.

(27) R. DAHL, *Op. cit.*, p. 377.

(28) See: J.M.G. THURLINGS, *Vertical pluralism...* *Op. cit.*, with reference to DAVIS, GARDNER and GARDNER's, *Deep South*, for the relations between horizontal and vertical pluralism.

life in the period considered, they were seldom focal at the same rate on the same moment and never for all individuals and groups together (29).

The nuclei of the poles are formed by people, for whom the feature in question has a pronounced priority, and they try to actualize this priority in their domain of recruitment of the social field. The groups and individuals belonging to a pole can be ranged, starting from the nucleus, according to the importance given to his values. One could use here the image of expanding, concentric circles of diminishing intensity. Mostly the impact of the other conflict dimensions grows as a person or group is more removed from the centre. Yet as everybody in the field is marked by three features, the whole pole and to some extent even the nucleus, are always divided by the two other conflict lines, with the consequence that there are four subdivisions in each pole, which are the same on the opposite side, as one can see in table I.

TABLE I

Subdivisions in the Belgian conflictual poles

<i>Catholic</i>	<i>Free-thinking</i>
<i>Catholic.</i> — Progress. — Flemish.	<i>Free-thinking.</i> — Progress. — Flemish.
<i>Catholic.</i> — Progress. — Francoph.	<i>Free-thinking.</i> — Progress. — Francoph.
<i>Catholic.</i> — Conserv. — Flemish.	<i>Free-thinking.</i> — Conserv. — Flemish.
<i>Catholic.</i> — Conserv. — Francoph.	<i>Free-thinking.</i> — Conserv. — Francoph.
<i>Progressive</i>	<i>Conservative</i>
<i>Cath.</i> — <i>Progressive.</i> — Flemish.	<i>Cath.</i> — <i>Conservative.</i> — Flemish.
<i>Cath.</i> — <i>Progressive.</i> — Francoph.	<i>Cath.</i> — <i>Conservative.</i> — Francophone.
<i>Free-think.</i> — <i>Progressive.</i> — Flem.	<i>Free-think.</i> — <i>Conservative.</i> — Flem.
<i>Free-think.</i> — <i>Progressive.</i> — Fr.	<i>Free-think.</i> — <i>Conservative.</i> — Franc.
<i>Flemish</i>	<i>Francophone</i>
<i>Cath.</i> — <i>Progressive.</i> — <i>Flemish.</i>	<i>Cath.</i> — <i>Progressive.</i> — <i>Francophone.</i>
<i>Cath.</i> — <i>Conservative.</i> — <i>Flemish.</i>	<i>Cath.</i> — <i>Conservative.</i> — <i>Francophone.</i>
<i>Free-think.</i> — <i>Progress.</i> — <i>Flemish.</i>	<i>Free-think.</i> — <i>Progress.</i> — <i>Francoph.</i>
<i>Free-think.</i> — <i>Conserv.</i> — <i>Flemish.</i>	<i>Free-think.</i> — <i>Cons.</i> — <i>Francophone.</i>

No wonder that there are remarkable parallelisms between the structures of the opposite poles, as they are split up by the same cleavages.

(29) See: R. DAHL, *Op. cit.*, pp. 378-379 on salience or intensity, and D. EASTON, *Op. cit.*, p. 117, on the restrictions one actualized issue puts on the range of attention in the political system.

Nevertheless important differences are induced by the fact that the respective weights of each subdivision are seldom identic on both sides.

A result of this situation is that only one time out of four, a political enemy is this on every important matter. Twice he is an ally in one area, and once even in the two other conflicts.

Between the poles of the different dimensions exist strong ties too, as always two subdivisions are identic, abstraction made of the priorities of the values.

Many groups are built on different poles and create bridges between them, by which they gear into each other. These « bridges » are on the same time object of competition between the poles.

Before we can speak about the political institutionalization of this system, we should first look at the main hypotheses that can throw some light on this situation.

III. MAIN HYPOTHESES

1. The first hypothesis coming to the mind here is that cross-cutting cleavages and affiliations keep the conflicts in check. The idea stems from Simmel, but was formulated very sharply by Ross as follows : « A society, therefore, which is riven by a dozen oppositions along lines running in every direction, may actually be in less danger of being torn with violence or falling to pieces, than one split just along one line. For each new cleavage contributes to narrow the cross clefts, so that one might say that society is sewn together by its inner conflicts » (30).

Forgotten for years, this hypothesis was rediscovered by the American political scientists, who thought of it as of « overlapping memberships », « conflicting identifications » and « cross-pressures » (31). That is to say that they have seen it mainly on and from the micro-level (32). From their point of view however, it is difficult to distinguish clearly between cross-pressures, impelling for a different choice of the alternatives in a single conflict-dimension, and the pressures resulting from a competition of cross-cutting conflicts.

(30) Edward A. ROSS, *The principles of sociology*. New York, 1920, p. 164.

(31) R.A. DAHL, *Op. cit.*, p. 169.

(32) Robert E. LANE, *Political life*. New York, 1965, pp. 197-203. S.M. LIPSET, *Political man*. London, 1960, pp. 203-216.

The matter is formulated again in more general terms by L.A. Coser :
 « One safeguard against the conflict disrupting the consensual basis of the relationship, is contained in the social structure itself : it is provided by the institutionalization and tolerance of conflict... ».

« In groups comprising individuals who participate only segmentally, conflict is less likely to be disruptive. Such groups are likely to experience a multiplicity of conflicts. This in itself tends to constitute a check against the breakdown of consensus : the energies of group members are mobilized in many directions and hence will not concentrate on one conflict cutting through the group. Moreover, where occasions for hostility are not permitted to accumulate and conflict is allowed to occur wherever a resolution of tension seems to be indicated, such a conflict is likely to remain focused primarily on the condition which led to its outbreak and not to revive blocked hostility ; in this way, the conflict is limited to the facts of the case... »

« The multiple group affiliations of individuals makes them participate in various group conflicts so that their total personalities are not involved in any single one of them. Thus segmental participation in a multiplicity of conflicts constitutes a balancing mechanism within the structure (33).»

The anthropologist Max Gluckman too stressed the checking effects on conflicts from affiliations in cross-cutting structures. He paid much attention to the interceding role of the partners of the dimension not involved in the conflict (34).

Finally an entirely structural approach of this hypothesis was made by Peter Blau (35) : he is mainly interested here in the effects that the dynamics in the substructures have on the large social structure (36). He sees very clear as to the consequences : « The cross pressures of multigroup affiliations and the cross currents of conflicts that reduce the intensity and violence of opposition forces protect democratic institutions against destruction by heated partisanship, but they simultaneously protect other institutions and the existing power structure from being fundamentally transformed by a radical opposition movement with a firmly committed membership. Overlapping oppositions that deter a major opposition force from gathering strength serve important functions for stable democracy. They do so, however,

(33) Lewis COSER, *The functions of social conflict*. Glencoe, 1956, pp. 152-154.

(34) Max GLUCKMAN, *Custom and conflict in Africa*. Oxford, Basil Blackwell, 1960.

(35) Peter M. BLAU, *Exchange and power in social life*. New York, 1964, pp. 306-309.

(36) Translated in our terms: the effects of the dynamics on the meso-level for the macro-level.

at a social cost that is paid by the most oppressed social classes who would benefit from radical changes in the status quo ».

2. a) A second hypothesis is that in this situation — as seen from the points of view explained before — intercursive power will be prevalent on integral power. Intercursive power being the one *between* persons and groups, while the integral type supposes power *over* them. This distinction was made by Geiger, while Parsons developed a similar pair of concepts, speaking on « economic » respectively « political » power (37). Bendix used, as analytical dual tendencies, universally applicable on political life, a parallel, though not identical, typology namely « formally instated authority » versus the « customarily or voluntarily established associations typically involving relations based on affinities of ideas and interests ». He refers this to M. Weber : «...Weber wishes to distinguish between social relations (such as the supply-and-demand relations on a market) that are maintained by the reciprocity of expectations, and others that are maintained through orientation toward an exercise of authority. The latter orientation typically involves a belief in the existence of a legitimate order... (and) a legitimate order depends on an organizational structure...» (38).

So, state authority seems to be just one kind of integral power, namely formally institutionalized and legitimate integral power on this level.

The dynamics in an intercursive power situation are — as far as the conflicts in it are institutionalized — characterized by *specific* exchange relations, hence by bargaining, giving rise to a market-like model of interrelations. Integral power on the contrary is marked by more diffuse, more inclusive exchange relations, with hierarchically organised strivings « to control the relational system as a system » (39), what makes that the type of the structures here is more organization-like (40).

Consequently, to say that in the Belgian meso- and macrosituation discursive power is prevalent, is to say that on the Belgian macro-

(37) J.A.A. VAN DOORN, *Sociology and the problem of power*. In: *Sociologia Neerlandica*, 1 (1963), pp. 16-17. With references to: Theodor GEIGER, *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts*. In: *Acta Jutlandica. Aarskrift for Aarhus Universitet*, XIX, 2 (1947), pp. 280-281; and to Talcott PARSONS, *The social system*, Glencoe, 1959, pp. 121-127.

(38) R. BENDIX, *Nation-building and citizenship*. New York, 1964, p. 16.

(39) T. PARSONS, *Op. cit.*, p. 126.

(40) J.A.A. VAN DOORN, *Op. cit.*, *loc. cit.*

T. PARSONS, *Op. cit.*, pp. 121-127.

J.A.A. VAN DOORN and C.J. LAMMERS, *Moderne sociologie*. Utrecht, 1959, pp. 160-167.

level, political life — turning everywhere on the institutionalization of power and of conflicts — will be marked more, as far as this institutionalization reaches, by specific exchange relations and bargaining. This doesn't mean that hierarchical organisation wouldn't be present. On the contrary, the two types always are interrelated, suppose each other and feed each other. This is certainly true in the Western European democracies, where the interrelation and tension between a plebiscitarian state and group-representation based on subsisting or emerging inequalities, maintains the system of representative institutions, as Bendix argues. (41). The turning point between intercurative and integral power seems to be indicated by the specificity of the exchange relations. Indeed, when a group or a coalition obtains the control over power-resources, so important, that they can no more be paid by the other parties with specific exchange, these will have to pay with more diffuse compliance and come under the control of the dominant group.

Here we broach the more recent « power and exchanges » discussions, (42) of which we only will retain the hypotheses that are most promising for our situation. These seem to us to be the ones advanced by Dahlström on the possibility of exchange of power resources between successive games :

1° « The greater the number of issues under consideration, the more the exchange of power resources. »

2° « The more the interest of each participant varies, the more exchange of power resources. »

3° « The smaller the extent to which constituent parts of participants' interests coincide in the different issues, the more exchange of power resources. »

4° « The smaller the extent to which clearly victorious coalitions arise, the more exchange of power resources (43). »

b) A correlate of the first part of this hypothesis will be, that the consensus and legitimacy of the system will be marked by the dominance of intercurative power. Parsons made the point here, as follows : «...extension (of the « economic » power-type) is possible only under relatively rigidly defined conditions which include on the nega-

(41) R. BENDIX, *Op. cit.*, pp. 101-104.

(42) See: P.M. BLAU, *Op. cit.*

Edmund DAHLSTRÖM, *Exchange, influence and power*. In: *Acta sociologica*, 9 (1966), pp. 237-284. Alfred KUHN, *The study of society*. London, 1966, pp. 317-389.

(43) E. DAHLSTRÖM, *Op. cit.*, pp. 258-259.

tive side primarily the « emancipation » of the exchange context from diffuse and particular involvements so that criteria of instrumental efficiency may have primacy, and on the positive side the institutionalization of restrictions on resort to means of gaining advantage which would be disruptive of the operation of such an exchange system, notably fraud and force, and the abuse (defined in the requisite functional terms) of the control of organization » (44).

This means that it will be very important here to have a set of formal, juridical rules and institutions, that firstly create a field where the contending groups can meet and formally can make abstraction of « particular involvements » and that secondly, set out the borders and channels for the continuing conflicts. But, as to the types of responses through which political good will may be nurtured (45), the identification with the political community and the significance of common « national » symbols, rituals and holidays (46) will be low, except for the groups that participate the most in the exercise or profits of the integral power. A sense of common interest, the second of Easton's good-will responses, will be the real base of political consensus; the legitimacy of the regime and of the authorities, Easton's third type, being conditioned by their efficiency to perform a double task (47): First to make room for an optimal gratification of the particular conflicting desires, i.e. to maintain the formal market, we mentioned above. This market will be a first common interest, dictated by living together with all this cross-cutting conflicts: For the minorities it opens a way to emancipation, for the majorities a possibility to make use of their positions and to delay emancipation. Moreover, we should remember that many groups and persons belong to a minority in one respect and to a majority in another one (48).

A second task will bear upon a second group of interests: these shared by the greatest part of the population. Evidently this is connected with the dominant features of the culture and i.e. — in first instance, as in most Western European countries — a common interest in a further increase of wealth and hence in economic, technical and educational growth. This doesn't mean that there shouldn't be deepening contests in these domains; but there may be found a con-

(44) T. PARSONS, *Op. cit.*, pp. 123-124.

(45) D. EASTON, *Op. cit.*, p. 276.

(46) S.M. LIPSET, *Op. cit.*, p. 80.

(47) *Idem*, pp. 77-83.

(48) See: Robert A. DAHL, *A preface to democratic theory*. Chicago, 1956, pp. 104-105.

sensus to maintain and fortify what is seen as the bases of wealth. We may look for a political expression of this consensus too.

There will certainly be relations between the two kinds of agreement : first, because economic development fosters political stability (49), protects the power market and rounds off some sharp sides of the conflicts. A second connection is that the prominent pecuniary aspect of the economic solicitudes fits very well with the « economic » type of power distribution (50).

The two interrelated kinds of consensus, but mainly this on the bases of wealth, will afford some opportunities for integral power : To hold the conflicts in their borders supposes some integral power as institutionalized in the use of force by the state ; and as to the economic consensus, it is clear that the exchange positions of a sociological majority in a feature that has priority in the culture, will give this majority some possibilities for the control of the others.

3. As, nevertheless the situation contains to some extent, a separation between political and economic elites, it makes sense to examine — *mutatis mutandis* — some hypotheses Rossi proposed for communal politics. He « hypothesizes that the three basic strategies used by economic elites in countering the effects of this growth of electoral power will be these :

a) The promotion of nonpartisan electoral systems and of technically neutral administrative agencies ;

b) The intensified proliferation of privately controlled institutions and voluntary civic associations serving as instruments of influence and pressure in conflicts over policies ;

c) The development of (international) interest organizations to influence policies beyond the control of the (national) political elite (51) ».

Yet, we think that such developments, should partly be considered not just as strategies of economic elites, but as features and dynamics of a situation where minorities are allowed on a political power-market.

(49) S.M. LIPSET, *Op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 45-76.

(50) T. PARSONS, *Op. cit.*, p. 124.

(51) Stein ROKKAN, *The comparative study of political participation*. In: Austin RANNEY (Ed.), *Essays on the behavioral study of politics*. Urbana, 1962, p. 87. With reference to: P. ROSSI, « Theory and method in the study of power in the local community ». Paper delivered at the Conference on Metropolitan Leadership, Northwestern University, April 1960.

IV. POLITICAL INSTITUTIONALIZATION

The theoretical considerations above help us to understand that the political institutionalization of conflicts in Belgium has good opportunities: First in the social substructures, because in the given situation the cleavages will institutionalize themselves and balance each other. Secondly in the political superstructures, « a moderate state of conflict (being) in fact another way of defining a legitimate democracy » (52).

1. Some formal features.

By universal equal suffrage and proportional representation the Belgian sociological minorities have the possibility to build political strength, since they can recruit in demographic majorities (53). By this institutions the complicated conflictual relations are reflected in the political structures and to a large extent converted into a power-market. Political parties take a central place in this process of conversion, just as in the general political life (54). This is possible because Parlement has in fact legislative power and the control over the executive (55), so that governments mainly are made and broken by the political parties and in first instance by the directions of these parties (56). The King can be seen as a formal arbiter of the legal institutionalizations and as a symbol of the part of integral state power resulting from political struggle and bargaining.

2. Parties built on conflict poles.

Every Belgian political party is, at least partly, built on one or two of the basic conflicts and divided by the other or others. Two, out of the five parties that play a constant role in Belgian political life, just exist as an extreme political expression of a struggle for emancipation. These are the « Volksunie » (Flemish nationalists) (57) and the

(52) S.M. LIPSET, *Political man*, p. 83.

(53) The proportions were in 1961-1962 about 55 % Flemish against 45 % Franco-phones; \pm 50 % for structural non-catholics, and 68 % blue and white collar workers.

(54) See: La décision politique... *Op. cit.*, p. 368.

(55) See: H. DE CROO, *Contrôle du gouvernement et pouvoir législatif par les groupes politiques*. In this number.

(56) François PERIN, *Qui a fait et défit les gouvernements (1918-1958)*. In: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 4, 30 janvier 1959; and M. BOEYNAEMS, *The formation of the cabinet*. In this number.

(57) See: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 148, 169, 336 and 345. La décision politique..., *Op. cit.*, p. 48.

communists (58). Their limited positions reduce their scope and the number of their adherents, and as they are in a « structural » opposition (59) — i.e. as they accept neither the actual form of the power market nor the integral power behind it — they are not suited for government. This doesn't mean that they have no functions (in the neutral sense of the term) in the system : the « Volksunie » serves as an efficient electoral pressure group on the Flemish wing of the Catholic party, while the communists represent a part of socialist « Gesinnungsethik » (60). This means that each constantly forces a great party to take their underlying conflictual realities into account.

3. The great parties : two kinds of concerns.

But the three remaining parties — Catholics, Liberals and Socialists — have to take the responsibilities. They seem to know two kinds of usually intermixed concerns, that can be deduced as well from their communications — programs, ideological expositions, propaganda, press, etc. (61) as from their interactions — relations with groups, polls, voting behavior in the Parlement, coalitions and participation in government and so on (62). The first kind are general, consensual concerns, in a different degree common to the three parties : care for the increase of wealth and for the maintenance of the political system. Of course, each party looks at these problems through its own spec-

(58) See: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 197, 198, 228, 206 and 351. *La décision politique...*, *Op. cit.*, p. 47.

(59) See: M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *The opposition in Belgium*. In this number. With reference to R.A. DAHL: *Political oppositions...*, *Op. cit.*

(60) P.J.A. ter HOEVEN, *Op. cit.*, pp. 10-11. Idem., *Hoofdtrekken van het politieke proces*. In: *Mens en maatschappij* (1959), p. 278; and J. NIEZING, *Inleiding tot de politieke sociologie*. Assen, 1966, p. 111, with reference to Max WEBER, « Politik als Beruf » in: *Politische Schriften*, 1958, p. 396.

(61) See for instance: Comparaison des programmes électoraux du PSC, du PSB et du PLP. *Série documentaire* (du) Centre de Recherche et d'Information sociopolitique (CRISP), nos 3 et 4. Bruxelles, 1965. Statuts des parties. *Série documentaire* (du) CRISP, no 6, Bruxelles, 1966.

André PHILIPPART, *Programmes électoraux*. In: *Res Publica*, 3 (1961), p. 354.

Roger CLAUSSE, *Presse, radio et télévision belges dans la campagne électorale de mars 1961*. In: *Res Publica*, 3 (1961), p. 369.

Victor CRABBE, *La propagande électorale*. In: *Res Publica*, 8 (1966), pp. 12-23.

Roger CLAUSSE, *Presse, radio et télévision belges dans la campagne électorale de mai 1965*. In: *Res Publica*, 8 (1966), pp. 24-66.

G. VAN DE PUT, *Verkiezingsprogramma's*. In: *Res Publica*, 8 (1966), pp. 67-105.

Wilfried DEWACHTER, *De propaganda vertaalt de verkiezingsgestalte van 23 mei 1965*. In: *Res Publica*, 8 (1966), pp. 106-127.

(62) See for instance: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 14, 83, 98, 110, 125, 160, 202, 205, 217, 223, 235, 236, 237, 248, 250, 280, 281, 288, 308, 312, 313.

Yvo NUJENS, *Pressiegroepen in aktie*. In: *Res Publica*, 8, 1966, p. 336.

Jean LADRIERE, *Introduction à une étude des groupes de pression en Belgique*. In: *Res Publica*, 4 (1962), p. 172.

Marcel LALOIRE, *Les partis belges*. In: *Res Publica*, 3 (1961), p. 342.

taçles, and has to spare here too, as much as possible, the sensibilities if not the interests of its voters and each tries to take advantage of this matters, so that there is room for « politics ». Fundamentally, however, the three parties — or at least their directions — agree on these points : They accept, to a different extent to be sure, in a Keynesian optic, but with very few references to a (more organisational) welfare-state ideology, the joint private and public interferences for economic growth and they are anxious for the unitary parliamentary regime where they hold such good positions. This can be deduced from their programs (63), as well as from cases like the establishment of a great steel plant near the sea (64), the vote of a law on the preservation of public order (65), the propositions and negotiations for institutional and constitutional changes (66) and others. The other kind of concerns are particular to each party. These are firstly the care for inner organisation, unity and functioning, the tactics of the party and the preparation or keeping up of coalitions, the latter forming still a border-case with the first kind of concerns. Secondly then, there is the representation of the conflictual interests for which the party stands, either by its general orientation and ideology, or by its composition. Table II can help to illustrate the latter.

Yet, the great traditional parties are not to be situated on the very extremes of their conflict-poles. Most of the time they hold positions that allow compromise so that they can bring the conflictual strivings on the political market.

The Christian Social Party (Catholics PSC/CVP) is the only one to be established on one conflictual feature, and so to be divided by the two other conflictual dimensions. Consequently, we find again in this party the four subdivisions we mentioned for the catholic pole (see table I). The basis of its unity is therefore at the same time, the reason of its heterogeneity. Its electorate is for 70 % Flemish, and here the progressive have the majority, so that this subgroup is the largest of the four. The weight of these votes, and of the support of the Christian Labour Union (CSC/ACV) that has 75 % of its mem-

(63) See footnote 61.

(64) See: La création d'un complexe sidérurgique à Zelzate. Sidemar. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 124, 1961. Le projet de complexe sidérurgique à Zelzate: réactions d'opinion et de groupes. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 127, 1961.

La décision politique... *Op. cit.*, pp. 287-317.

(65) See: Les projets gouvernementaux sur le « maintien de l'ordre ». *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 171 et 177. La situation actuelle dans le PSB et le problème de sa discipline interne. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 202 et 205, 1963.

Theo LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*. Brussel, 1964, p. 480.

La décision politique..., pp. 120-127.

(66) See: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 135, 207, 217, 223, 235, 236, 280, 281.

TABLE II

Distribution of the electorate of the great parties by linguistic region (67)

	Election 1961	Election 1965
PSB/BSP (Socialists)		
Flemish districts (%)	44.08	48.26
Walloon districts (%)	41.28	39.63
Brussels (%)	14.39	11.79
German districts (%)	0.25	0.32
	100.00	100.00
PSC/CVP (Catholics)		
Flemish districts (%)	66.89	70.30
Walloon districts (%)	23.38	21.21
Brussels (%)	8.57	7.23
German districts (%)	1.16	1.26
	100.00	100.00
PLP/PVV (Liberals)		
Flemish districts (%)	51.16	42.31
Walloon districts (%)	30.70	37.44
Brussels (%)	17.52	19.64
German districts (%)	0.62	0.61
	100.00	100.00

bers in the Flemish region (68), made from the old conservative, Francophone catholic party by a still continuing inner struggle (69) a more Flemish oriented party of the centre. The Francophone votes are recruited for the greatest part in more conservative circles. Yet the coincidence is not complete; the fourfold division remains: there exists a catholic Francophone minority of pronounced progressives, related to the Walloon sections of the Christian Labour Union, and there are Flemish conservatives, to be found in the « *Verbond voor Christelijke Werkgevers* » (League of the Christian Employers) and the « *Nationaal Christelijk Middenstandsverbond* » (National Christian League of the Middle-Classes).

The Belgian Socialist Party (PSB/BSP) defends the interests of the employed and of the anticlerical, free-thinking movement. So it is built on two conflict-poles, sharing the former with the progressive

(67) From: Les élections législatives du 23 mai 1965. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, no 288 (1965), p. 23.

(68) Structures et évolution du « monde catholique », *Op. cit.*, p. 28.

Marcel LALOIRE, *Les partis...*, *Op. cit.*, p. 345.

(69) See for instance: Jean LADRIERE, *Introduction...*, *Op. cit.*, p. 183.

Les polls préparatoires aux élections législatives du 26 mars 1961. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, no 109 (1961).

catholics, the latter with the Liberals. It is divided by the Flemish-Francophone antithesis, coinciding partly with a right-left cleavage; as the left, anti-unitary, hence « structural » (70) opposition in the party finds its main support in some Walloon federations of the general socialist labour union (FGTB/ABVV). This union has an outstanding influence on the party, but both are dominated by a moderate and unitary coalition of (Francophone) Brussels, Flemish and some Walloon members. In this situation less attention goes to Flemish grievances than to the Walloon threat for the unity.

The Liberal Party — conservative and anticlerical — changed in 1961 its name into « Party of Liberty and Progress » (PLP/PVV) and opened its ranks for catholics. This was a conclusion from the lessening importance of the clerical-anticlerical antithesis after the « school pact » (1958) and the growing impact of the socio-economic and ethnic-cultural conflicts as demonstrated in the great strike (1960-1961). It was a conclusion that proved to be very right. The PLP/PVV, recruiting, and in the old dominant « bourgeoisie », almost French-speaking, even in the Flanders, and in the lower middle-classes, Flemish to some extent, and with strong positions in Francophone Brussels, is divided by the ethnic cleavage, but with priority for the « Francophone » strivings. This party fosters of course a strong unitary ideology.

4. Relations between parties and groups and their effects on the former.

There is some evidence that the three « great » parties structurally are built on organisations and groups of the meso-level pertaining to the conflictual poles, and that they possess in these poles what they consider as their « own domain » (71). But, just as « horizontally » on the meso-level, there don't exist formal relations between the different groups in the conflict poles and action is coordinated informally or by organisms « ad hoc » (72), so this formal independence exists even « vertically » between the parties and their conflictual background (73). The reason is the same for the two cases : both parties

(70) See footnote 59.

(71) See footnote 62 and: J. GERARD-LIBOIS, *Les organisations sociales et les élections*. In: *Res Publica*, 3 (1961), p. 350.

(72) Good examples of coordination on this level are given by Y. NUYENS, *op. cit.*, p. 345. See also: *Le Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 278 (*Le Vlaams Aktie Komitee*) and 319 (*La coordination entre les mouvements wallons*).

(73) See: *La décision politique...*, *Op. cit.*, pp. 58 et 376.

and groups are bound and attracted in many directions (74). Moreover this gives them a margin for bargaining. Of course, some coordination is necessary. For the Catholics, where the heterogeneity is the greatest and coordination the most necessary but most difficult too, this coordination seems — for the general politics — to be the task of an informal but powerful group of directors of different organisms (75). The coordination of the political action of the different socialist organisations is more overtly institutionalized on different levels, but seems to be less constant. It is carried on by the « Action commune » (76).

Clearly there is a current « vertical » exchange of support against favourable decisions, protection, positions and grants between the conflictual groups and institutions and the traditional parties. As far as it should be possible to make these problems operational, more research on this matter would be very interesting, especially to look for points where imbalances and diffuseness of the exchange indicate the forming of integral power. But, by the relative independence and mobility of the groups there are not just vertical exchanges, but there is even vertical competition, when two groups ask priority in a party for different conflicts, as for instance for the social and the anticlerical strivings in the socialist party. There exist conflicts along these lines too : A first type are the struggles for influence or dominance between opposite groups in a party, as between the Flemish and Francophone wings, or between the conservatives and the progressives in the PSC/CVP. A second type of inner conflict, with a very pronounced « vertical » aspect, is caused by the fact that the borderline between the universal, consensual concerns and the particular conflictual ones, runs through the three « great » parties. This fact — that these two kinds of orientation meet in each of the three parties — is one of the keys of the institutionalization. Concretely it means that the direction of each party will spend a good deal of its time, partly to find compromises between competing and conflicting aims, partly to reconcile these strivings with the requirements for the functioning of the political and economical systems. They have to do so in order to save respectively the unity of their party and its actual or possible participation in government. The directions of the three traditional parties together, bear indeed to a large extent the responsibility for the functioning of the political and even the governmental system, and so indirectly for the part of integral power of the state. A

(74) In the same sense: Y. NUYENS, *Op. cit.*, p. 344.

(75) Jean LADRIERE, *Op. cit.*, p. 184. La décision politique. *Op. cit.*, pp. 58-59.

(76) Idem, and: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, no 248.

good example of such a type of inner conflict, is the one between the direction of the socialist party and some leftist, federalist Walloon sections of the party and especially of the labour union. On some moments, as for instance by the preparation of a law on the preservation of public order (77), it seems to have caused very strong tensions on the whole hierarchical line : Tensions between the socialist ministers and the direction of the party, between the latter and the representatives concerned and so down to the base, with growing universal concerns upward and growing particular concerns downward.

All these vertical pressures result partly in a kind of internal « horizontal » exchange and compromise in each party, dictated by the need for inner unity. By his heterogeneous composition the Catholic Party develops a more constant activity in this direction (78) and it is possible here to exchange concessions related to different lines of interest, for instance : the Flemish progressives can pay support for a Flemish issue by some concessions to the conservative side. That each « national » party has to make inner compromises under the pressure of the social reality however, is illustrated by the resolutions almost simultaneously proclaimed by the three parties in 1963 on Flemish-Francophone relations and institutional reforms (79). Here, and still more on the — again simultaneous — congresses two years later on, where the three parties tried to resolve their inner problems (80), it became obvious to what extent the inner unity of the traditional parties and the unity of the country are interrelated.

5. Relations between the great parties.

As to the general « horizontal » exchange on the political macro-level, the most important feature of the constellation is that normally not any party has an absolute majority, (see table III) so that coalitions are the usual way of government (81).

This has the effect that governments are always split by one cleavage more than their constituting parties separately, what brings the conflicts and their balance-mechanisms to some extent upon this level and

(77) See footnote 65.

(78) See: *La décision politique...*, p. 29.

(79) *Idem.*, pp. 122-126, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 212, 217, 223, 235-237, 280-281.

(80) *Idem.*, nos 308, 312, 313.

(81) There is one exception: the Catholic party got once, in exceptional circumstances in the midst of the « royal affair », the majority of the seats in both Chambers, by a polarization in the ideological dimension, and the support of some non-catholic royalists together with a Flemish solidarity with his politics in the question.

TABLE III
 Percentages of votes for the House of Representatives, 1958, 1961, 1965

Linguistic region : Parties	Flemish			Walloon			Brussels			Belgium		
	1958	1961	1965	1958	1961	1965	1958	1961	1965	1958	1961	1965
Communists	0.11	0.99	1.73	4.55	6.47	10.59	2.73	3.55	5.65	1.89	3.08	5.02
Socialists (without cartel in 1958)	27.76	29.72	24.70	46.84	47.10	35.70	42.90	41.62	26.25	35.79	36.72	28.28
Socialist-Liberal cartel	2.27	—	—	2.67	—	—	—	—	—	2.10	—	—
Liberals (without cartel in 1958)	9.78	11.58	16.56	10.46	11.73	25.79	18.20	17.02	33.44	11.05	12.33	21.62
Catholics	56.55	50.92	43.84	34.22	30.12	23.28	33.51	28.01	19.63	46.50	41.47	34.44
Flemish nationalists	3.40	6.03	11.56	—	—	—	1.07	1.64	2.38	1.98	3.46	6.70
Others (mainly Walloon and Francophone parties)	0.13	0.78	1.60	1.26	4.51	4.60	1.59	8.14	12.68	0.69	2.94	3.92
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Courrier Hebdomadaire du CRISP, n° 288 (1965).

certainly increases the exchange possibilities to which their institutionalization leads. However the main point of compromise and exchange lays between the three national parties on a parliamentary and even more on a sub-parliamentary level (82). Nearly every great issue, as there were for instance the royal affair, the school issue, the Congo crisis, the problem of the preservation of public order and the revision of the constitution, is treated by special conferences or « round tables » of the three parties. For some matters — for example for the ethnic-cultural relations and for the « school pact » — there are more or less permanent tripartite commissions, while a good deal of meetings, traditional or otherwise, from the regular commissions of the Chambers to purely informal contacts, seem to play a constant role here (83). Their common feature is that they have always some margin for bargaining, even for the oppositional party. Some compromises on opposite matters, however, may be inspired — more than by pure exchange — by a common interest in the maintenance of the system. (Or of the government, if a coalition is in question). One could call this an exchange of « negative » concessions.

On the other hand, there are, in an expanding economy, when state revenue increases, for some matters possibilities for a general compromise on the distribution of new grants and positions, i.e. for an exchange of positive concessions. But for other issues these advantages have less importance. For instance, as Val Lorwin quotes : « More money has made the school pact acceptable to Catholic and public institutions. Money helps to meet regional economic demands. But it can do little to solve the linguistic demands and counter-demands » (84).

Most current « horizontal » exchange occurs between the partners of a governmental coalition, always doubled by a part of negative bargaining by the opposition party (85). As there are in the postwar period no clearly victorious coalitions (86), and as to some extent there exist divergent interests, that always have a different weight for the three parties, it seems plausible to look here, along the hypothesis of Dahlström (see above), for some amount of specific exchange. Yet

(82) *La décision politique...*, *Op. cit.*, p. 368.

(83) See especially: H. DE CROO, *Contrôle...*, *Op. cit.* (In this number).

(84) Val. R. LORWIN, *Belgium...*, *Op. cit.*, p. 176.

(85) *Idem.*, p. 181.

(86) From September 1944 till June 1967 Belgium got following types of government for the indicated total number of months: Catholics + Socialists: 85; Socialists + Liberals: 68,5 (19,5 + communists); Liberals + Catholics: 53; Catholics: 51; tripartite: 10 months (7 + communists).

the possibilities of this exchange will change with the type of coalition. We shall specify this a little for the two-party coalitions, that are the « normal » ones :

As to the Catholics and the Socialists there is not a single issue on which the two parties can agree with the general consent of their important subgroups, and besides their priorities are very different. So a high degree of exchange can be expected. We can think here of the alternation of « Flemish » and « social » decisions during the first period (1961-1963) of the government Lefèvre-Spaak, but theoretically we could look also for an exchange of catholic against progressive, free-thinking against Flemish or moderately conservative, Francophone (Walloon) against catholic or against moderately conservative advantages.

There is agreement on more points between Liberals and Socialists, they just are divided on the important socio-economic issue. There is not a great amount of exchange to be expected here. The possibility exists that concessions in a progressive direction will be paid on some moments by the socialists with a disproportional part of positions and grants for the liberals (87), in order to avoid debts and hence compliance.

Between the Liberals and the Catholics the situation is about the same as between the latter and the socialists : 2×3 combinations of exchange are theoretically possible. However, as the anticlerical aspect lost some interest for the liberals, since 1961, there remain four main types of exchange to be looked for : catholic-Francophone, catholic-conservative, Francophone-moderately progressive and conservative-Flemish. Besides exist of course — as in every coalition — the possibilities of an exchange of positive and negative concessions. It is to be remarked that the Liberals may have results as well in positive as in negative bargaining, that exceed their voting strength (see table III) not only by the influence of their supporting groups but by their « position power » (88) as the necessary third.

An interesting indicator for this coalition exchange, as well for its content as for the impact and control the parties have on it, is the « governmental declaration », each new government presents to the

(87) A little indication in this direction could be the fact that in the period considered, liberals got 47 % of the minister- portfolios from these that they had to share with the socialists, as against only 40 % in coalitions with the catholics.

(88) See: E. DAHLSTRÖM, *Op. cit.*, p. 258.

Chambers, as a kind of contract giving the main overt stipulations of the transaction.

6. Plausibility of the hypothesis 2 and 3.

As we say that there are indications that the Public Service is marked by this situation, i.e. that there exists a distribution of the important positions between the three « national » parties, but that the administration has no leading but mainly a technical function in the system (89), and as we look on the other hand to the development of the Euro-market, where the economic powers escape from the national political and labour-union pressures, then we can conclude that our second and third hypothesis (see above) fits enough into the general political institutionalization of Belgium, to make probable the fertility of a systematic empirical research along these lines.

7. Effects of the balance of conflicts.

What remains is only to look how political institutionalization is in general influenced by and influences itself the balance mechanisms of the cross-cutting conflicts, i.e. we have to view the effects of the dynamics, proposed by our first hypothesis on and from this level.

We indicated above as the gist of the institutionalization, the fact that the six conflict poles and the eight categories to which they give rise, are represented in a moderate way by three parties, that are thrown, by the play of the coalitions, on each other's power resources, and have a common interest in the maintenance of the system. They represent each a combination of majority's and minority's movements, what allows, by exchange, a gradual emancipation of the minorities. The oldest conflicts (90) seem to be most institutionalized : The ideological antithesis marked deeply the three political parties, and dominated Belgian political life in the first part (i.e. till 1958) of the period considered, notwithstanding the fact that on a national level the free-thinking emancipation secured about its ends. The socio-economic conflict too helped to shape the Belgian political parties, but by the unity of the Catholic party an entire political polarization on this issue is impossible. The Flemish-Francophone cleavage is the least institutionalized : none of the great parties are built on it, it divides them all. The catholic and the socialist party look after the Flemish,

(89) See: *La décision politique...*, *Op. cit.*, p. 370.

(90) See: M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *Op. cit.* (In this number).

respectively Walloon, interests, because they are obliged to do so by the weight of their adherents in this regions (See tables II and III). Inner institutionalization of this antithesis is at the expense of the unity of the party, hence is reduced to a minimum. By the recognition of a Flemish and a Francophone wing, the Catholic Party formally had to make most concessions here, while the Socialists did this to a still lesser degree and the Liberals not at all. This lack of institutionalization is one of the reasons why conflicts in this dimension now and then tend to become violent, searching for other channels where the political ones fail. Obviously there were moments that the traditional parties had hardly any control on these movements, as was the case for the Walloon part in the great strike of 1960-1961, for the Flemish marches on Brussels and Antwerp (1961, 1962, 1963) and the petition organised in 1963 by the « Collège exécutif de Wallonie » (1963) (91).

In general the « national » parties try however to keep the different conflicts within certain limits by legal arrangements, defining directly or indirectly the allowed domains and weapons for the struggles, and as well the protections and means for emancipation of the minorities, as — almost impliedly — the remaining possibilities for the majorities.

The balancing mechanisms developed by the cross-cutting of the conflicts come here to the aid of the parties. These dynamics are to be found mainly on the meso-level, just as the conflicts are. Their slackening effects are due mainly to the concurrence between the different dimensions : As many groups are built on two or three poles, when an increased tension polarizes a dimension, the first movement of these groups is in the direction of the polarization. However, the poles from the other conflict dimensions to which they belong will consider this as a loss of strength and will react to enhance their impact on these groups, in order that they would give priority to their problems. A good example of such voluntary associations, bound and attracted in different directions, are the three great Flemish cultural foundations : Davidsfonds, Willemsfonds and Vermeylefonds (92) with, respectively a Catholic, Liberal and Socialist tendency, indebted as well to their parties and the poles on which these are based, as to the Flemish interests, and constantly moving between these different attractions.

(91) La décision politique..., *Op. cit.*, pp. 101-108 and 136-142. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 91, 113, 212, 278, 319.

(92) See: Les fondations culturelles flamandes: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, no 342 (1966).

So, whole net-works of these « braking bridges » can be indicated between the poles (93), and the better the latter gear into each other, the better the conflict balance functions. Some of these groups are very important as for instance the two great trade unions (94), internally divided between their common progressive concerns and their different ideological commitments, and besides closely related, the one to the Catholic, the other to the Socialist party. One sees that the three traditional parties play an outstanding role in these dynamics, as a kind of superbridges assuring the close interlocking of the poles on the political macro-level and influencing the balance mechanisms by pressures on the meso-level. Beside these braking mechanisms work even on the political level self : the lesser a conflict is institutionalized (see above), the more it is bound up here with other interests. So Walloon claims in the PSB are countered with appeals on Socialist unity, Flemish demands in the CVP with references to Catholic solidarity, while progressives and conservatives to some extent neutralize each other, as well in the Catholic party as in every possible coalition.

If the three parties contribute in this way to a constant reduction of the polarizations (95) they also contribute to the lasting of the conflicts : They institutionalize the cleavages by the « vertical exchange » we mentioned above, each party trying, for good reasons, to procure legal recognition, positions and grants for the groups and structures on which it is founded. A good deal of Belgian private, particularistic associations, structures for education and social welfare, are in this way State-aided and have their direct entries in diverse State-organisms. At some moments the « national » parties foster even the conflicts self, sometimes unintentionally, but sometimes deliberately. This may be as well by calculated self-interest, for instance to win votes, as under the pressure of the situation, for instance, when the dynamics on the meso-level threaten to pass them by. The maintenance of the system asks this enduring tension between the care for unity and the stimulation of conflict : On the one side the parties are concerned in a certain degree of tension if not conflict, because they gather support from discontents and desires crystallized in diverse groups, that are able by their a-political nature or to obtain a broad participation or to afford some special — for instance economic or

(93) See: A. VAN DEN BRANDE, *Op. cit.*

(94) See: Le taux de syndicalisation. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 244 (1964).

(95) See: La décision politique..., *Op. cit.*, p. 383.

financial — aid (96). On the other side, conflicts can not go beyond a critical range without endangering the positions of the traditional parties.

The way, the parties will influence the conflicts, depends on the situation : Of course, the party in the opposition will have some interest in a conflict under its control by which it may win support and usually can divide the governing coalition, as normally the conflict line will cross the coalition, to some extent. There is one exception to this latter rule : i.e. for the conflicts in the ideological dimension under a Socialist-Liberal government or when the Catholic party governs alone. Tensions on the meso-level in this dimension will be easily taken over and even intensified on the political level, because they are so pronouncedly institutionalized here and can be polarized entirely. So, this antithesis was very persistent in Belgian political life, and dominated the latter after the last worldwar until 1958, pushing aside the socio-economic and ethnic-cultural conflicts. However, by the cross-cutting structures, the equilibrium of forces and the necessity of further living together, each struggle ends in a compromise. The frustrations, resulting from the latter, sometimes tend to start conflicts in an other dimension. The identification — mainly by the largest subgroup in a pole — of the different conflict features by which it is marked, contributes to these developments.

So when the royal affair terminated, the undeceived Flemish catholics, identified largely their being catholics with their being Flemish. This furthered a revival of the Flemish movement, braked again by the ideological school-issue. When the ideological antithesis loses interest on the meso- and micro-level however, as was the case after the « school pact » (1958) — a compromise dictated by a political stalemate situation — then the two other conflicts have free scope. So, immediately after the school pact, the catholic-liberal government had to settle with social troubles and the Flemish resistance to the language census (97). But these conflicts cannot lead to an entire polarization on the political level. Hence they will be more pronounced on the meso-level and tend more to violence because they don't always find an adequate expression in politics. A good example is the great strike (1960-1961) against the catholic-liberal package-deal, called

(96) Idem, p. 371-374.

(97) See: Theo LUYKX, *Op. cit.*, pp. 470-472.

La décision politique..., *Op. cit.*, p. 99.

P.M.G. LEVY, *La querelle du recensement*, Bruxelles, 1966.

« Loi unique/Eenheidswet », « an omnibus economic retrenchment bill after the loss of the Congo » (98).

This struggle showed clearly in a short time the working of the balance of conflicts : The political opposition of the Socialist Party to the « Loi unique » was used by some Walloon federations of the socialist labour-union to start a general strike, against the will of the national leaders of party and union. So it showed from the very outset identifications between the progressive and the Walloon and free-thinking features, reinforced by the refusal of the Catholic union to go on strike, and by the lack of enthusiasm of the Flemish socialists. The Socialist Party tried to get political advantage from the movement but meanwhile to bring it on legal ways. Growing isolation and identifications incited the strikers to threaten the bases of the Belgian consensus : the structures of state and economy, the public order and even the industrial potential. This on its turn enhanced the negative reactions, and the strike petered out. This frustration made that the conflict turned entirely over into the Walloon-Flemish dimension, what led to the foundation of the « Mouvement Populaire Wallon » (99). This very progressive and federalist movement is the main support of the minority group in the Socialist Party, believing in structural opposition.

During the socialist-catholic government Lefèvre-Spaak (1961-1965) the liberal opposition stimulated the conservative and Francophone (mainly Brussels) conflict poles. This government tried to solve the different problems at the same time in a moderate way. So doing, it polarized simultaneously the two conflict dimensions in the four directions. This diminished to some extent the intensity of each conflict separately, but reduced also the moderate base on which the government was founded. The elections of 1965 (See table III) confirmed this and especially the Catholic Party, exposed to a loss of votes in the four (or in this case : three of the four) polarized directions, fell off. This was also partly due to a long-term reason : the lessening importance self of ideological matters and the fact that in this way the liberal party took over a part of the catholic electorate.

The negative effects of cross-pressures on individual participation are known. So, obligatory voting is not an accident in Belgium. An index for fluctuations in political participation is mainly to be found in blanco votes and party affiliations. There seem to be two causes of

(98) Val. R. LORWIN, *Belgium...*, *Op. cit.*, p. 171.

(99) See: La décision politique... *Op. cit.*, pp. 101-108.

V. FÉAUX, *Cinq semaines de lutte sociale*. Bruxelles, 1963.

non-participation in the Belgian conflict balance : The first are the frustrations by the compromises, but these effects seem to be for the greater part obviated by the identifications of different features and the shifting of interest into other conflict-dimensions. Much more important seem to be the incertitudes, caused by role-conflicts, due to a simultaneous polarization of different dimensions (100).

The general effects of the balance of conflicts seem to be — as Blau stated — to «... protect democratic institutions.. but... simultaneously... other institutions and the existing power structure.. at a social cost that is paid by the most oppressed social classes...». The many frustrations of these slackened dynamics, especially for the poorest and for the most extreme groups, together with some disequilibrium in the political institutionalization — either by a total polarization on this level, or by a lack of representation of the conflict - cause at times an excessive flare-up of the struggle, as was the case for the royal affair, the school issue, the great strike and the fixation of the Language Frontier.

8. The integral power behind the market.

We shall conclude this chapter by saying a few words of integral power. Minorities as well as majorities participate indirectly in the first, the formal kind of integral power, i.e. they take part via the three great parties in the exercise of state authority. Though there are some common interests and activities for the leading circles of the great parties and pressure-groups, there always stay the cleavages on which they rely. The second kind, the informal integral power, influences the first and is to be found mainly in the two remaining, and partly overlapping, majority-groups : the capital-owning employers and the Francophones. Yet the three converge in Brussels : Brussels is at the same time the capital of a unitary, moderately centralized state, the capital of Belgian economic life, mainly tertiary, with the highest level of wealth (101) and education (102) of the country, housing the seats of the greatest part of the important Belgian com-

(100) The percentage of blanco votes augmented from 4,96 % in 1958 to 7,12 % in 1965.

(101) See: Bijdragen tot de studie van de ruimtelijke welvaartsverschillen in België. Leuven, 1963.

(102) See: L. COETSIER, *Problemen gesteld door de bevolking van universitair en middelbaar onderwijs*. Gent, 1959.

Idem: *De actuele deelname van beide taalgroepen aan het Belgisch opleidingswezen en de maatschappelijke gevolgen ervan*. Gent, 1951.

L. COETSIER en E. VAN STEENKISTE, *Derde raming betreffende hoger universitair en niet-universitair, secundair algemeen vormend en technisch onderwijs*. Gent, 1964.

panies ; and the capital of Francophone Belgium, although it is historically a Flemish town and still to some extent bilingual (103). So, Brussels became the natural basis of integral power. The kind of consensus prevailing here, typically is a patriotic unitary we-feeling, nowhere else to be found in the country in this degree.

So we obtain an other phenomenon : a growing cleavage between discursive and integral power, what increases the vertical tensions in the « national » parties, responsible for both (See above). Characteristic for this situation are the Walloon and Flemish strivings for federalism (104) and the reinforcement of unitary Brussels Liberalism (See table III). Both have some real bases : The federalists can point to a growing consciousness in this direction and to some degree of factual federalization on diverse levels (105) up to a kind of ashamed admission by the governments of the dual character of the country even in economic matters. A good example of the latter, is the equilibrium pursued in the regional repartition of public works and aids for economic development (106). And the identification of the Brussels Francophone conservatives with unitary integral power has good reasons too, as we showed above. For the Walloons this is a very annoying situation : Where the Flanders got a well-integrated self-consciousness by their minority position, this was never, to the same extent, the case for the Walloons (107) : As long as Belgium was officially a French-speaking country (instead of a bilingual one, as it is now) and Wallonia was prosperous, there was little problem, but with Flemish emancipation, Walloon relative decrease of economic growth and the threat with political minorization, the problems arose : A complete identification — especially in the social, economic and political domains — with the indeed mainly Francophone but unitary and « integral » Brussels was no more possible. This is very poignant, Brussels being the greatest Francophone city of Belgium.

(103) See: H. FAYAT, *Het Brusselse vraagstuk*. Brussel, 1966.

M.P. HERREMANS, *Le fait bruxellois. Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 224, 226-227 (1963-1964).

L. LINDEMANS, *Het vraagstuk Brussel uit Vlaams oogpunt*. Brussel, s.d.

G. KINT, *Het Nederlanstalg onderwijs in de Brusselse agglomeratie*, Brussel, 1966.

(104) See: W. HOUTMAN, *Vlaamse en Waalse documenten over Federalisme*. Schepdaal, 1963.

Tableau synthétique des projets de fédéralisme de 1931, à nos jours. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 129 (1961).

M.P. HERREMANS, *Bref historique des tentatives de réforme du régime unitaire en Belgique*. Idem, n° 135 (1962).

(105) See: L. CLAES, *The process of federalization in Belgium*. In: *Delta*, (1963-1964), pp. 43-52.

(106) See: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 317, 324, 327, 329-330, 356.

(107) See: Val. R. LORWIN, *Belgium...*, *Op. cit.*, p. 174.

V. CONCLUSION

In general we can say that the proposed hypotheses are suited to the Belgian political situation and may be expected to be good tools for a systematic analysis.

Moreover some refinements of these hypotheses could be drawn from the reconnaissance done. Especially the distinction of the effects of the balance of conflicts on three levels seems to be useful. So we could hypothesize :

1. When tension and conflict increase in one direction, it will decrease in the others, because :

a) On the meso-level, where the conflict as well as the balance dynamics will be relatively greater as the institutionalization on the political macro-level is lesser, many groups dividing their interest between different poles, will shift attention in one direction, withdrawing support from the other conflict poles.

b) On the micro-level, the energy and the attention of the individuals in the social field will be mobilised in this direction.

c) The political superstructures will spend time and power in the actual conflict, at the expense of the others. The national party in the opposition will try — within the allowed range — to stimulate conflicts, the government will normally try to appease them by exchanges and compromises. Exception is made for the case where an entire institutional polarization on this level is possible and even the government may be obliged to participate to some extent in the conflict. Where the conflicts cross-cut on this level, they will give rise to a more constant reduction of the tensions.

1 bis. (Inversion) When the consensus increases in one dimension, conflict and tension will increase in the others.

2. The developments described under 1, will give rise to reactions :

a) On the meso-level the conflict poles, that are not involved in the conflict, will try again to take control of their groups in order to restore their strenght. They will ask priority for their own interests by these groups, by the political parties and by the individuals in the social field. They will propose compromises — as seen from their own optics — to settle the actual conflict.

b) These compromises will result in frustrations on the micro-level, that will be the greater as the individuals would be more involved in

the conflict. The appeals of the different poles will cause role-conflicts, resulting in non-participation, that will increase with the number and the intensity of the diverse polarizations.

c) The political parties will be obliged, and for their unity and for the maintenance of the political system, and by the reactions on the other levels, to make search for resolutions, and to give again attention to other matters. The latter may be the motive for a conflict in an other dimension.

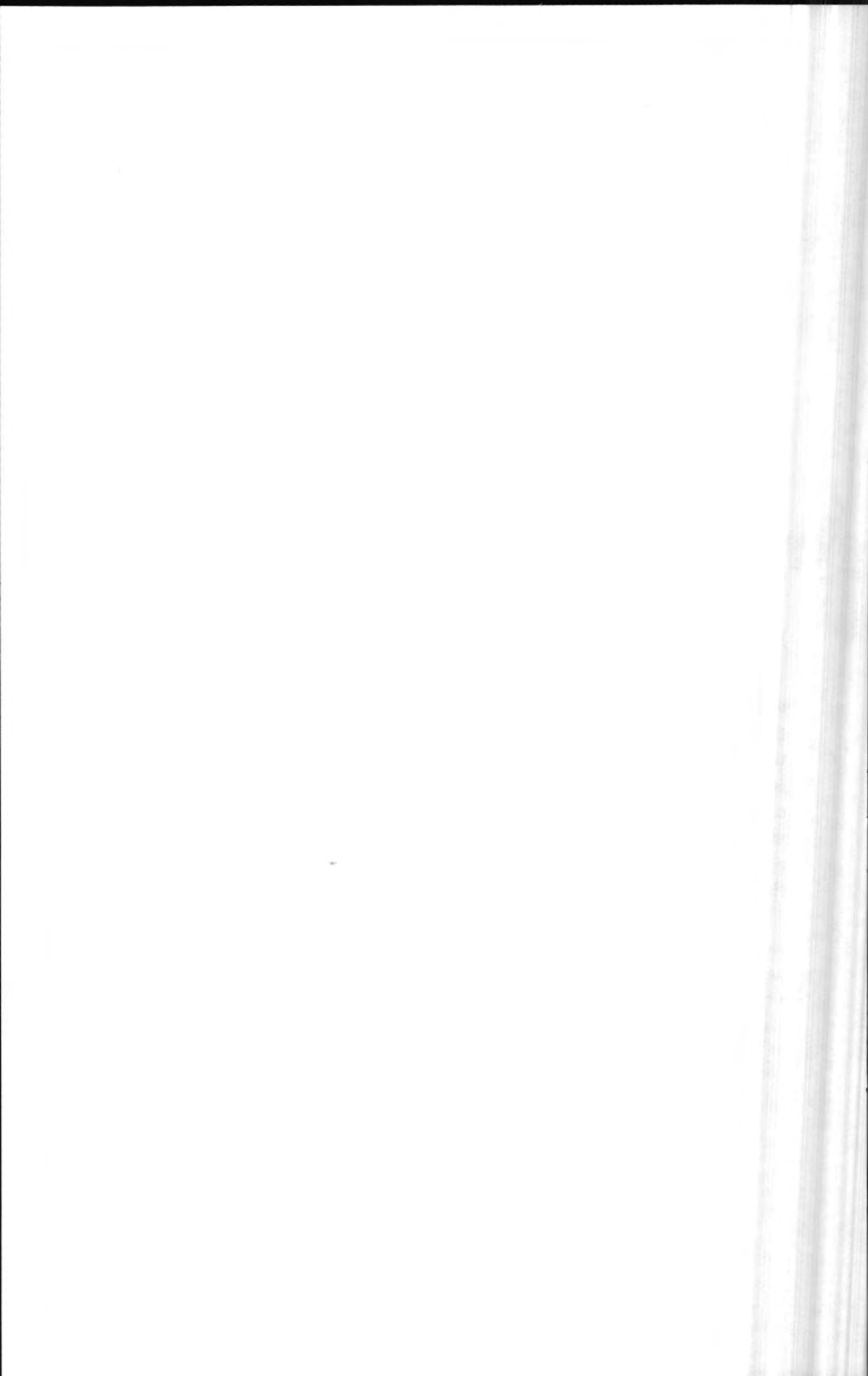
3. The more a homogeneous subgroup is important in a conflict-pole, the more it will tend — when there is a conflict in this dimension — to appeal also to the other feature(s) by which it is characterized, urging its members to identify these features. This identification may enhance for a time the energies of the subgroup, but soon will meet resistance in the own pole as well as in other concerned poles. This will lead to new frustrations that may cause a swing-over of priority to an other conflict dimension.

Finally, we should hypothesize as follows, a relation between the balance of conflicts and consensus :

When there is a conflict in a dimension, the rejection in this dimension of the general consensus of the society will be greater, the more the individuals and groups considered take extreme positions, the more they are isolated and/or in the minority, and the more the dimension is polarized. On the contrary in the other dimensions, with the growth of this polarization, the consensus will be stressed more, as the individuals or groups have a more dominant position in their own dimension and/or participate to a larger extent in the integral power of the total system.

We hope that by all this, we were able to demonstrate, on the one side, that the Belgian political reality is a very interesting one in connection with some important sociological themes, and on the other side that these themes may be powerful instruments for a better understanding of this reality.





Cabinet-formation

par M. BOEYNAEMS*

★

INTRODUCTION

From Orleanistic parliamentarism to democratic parliamentarism.

The Belgian Constitution of 1831 already contained the classic elements of the parliamentary democracy, as right from the start there is a will to keep the royal activity within well defined limits. As pointed out rightly the Constitution of 1831 is not a product of an agreement between the people and an old dynasty, but the work of jurists who were imbued with the principle of the sovereignty of the people. This has become the historical starting point of a new political life. Wheresoever the sovereignty of the people was accepted the parliamentarism had to be monistic. Indeed, in that case Parliament as the embodiment of the sovereign people is the greatest power in the State (1).

Theoretically the main pillar of the Constitution of 1831 is article 25 : « All power emanates from the nation, it is exercised as laid down by the Constitution ». The constitutional power of the King is

(*) Born in 1920, doctor in political science, professor in political and social science at the Royal Military Academy, Brussels; member of the scientific board of the Belgian Institute for Political Science.

By the same author: *De benoeming en het ontslag van de ministers in België 1831-1884* (1963) (*The appointment and resignation of the Cabinet-Ministers in Belgium 1831-1884*); *Le plurilinguisme et l'armée* (1965).

(1) About the Cabinet-formation in Belgium see: M. BOEYNAEMS, *Benoeming en ontslag van de ministers in België van 1831 tot 1884* (*The appointment and resignation of the ministers in Belgium from 1831 till 1884*), doctorate thesis Ghent State-University, Ghent, 1963; C.-H. HÖJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940* (*The Belgian parliamentary regime from 1918 till 1940*), Upsala, 1946; Fr. PERIN, *La démocratie enrayée* (*The stemmed democracy*), Brussels, 1960; see also *Le Courrier hebdomadaire* (*The Weekly Courier*), edited by the Centre de Recherche et d'Information sociopolitique CRISP, Brussels, number 4 (30th January 1959), number 31 (11th September 1959), number 75 (9th September 1960), number 110 (6th May 1961), numbers 213-214 (11th and 18th October 1963), numbers 294-295 (24th September 1965), numbers 314-315 (25th March and 1st April 1966); Th. LUYKX, *Politieke geschiedenis in België* (*Political History of Belgium*), Brussels, 1964.

described as follows : the King, who himself is inviolable, can only act by way of his responsible ministers ; he has no power himself, « than that granted him expressly by the Constitution and the special laws promulgated by virtue of the Constitution ».

Leopold I, the first King of the Belgians, accepts however the throne in 1831 provided he will be allowed to interfere in government policy : « Le Roi est venu dans ce pays qu'il a fondé et sauvé en 1831 de sa ruine immédiate à certaines conditions, entre autres celle de ne pas être privé de toute participation à son propre gouvernement... Les « néo-Français » disent : le Roi règne mais il ne doit pas gouverner. Moi je crois nécessaire qu'il fasse les deux (2). (The King has come to this country that he has founded and saved in 1831 from the immediate ruin on certain conditions, among others the one of not being deprived from any participation in his own government... The « neo-Frenchmen » say : The King reigns but should not govern. I think it is necessary he should do both.)

How will the King succeed in achieving his aim within the governmental institutions that the young nation has chosen for itself.

However article 65 of the Constitution offers him an extraordinary way to dictate his personal policy. « C'est en effet pour le Roi un droit absolu que celui de nommer ses ministres et d'en changer. Il en use comme il l'entend et c'est ainsi surtout qu'il agit sur la direction des affaires du pays » (3). (Indeed it is the King's absolute right to appoint his Ministers and to dismiss them. He makes use if them which way pleases him and it is above all in this way that he exerts his influence upon State-affairs.)

Since the Sovereign needs in the first place his Ministers' consent this means that he has to choose Ministers who indulge the royal wishes and agree to cover him politically.

Though the King may not run the risk of a conflict with the Legislative Chambers, his constitutional powers allow him to choose his counsellors freely and eventually force them to resign. Moreover he can dissolve Parliament but the last word always remains with the nation.

The Belgian Kings always have accepted the rule of the parliamentary system, that the Cabinet be supported by the majority of the Legislative Assembly and they acted accordingly.

(2) Leopold to Tesch, 13th November 1839, Conway Archives quoted by E. CORTI and C. BUFFIN, *Léopold I^{er}, oracle politique de l'Europe (Leopold I, the political oracle of Europe)*, Brussels, 1926, pp. 96-97.

(3) M. Beernaert in a declaration delivered at the end of the 19th century, *Annales parlementaires belges de la Chambre*, 18th November 1884, p. 10.

Nevertheless they have, at least in the 19th century, exerted an exceedingly great influence on the management of public Affairs, far greater than the fathers of the Constitution could have imagined. It is known to all Europe that in Belgium King Leopold the First has exercised immense power (4).

Public intervention by the King is only possible in so far Parliament tolerates it and trusts the Ministers who defend the King's policy.

With his personal influence, Leopold I aims at gaining the Members of Parliament for his own policy. The Senators and Deputies very often are welcomed at the royal palace and participate in Court-life. The King does not fear exerting pressure on public opinion. The civil list supports financially some of the newspapers that are inclining for the King's policy. The King also tries to influence in a certain measure the choice of the Deputies. He counts upon the Holy See, upon the nuncio, upon the high clergy and upon the foreign diplomats in order to get « favourable » elections. Everything points to it that the King and the government try to influence the in number limited electors. At a certain moment when Leopold I can stop no longer the rise of political parties he is even thinking of creating himself a royalist and conservative party.

But it is in the first place with the choice of his Ministers that the King tries to exert real influence.

Already from the very start there is a difference of opinion that we come across in most parliamentary monarchies in the 19th and even in the 20th century. According to Lebeau, one of the founders of the young nation, Ministers are the emanation of Parliament and the nation but according to the King they are on the contrary in the first place the King's Ministers.

During a first phase from 1831 till 1840 Leopold's influence is very obvious. The politician who has been asked to form a government enjoys his complete confidence. The latter then chooses the other Cabinet Ministers in close concert with the Sovereign who among others does not want any progressive politicians in the Cabinet. In fact they are business-Cabinets in charge of the current affairs of the country. Before 1840 there was no question of a proper government program. The foreign policy and the military program are laid down by the King himself.

As any Sovereign who wants to steer his own course so is Leopold I

(4) W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 6th edition, London, 1891, pp. 77-78.

against all political parties. He is fully aware that the rise of organised political parties is not without any danger for the royal power. Therefore his preference goes to mixed governments, with a broad bottom, as they existed already in England under William III. When a quarrel arises the King acts as supreme arbiter.

The attempt to seize power will be disclosed in 1841. Leopold I forms two royal Cabinets (1841 and 1845) in this assisted by Mr. Jules Van Praet, the Minister of the King's Household. It is during this period that the royal power is at its peak. This is the period of the Ministers out of devotion and of the Ministers by order. This coincides with a preponderant influence of the financial circles and with the influencing on a large scale of the electorate.

The political party struggle starting in 1840, finishes up in the foundation of the Liberal Party. In 1847 after a liberal victory in the legislative elections, Leopold I has to accept the claims of the liberals against which he stood out so long. This time now his role in the Cabinet-formation is really small.

The balance between both Parliamentary parties and the division within the parties make it in 1852 and 1855 possible again for the King to establish an extra-Parliamentary Cabinet or a Unionist Government.

From 1857 onwards real party governments come into being. This means then a definitive turning point in the relation between the King and the future Prime Minister. The party leader who has been asked to form a government considers himself as being commissioned by the party and most of the time can impose his will in the choice of the Ministers.

Nevertheless Leopold II will openly make use twice of his prerogative to force Ministers to resign namely in 1871 and 1884.

As long as the idea of the sovereignty of the people is not supported by strong national party organisations and by the universal suffrage, it will remain an empty concept. Thus the royal arbitrariness will still survive.

However Albert I has to use other means to attain his object. In 1911 with the agitation about the School-Question he forced the head of the government morally to resign from office by, without him knowing, having talks with other Catholic leaders and to give these talks the necessary publicity. Furthermore he omitted to ask some of the out-going Ministers to stay in office.

From now on the King's influence on the formation of the Cabinet will steadily decrease and become more discreet. The institutional cadre remains the same. The political and social reality change. The

text of the Constitution is not changed and yet the Orleanist parliamentarism gradually develops into a parliamentary democracy. But above all this transition is brought about by the evolution of the constitutional practices.

More and more King Albert will accept Mr. Bagehot's conception of the royal privilege. He agrees that the Sovereign has under a constitutional monarchy, such as ours, three rights : the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn. And a King of great sense and sagacity would want no others (5).

During the agitated years before World War II governments change frequently. The Cabinet crises seem to be unsolvable. The country has almost become ungovernable. In 1939 Leopold III appeals in vain to the political leaders summoned to the Palace.

« Le pouvoir exécutif appartient au Roi qui nomme et révoque ses ministres seuls responsables devant le Parlement. » (The Executive appertains to the King who appoints and dismisses his Cabinet-Ministers who alone are responsible to Parliament.) Hereby he meant that he had to choose his Ministers and that the political parliamentary parties had no such right. « La première condition qui s'impose, celle dont dépend, je n'hésite pas à l'affirmer, le sort même de notre régime, c'est la restauration dans toute son indépendance et dans toute sa capacité d'action, d'un pouvoir exécutif vraiment responsable, c'est-à-dire formé d'hommes qui puissent assurer le gouvernement du pays pendant toute une législature si possible, sans se trouver entravés dans leur action par des mots d'ordre de partis, par des décisions de groupes et de sous-groupes politiques ou par des préoccupations électorales » (6). (The first condition, the one on which depends, I do not hesitate affirming it, the lot of our regime is the re-establishment, in its full independence and in its full capacity of action of a real responsible Executive, in other words one made up of men who would be able to govern the country possibly during a whole legislature, without being hindered in their action by party watchwords, by decisions of Parliamentary Parties or sub-parties or by electoral preoccupations.) It rather sounds like a voice in the desert. They are ideas that have been overtaken by time and circumstances. No doubt this conflict between the Sovereign and the parties influenced the further course of our history.

(5) King Albert tells Paul Hymans that he fully agrees with this way of thinking; see P. HYMANS, *Mémoires*, Brussels, 1956, vol. I, p. 63.

(6) G.H. DUMONT, *Leopold III, Roi des Belges*, 2nd edition, Brussels, 1945, p. 237.

I. THE DIFFERENT PHASES OF THE CABINET-FORMATION

The King cannot form a government unless the latter immediately after the appointment of the Ministers receives from the Chambers a formal vote of confidence.

The King is obliged to form a Government enjoying the confidence of the Legislative Assembly. So his is not a personal one. Constitutionally speaking the political composition of the Chambers is the determining factor (7).

Is it the King alone who assesses the political situation? By no means.

The Head of the State holds a series of traditional consultations. He generally consults the following persons :

- the chairman of the Chamber of Representatives and of the Senate who, on account of their high office, are in a position to give the King an estimation of the chances of the new Cabinet ;
- the out-going Prime Minister ;
- the leaders of the main political parties eventually also ;
- the parliamentary party leaders of the three main parties ;
- the Governor of the National Bank ;
- the chairman of the Federation of Belgian Industries ;
- the Ministers of State with great political experience ;
- persons representative for the public opinion.

The number of persons consulted by the King varies in function of the complexity of the crisis and also whether a constitutional investigator has been appointed or not, although here again this is no decisive factor (8).

(7) About the constitutional aspects of the Cabinet-formation, see A. MAST, *La nomination et la révocation des ministres (Appointment and dismissal of the ministers)*, in: *Journal des Tribunaux*, 64th year, 18th December 1949, pp. 649-653; W.J. GANSHOF van der MEERSCH, *Les rapports entre le chef de l'Etat et le gouvernement en droit constitutionnel belge (Relations between the Head of the State and the government in Belgian constitutional law)*, in: *Revue de Droit Institutionnel et de Droit comparée*, 27th year, 1950, special issue, pp. 183-189.

(8) In 1966 during the last crisis the King summoned 25 persons, 21 of them being members of Parliament. Among the latter were 7 PSC (Social Christians), 8 PSB (Socialists), 6 PLP (Party for Liberty and Progress or Liberals), 3 Walloons, 3 French-speaking from Brussels, 13 Flemings. The non-Members of Parliament are the Governor of the National Bank, the chairman of the Federation of Belgian Industrials and two trade union leaders; in 1965 the number of persons consulted amounted to 34 and in 1961 there were only 9.

The Court-communicés do not always proclaim the names of the persons summoned by the King (9).

Sometimes the person commissioned to form a Cabinet has private talks with the chief of the Household Offices, who in turn has contacts with the political and extrapolitical circles.

The contents of the talks with the King are not made known. This is a logical consequence of the inviolability of the King. This secrecy is one of the basic conditions of the parliamentary monarchy (10).

Yet these consultations are an important link in the process that leads to the building of a new government. But their traditional formal character and protocol limit their bearing.

The King appoints an « informateur » or a « formateur » who reports regularly to him about the negotiations and who sometimes asks the King's permission to carry on his generally well defined mission.

When the royal nominee accepts his mission then the first phase of the Cabinet-formation is over.

1. The preliminary phase.

It sometimes happens that the person commissioned to form a government is not accepting his mission right away and reserves his answer (11). So he has the opportunity of consulting his political friends.

But generally the prospective Prime Minister immediately accepts the offer. During the latest crises refusals are rather few (12).

2. The phase of investigation.

With the State policy growing more and more complicated especially in the domain of financial and Budget problems and as a great competence is required the commissioned person sometimes asks the

(9) «! Il y a en effet les audiences révélées, par des communiqués, elles ne sont pas nécessairement les plus intéressantes et les plus décisives et celles sur lesquelles on garde la discrétion et le silence » (The are indeed the audiences that are revealed, by way of communiqué, but not necessarily the most interesting and the most decisive, and those that are not disclosed, *La Libre Belgique* (daily newspaper), 12th January 1952, p. 1, col. 5.

(10) The archives that can be consulted are mostly family records of deceased politicians and tell about too far of periods. The Royal Archives are not accessible, as is not the case in The Netherlands for instance. This does not render the task of the historians or political scientists any easier.

(11) For instance Mr. Vanden Boeynants in 1966; Mr. Harmel in 1965.

(12) For instance Messrs. Buset in 1954; Segers and De Schrijver in 1950.

advice of experts in order to have a clear picture of the actual situation (13). Some sort of inventory of the financial situation is made.

This is sometimes also required by the eventual partner who is in the Opposition.

3. The choice of the coalition-partners.

Since in Belgium governments are generally composed of two parties, exceptionally of three or four, an option has to be made that, of course, has to reckon with parliamentary arithmetics (14).

The politician summoned by the monarch to take the office of Prime Minister chooses the party he would like as a government-partner.

Most of the time this choice is made right from the start (15). In recent times however we see that the prospective Cabinet-leader of the Catholic Party tries to enter into parallel negotiations with both possible coalition partners i.e. the Liberal and Socialist Parties (16).

The latest Cabinet-formation in 1966 is an interesting example hereof : the royal nominee Van den Boeynants submits his program to both eventual partners, the Socialists and the Liberals. He invites the leaders of those parties to reply within a fixed time and is prepared to discuss this program. This unusual attitude however is criticized by the other parties (17).

As far back as 1961 the new procedure is adopted in the Belgian political tradition. But here it is a matter of pure technical confront-

(13) In 1966 Mr. Segers who has been asked to form a government invites a group of experts presided over by Mr. Ansiaux, the Governor of the National Bank, to make a report on the total financial situation for the benefit of the negotiations. The contents of this extremely important report are not communicated to the Members of Parliament. This is calling forth protests from Mr. Struye the chairman of the Senate.

(14) In 1950 the Catholic Party obtained the absolute majority thanks to the Royal Question. In 1958 the same party has the majority in the Senate but the other parties refuse to co-operate. Upon this Mr. Eyskens forms a Catholic minority government thanks to a few Liberal dissidents. In the years 1944 and 1945 in the euphoria of the liberation we have known a four-party government. In connection with the Royal Question we have Left-governments including communists in 1945 and 1946.

(15) For example in 1954 (Socialist-Liberal, Van Acker government); in 1958 (Catholic-Liberal, Eyskens government) in 1961 (Catholic-Socialist, Lefèvre government).

(16) See for this the attempts made by Messrs. Segers and Van den Boeynants in 1965.

(17) Mr. VANAUDENHOVE, chairman of the PLP declares: « Nous affirmons que nous ne pouvons pas accepter de discuter d'un programme éventuel de gouvernement avant que ce choix ne soit fait (d'un partenaire), *Le Soir*, daily newspaper, 9th March 1966, p. 3, col. 7. The socialist party raised following objections: « Nous constatons que ce choix fondamental créerait inévitablement une équivoque et des doutes sur l'orientation d'un gouvernement que vous présideriez. Nous désapprouvons la méthode que vous avez suivie et qui a consisté à vous adresser à la fois au PSB et au PLP; *ibid.* (We ascertain that the lack of this fundamental choice would inevitably create an ambiguity and doubts about the course a government under your leadership would steer. We disapprove of the method you used and which consisted in contacting at the same time the PSB and the PLP.

tation by experts belonging to different parties, of the PSC- and PLP-programs on the one hand and those of the PSC and the PSB on the other hand in order to indicate the points about which eventually the political negotiations would take place.

The three party governments, in spite of the aureole they had in the years between the World Wars, no longer seem to answer the political aspirations. Now only in exceptional circumstances are they approved of. However most of the time they are looked upon as an infraction of the parliamentary rules of the game which say that there should be a true Opposition (18). Very often it leads to a political stand still and excessive concessions by the parties.

So far all preliminary negotiations in view of the Cabinet formation were made solely by politicians who only exceptionally asked the advice of experts very often chosen outside the parties. But this time the Prime minister refuses to have a written engagement. All is limited to some sort of a common aide-mémoire that has by no means the value of a contract. The only contract is the Government declaration. Once more this then has to be ratified by all qualified party leaders.

In 1965 the same thing is happening ; again technical discussions take place between politicians assisted by experts : an extra-parliamentarian banker for the Catholics beside the most influential leaders of the different tendencies ; two technocrats from the study board and seasoned leaders of the Socialist Party. A common committee draws up a synthesis, a document that will be the basis for the ratification by the qualified party leaders.

There is another novelty in the latest 1961 crisis. This time the

(18) Mr. STRUYE (Catholic) condemns the three party system as follows: « Un gouvernement sans opposition ne se justifie que dans les cas d'urgence » (A government without Opposition is only justified in an emergency), *Le Soir*, 5th June 1958, p. 2, col. 7.

Mr. LEFEBVRE (Liberal): « Le tripartisme est la négation du fonctionnement normal du contrôle parlementaire » (The three party government is the negation of the normal working of parliamentary control), *Le Soir*, 10th June, 1958, p. 2, col. 7. « Le PSB a déclaré qu'en dehors de circonstances exceptionnelles qui ne sont pas réalisées, la formule tripartite n'est pas une formule de gouvernement. Nous croyons que dans un régime démocratique sain, il faut une opposition qui ne soit pas simplement de caractère régional et linguistique mais une opposition qui a une implantation dans le pays tout entier et suffisamment puissante pour réaliser la mission de contrôle qui lui est dévolue par nos institutions. Ceci implique que deux des grands partis doivent être dans le gouvernement et un dans l'opposition ». (The PSB has declared that save in exceptional circumstances that do not exist, a three party organization is not a good form of government. We believe that in a sound democratic regime there must be an Opposition with an implantation all over the country and sufficiently strong to achieve its control mission which has been given by our institution. This implies that two of the main parties have to be in the government and one in the Opposition), *Le Soir*, 9th March 1966, p. 3, col. 8.

negotiations take place only between the two party chairmen assisted by a few technicians of the study-board and close collaborators.

The concentration of the negotiations in the hands of the two party chairmen results probably from the personal temperament of the persons concerned but also for fear of bringing into the open internal oppositions within their own party. This personalisation of the negotiations surely is a new tendency in our political life.

4. The structure of the Cabinet.

The necessity of a hierarchical structure of the Cabinet is a consequence of the authority crisis within the Executive.

A first step in this direction was done by Mr. Eyskens when he created the office of Ministers-under-Secretaries of State after the Cabinet-change in 1960. In the Lefèvre-Cabinet they are called Deputy-Ministers. In the meantime attempts to establish a more detailed hierarchy fail.

In 1965 Mr. Harmel goes one step further and imposes a pyramidal hierarchy that still does not answer the expectation.

As for Mr. Van den Boeynants he prefers the system of the Minister-Secretary of State.

He too declares having been hindered in his plans by juridical and psychological objections.

The structuring of the government makes the Cabinet-formation even more difficult. The former Ministers are not prepared to accept a so-called inferior position. The political parties and the language communities exact their share of the full bodied Minister-portfolios.

Another aspect of the Cabinet-structure is the separation of the National Education and Culture Ministries in connection with the cultural autonomy of the language communities. This problem reveals also an ideological side as the Left-wing Parties claim the Official Education office whereas the Flemish PSC demands the Flemish Culture Ministry.

In 1961 there is a first solution to the problem when a Flemish speaking Catholic is appointed Deputy-Minister of National Education and Culture and a French speaking Socialist becomes Minister of National Education and Culture.

In 1965 this limping solution is replaced by the appointment of a French speaking Socialist Cabinet-Minister of National Education beside a Flemish speaking Socialist Minister Secretary of State of National Education. The French and Flemish Culture Ministries go

respectively to a French speaking and Flemish speaking Catholic Minister Secretary of State.

In the Van den Boeynants Government this inflation in Ministries has been restrained by coupling the French speaking and Flemish speaking Culture to one the Office. Thus Mr. Van Elslande is Minister of European Affairs and Flemish Culture and Mr. Wigny Minister of Justice and French Culture.

5. The key to the allotment of Offices.

In a coalition-government the Offices have to be allotted to the political parties sitting in the Cabinet. It is then the question to determine the number of Offices which each party will get. This is not always done according to the number of seats of the parties in Parliament. So the co-operation of the Liberal Party is needed by either of the two main parties, the former very often manages to get a relatively high number of Offices.

Another aspect of the allotment of Offices is the regional allotment. As far back as the 19th century we saw the North and the South claiming their share. The large cities also try to have one or more ministries.

The end of the 19th century sees the rise within the Liberal and Catholic Parties of a more progressive wing that also wants to be represented in the Cabinet.

The prospective Prime Minister has to make allowances for the different sub-divisions within the parties.

Since the First World War and especially after the Second World War more and more importance has been given to a balanced representation of the language communities (19). This claim becomes stronger and stronger.

Beside the political regional and language dosage the Finance, Agriculture, National Security, Labour, Transport, Post Office-Telegraph/Telephone Ministries, etc. are normally entrusted to persons closely related respectively to banking, the Peasant-association, the Health Insurance Association, the labourorganization.

6. Persons invited to take Office.

Once the political parties taking part in the government have agreed upon the structure of the Cabinet and the distribution of Offices,

(19) See Appendix.

then the person summoned to take the Office of Prime Minister negotiates with the leaders of both political parties or with the chairmen alone, and with or without the eventual Deputy Prime Minister being present, about the selection of the different heads of the Offices. Here also's the influence of the party executive decisive and the Prime Minister to be has little free scope.

7. Appointment by the King.

Once the final list drawn up, it is presented to the King for his signature. Here the Ministers need to add their signature to that of King.

8. Swearing in by the King.

Before accepting their Offices the new ministers are sworn in by the monarch. Then they meet for the determination of the formal priority and the drafting of the government declaration which will be the real contract between the two government partners.

II. THE CABINET CRISES

Causes

Looking at the reasons that have caused Cabinets to resign definitively we can distinguish many causes. However to this it has to be said that the resignation of a Cabinet is sometimes due to a complex combination of intermingled factors, that are sometimes not easy to disentangle. Therefore we shall try to limit ourselves to the main reason or the direct cause. We consider solely a collective resignation and not ministerial changes.

1. The Government is dismissed by the King.

According to article 65 of the Constitution, it is the King's power to dismiss the Cabinet. In the course of the nineteenth century our Sovereigns have in many cases made use of this prerogative.

The de Meulenaere (1832) — and d'Anethan (1871) — Cabinets are formally summoned to resign their Office.

Sometimes the King uses an indirect way to force a Cabinet to resign. He negotiates with political leaders without the head of the Cabinet knowing of this and gives to these talks a certain publicity (1834-1911), he is opposed to the dissolution of either of the Cham-

bers (1841), he refuses the resignation of one of the Ministers who has no longer his colleagues' confidence (1834), he enforces the resignation of some Minister (1884) which compels the Chairman of the Council to resign out of solidarity. The resignation of the unpopular Cabinet Nothomb (1845) seems to have been wanted by Leopold I and the Minister of the King's Household Van Praet.

Since the First World War our Sovereigns have not made any use of this prerogative.

2. The Cabinet resigns after a change of throne.

It is a constitutional custom that the Cabinet places its portfolio at the disposal of the new Head of the State. This is a custom of the 19th and 20th centuries when there existed a personal band between the King and his Minister. Nowadays this deed has no longer any political bearing, but it is part of the ceremonial and the resignation is always refused.

Only one exception to this is the resignation of Duvieusart's Cabinet after the Prince Royal had taken the oath in 1950. But this case has to be contemplated in the emotional sphere of the Royal Question.

3. The Cabinet resigns after elections.

The Cabinet resigns automatically when the results of the elections show that it does no longer have the nation's confidence.

In the nineteenth century, when the division into parties was not so rigid and a great number of civil servants had a seat in Parliament (until 1848) there is sometimes a doubt about the real bearing of the shiftings. Nowadays however this is excluded.

This does not mean that after any election the government has to resign. When the elections have not changed the composition of the Chambers or when the Cabinet comes rather reinforced out of the fight, then the Cabinet stays on. However one should immediately add that this is rather exceptional (e.g. in 1910 and 1929).

In most cases the Prime Minister places his portfolio at the King's disposal.

Generally the elections lead to slight shiftings which brings about a change of coalitionpartners, with a change in majority as result. This was namely the case in 1950, 1954, 1958, 1961 and in a certain way in 1966 be it then with one years delay.

This change-over of the majority is most in conformity with the parliamentary tradition in so far that the party having retrograded most,

in comparison with the previous elections, is pushed into the Opposition whereas the administration is entrusted to the most important party and the party which in the recent election has made most progress. Now this is not absolute rule either. The appointment of the Harmel-Cabinet in 1965 is a striking example of this.

4. The Cabinet is forced to resign by Parliament.

In spite of the strict principle of the division of powers in a parliamentary regime, the Cabinet always is responsible politically to Parliament. A government which is formally in minority in either of the Chambers resigns.

Very often the King or the Prime Minister draws the attention to this fundamental rule of our institutions.

Not longer ago than in 1966 King Baudouin in a letter to Prime Minister Harmel reminds him of this principle : « Je ne puis accepter la démission du gouvernement sans que le Parlement se soit prononcé clairement ». (I cannot accept the Cabinet's resignation without Parliament having made his position known clearly.)

In spite of this position it has to be pointed out positively that in the course of our political history a Cabinet very exceptionally has to resign because of a note of distrust by either of the two Chambers.

Out of the 60 real Cabinet crises Belgium has known since 1831 only four are caused directly by a vote in Parliament and in two other cases (1855 and 1934) is the resignation an indirect result of such a vote (20).

In 1840 the de Theux-Government could not obtain the majority in the Chamber of Representatives in connection with of the granting of half-pay to General Vandersmissen who previously had been involved in a conspiracy. Here it was a matter of patriotic outburst.

The homogeneous Catholic Government de Smet de Nayer in April 1907 for the first time in our history, was overthrown by a democratic majority in connection with a draft Bill about social legislation.

The catholic-Liberal Theunis-Cabinet collapsed on 27th February 1927 because of an heterogeneous Socialist and Flemish-Catholic Opposition against its pro-French and militaristic management.

The Socialist-Liberal Van Acker Cabinet falls in July 1946 because of all the consequences of the repression.

(20) The two still-born Van de Vijvere- in May 1933 and Spaak-Cabinets in March 1946 are not included.

It is still questionable why this basic rule of the parliamentary institutions is applicable only so rarely. When the government parties are mutually divided it may not be opportune to show this division in Parliament in a formal vote. This would hinder the forming of other coalition-governments and make the Cabinet-formation more difficult.

Prime Minister Harmel has worded this very clearly in Parliament on 8th February 1961 : « La difficulté n'était pas entre la majorité et le gouvernement, elle était au sein du gouvernement, et dans ce cas, comment le parlement pourrait-il être appelé à se prononcer ». [The difficulty was not between the majority and the government, it was within the government and in that case how could Parliament been asked to pronounce itself ? (21)]

5. A difference of opinion between the Ministers.

Most Cabinets fall because of a fundamental difference of opinion about an important matter. Out of the 60 crises since 1831 about 20 are due to a division within the government itself.

This desintegration of the government team is often the result of a latent opposition between government parties.

The most recent example is the fall of the Harmel-Cabinet on 11th February 1966. The opposition of some Walloon Socialists led by Mr. Merlot, the opposition of the Socialist Trade Unions and Health Insurance against the social government policy in connection with the Health Insurance are the reasons why an unanimity rises within the Cabinet what leads the Socialist Minister in asking the Prime Minister to accept their resignation without Parliament having made known its position.

Besides with the 1966 crisis another aspect came to light : here the action of the Executive has been curtailed by a technical committee of a semi-official institution in which the in this matter competent Minister has to confine himself to an arbitrial role between the different pressure-groups in this case the association of physicians and the Health Insurance Association.

6. The Cabinet resigns under pressure of a Parliamentary Party.

This normally occurs because the government cannot count any longer on one of the Parliamentary Parties. It may happen that a

(21) APB Chamber, 8th February, 1966, p. 218.

Parliamentary Party declares not to adopt a certain draft Bill. It also occurs that a certain Parliamentary Party votes against a draft Bill, the Cabinet in that case can count only on the support of a changing majority and draws then the necessary conclusions. Another procedure is that a Parliamentary Party encourages its Ministers to leave the Cabinet.

On 13th December 1951 the Chamber Parliamentary Party of the PSC condemns the attitude of the Cabinet and especially the Prime Minister's about the Houserent-Question. The Parliamentary Party votes the Draft Bill but advises Mr. Pholien to resign. After having offered some resistance the Premier gives in.

In February 1939 the Liberal Cabinet Ministers resign, urged by their Parliamentary Party, when the Cabinet was given the Chamber's confidence by a changing majority of Flemish Nationalists and Socialists, in connection with the appointment of a former collaborator Dr. Maertens as member of the Flemish Medical Academy, against which the Liberal Parliamentary Party was stubbornly opposed.

The Catholic-Liberal Government led by Mr. Renkin resigned on 18th May 1932 because the Flemish Catholics had declared not to vote the draft Bill on the use of languages in adulation handed in by the Senate.

However the possibility of an intervention by the Parliamentary Parties nowadays has decreased considerably as the real political decisions most of the time are taken by the higher party leaders and not by the Parliamentary Parties.

That does not alter the fact that the Flemish PSC Party in the Chamber, by the mouth of Mr. Verroken, on 18th May 1967 declares that the government majority will cease to exist if it cannot be sure that the 1966-law about the university-expansion will lean upon the principle of implantation in their own language region (22).

7. The Cabinet resigns under pressure of the party executive.

In 1952, after the warning given by the PSC Chamber section, the National Party Committee and the party chairman will also bring pressure to bear upon Prime Minister Pholien and ask him to resign.

Mr. Pholien after an initial firm resistance finally has to give in and justifies his decision as follows : « J'ai dit qu'un gouvernement doit normalement tomber devant le Parlement ou s'en aller si le Chef de l'Etat lui retire sa confiance. Mais il peut se faire que des cir-

(22) *De Standaard* (daily newspaper), 19th May, 1967, p. 1, col. 4.

constances difficiles se présentent au gouvernement et que celui-ci ait la conscience de n'être plus à même de remplir sa tâche. La chute devant le Parlement ou le retrait de la confiance du Chef de l'Etat sont en fonction des possibilités concrètes du gouvernement à l'égard des tâches difficiles de l'heure » (23). (I have said that a government normally has to fall before Parliament or leave when it is no longer enjoying the Head of State's confidence. But it is also possible that the government comes across difficult circumstances and realizes that it can no longer accomplish its role. The fall before Parliament or the loss of the Head of the State's support are in function of the concrete government possibilities with respect to the difficult tasks of the moment.)

Mr. Pholien adds to this that he personally did not want to hand in his resignation (24).

However the opposite also takes place. Sometimes the Ministers resign in order to force their party to vote certain measure. Usually this manoeuvre at the end doomed to fail.

8. The ministers can also resign on their own initiative without being forced to do so.

It sometimes happens that the government is powerless against threatening economic or monetary crises. It then prefers to resign regardless the confidence it has in Parliament.

An important instance of this is the fall of the Theunis-Cabinet in 1935. The Prime Minister resigns regardless the support given by Parliament, because he considers the monetary situation has become untenable and that a devaluation has become necessary.

The Pouillet-Vandervelde Cabinet falls in 1926 because the home- and foreign financial circles caused their monetary reform to fail by provoking a flight of capital. Its majority in Parliament is still intact and yet the government disappears forceably from the political scene.

III. A POLITICOLOGICAL ANALYSIS

1. The role of the King and the Crown.

In normal circumstances no party has still the absolute majority and nothing says that this situation is about to change in the near

(23) *La Libre Belgique*, 4th January 1952, p. 2, col. 3; *ibid.*, 10th January 1952, p. 1, col. 3; *ibid.*, 13th January 1952, p. 1, col. 3.

(24) *ibid.*, 10th January, 1952, p. 1, col. 3.

future. Therefore inevitably one has to call upon more than one party. So often then different coalitions are possible. Furthermore in Belgium we do not have the system of the Shadow-Cabinet.

Thus theroretically the royal prerogative has a lot of elbow room.

Which is then the real influence the monarch can exercise upon a Cabinet's formation ?

If in the 19th century it is possible to have a fair idee of the role played by the King, as can be made out from available archive sources, then nowadays the politicologist has to be satisfied with an exhaustive study of the press and occasional but rare and uncontestable confidences of some politicians. Such a study is by nature fragmentary and provisional.

This methodological inconvenience should not refrain us, within the above mentioned limits, from trying to throw a light upon the King's personal role.

The time of the Minister by order, of the Ministers out of devotion and of the royal Cabinets is bygone for ever. The King can no longer enforce his personal choice. The Crown's influence has become more discreet.

This does not mean that at difficult moments the King could not try to lead the negotiations into a certain direction and to advocate the solution that would coincide with his personal wish.

Examples of this are the choice of Mr. Carton de Wiart (1920), Mr. de Broqueville (1934) as Prime Minister ; may be in a certain degree Mr. Pholien in 1950 but here party influences have also played their role.

According to some Mr. Harmel's appointment as prospective Prime Minister in 1965 would indicate the King's definite preference for this eminent politician from Liège.

On the other hand it is not altogether impossible that the monarch puts aside the personalities who do not enjoy his confidence.

It is quite common that the King shows publicly his preference by calling upon a prominent man to form a Cabinet although he is well aware that the person concerned and the party to which he belongs will not comply with the proposition.

See also the offer to Mr. Jaspar (1939) and Mr. Buset (1954).

Sometimes it happens also that the monarch urges on a hesitating minister-candidate to enter into the Cabinet.

In 1958 the Governor-General of Congo accepts the Colonial Office only upon the King's formal request (25).

(25) *Le Soir*, 27th June, 1958, p. 1, col. 5.

Another way of influencing a prospective Prime Minister is the outlining of the formation task by the King.

The mandate that was given to Mr. Eyskens by the King in 1958 is originally only in view of a three party-government. After both left parties having rejected this offer the King urges Mr. Eyskens to take once more another, last chance. This rouses even Mr. Lefevre's, the chairman of the PSC, displeasure who declares explicitly : « Il est temps que Mr. Eyskens soit habilité à former un cabinet homogène ». (It is about time that Mr. Eyskens be allowed to form a homogeneous Cabinet.) This example shows us that the task to form a Cabinet is a specific one and refers to a definite coalition. At the same time this would betray the King's preference for a National Union-Government.

The Crown by having some initiative is sometimes able to force morally a Minister to resign.

In 1959 when the tension in Congo is still increasing the government takes some measures which force the Minister for Belgian Congo and Rwanda-Burundi Mr. Van Hemelrijck to resign. At the end of August 1959 Count Harold d'Aspremont Lynden Deputy Chief of Prime Minister Eyskens' office and the great court-marshal's nephew is sent to Congo without the responsible Minister knowing it. This affair together with the disagreement about his person in the Cabinet council lead to his resignation on 3rd September 1959. It is said that the Crown may have been involved indirectly in this resignation.

In 1960, during the Congo crise when the Security Council demands the Belgian troops to evacuate Katanga and the Congo bases, the Crown would have aimed at a change in Cabinet in view of the formation of a strong government for the common good, free from all political parties for the greater part consisting of non-parliamentarians, with the King as guantee (26). The soul of this combination is belie-

(26) Les hebdomadaires *Pan* (17 août 1960) et *Pourquoi Pas?* (19 août 1960) ont publié à cet égard des précisions concordantes: « un gouvernement d'affaires comprenant MM. van Zeeland, Spaak (reçus de concert par le Roi le 6 août), Jean Rey, Dubuisson (recteur de l'Université de Liège), très engagé au Katanga, M. Naessens (Banque de Paris et des Pays-Bas), Ganshof van der Meersch, Marcel Grégoire, Moens de Fernig, etc... MM. Struye, Pholien, De Boodt et A.E. Janssen ainsi que le Baron Boël auraient été associés à cette expérience. Jacques Pirenne aurait joué un rôle actif dans cette initiative royale (The Weekly papers *Pan* (17.8.1960) and *Pourquoi-Pas?* (19.8.1960) have published about this concordant precisions: a business-government with Messrs. van Zeeland, Spaak (summoned together by the King on 6th August), Jean Rey, Dubuisson (provost of the Liège-University), very much involved in Katanga, Mr. Naessens (Banque de Paris et des Pays-Bas), Ganshof van der Meersch, Marcel Grégoire, Moens de Fernig, etc... Messrs. Struys, Pholien, De Boodt and A.E. Janssen together with Baron Boël would have been partners in this experiment . Mr. Jacques Pirenne is believed to have played an active role in this royal initiative). See on this subject *CRISP*, nr 75, 9th September 1960, p. 7.

ved to be Mr. van Zeeland together with other representatives of financial circles (27).

The reaction of the three parties is prompt and is very clear PSC Party-Chairman Lefèvre declares : « On parle dans certains milieux d'un gouvernement d'affaire. C'est insensé. Je m'excuse auprès des journalistes mais je suis effrayé de voir combien certains d'entre eux semblent avoir une vue peu réelle de ce que sont les forces sociales et politiques du moment. Pouvez-vous vous imaginer qu'on puisse former une équipe ministérielle sans convertir les partis ? On semble oublier que la situation a fondamentalement changé depuis la guerre. Les partis sont mieux organisés. Un gouvernement d'affaire n'aurait la confiance ni des partis politiques ni des organisations sociales » (28). (In certain circles there is some talk about a business-Cabinet. This is nonsense. I apologize to the reporters but I am very much surprised to see some of them seem to have not got the faintest notion of what are actually the social and political powers. Can you imagine that it would be possible to form a Cabinet without converting the parties ? One seems to forget that the situation has completely changed since the war. The parties are better organized. Neither the political parties nor the social organizations would have confidence in a business-Cabinet.)

The Socialist politician and publicist Mr. Larock adds to this : « Toute tentative d'aventure autoritaire trouverait les travailleurs les bras croisés dans les usines et unis dans la rue » (29). (Every attempt to an authoritarian adventure would find the workers striking in the factories and united in the street.)

The Crown is believed to have advised Mr. Eyskens to resign spontaneously but the Prime Minister and the partychairmen of both the PSC and PSB refuse resolutely to do so.

During the 1966 crises the right wing press has reproached Mr. Molitor, the « chef de cabinet du Roi », with having had a preference for a government-coalition in which the Socialists would have been taken into partnership.

Although there exist no positive evidence of this imputation it remains a fact that during a Cabinet-crisis the « chef de cabinet du Roi » has repeated contacts with the prospective Prime Minister and

(27) *La Libre Belgique*, 10th September 1960, p. 1, col. 6; *ibid.*, 11th August 1960, p. 2, col. 2 and 3.

(28) *La Libre Belgique*, 10th August 1960, p. 2, col. 6.

(29) *Le Peuple* (Daily newspaper), 9th August 1960, p. 2, col. 5.

with the political circles. However it is rather difficult to assess the direct repercussion of it on the real Cabinet-formation (30).

The days of the king dissolving Parliament are bygone.

This does not preclude the eventuality of the dissolution of Parliament or of one of the two Chambers at the request of the government in office or of a party. In 1958 when the PSC has the majority in the Senate an eventual dissolution of the Assembly would inevitably have involved the King in a partystife.

It should be pointed out that for the dissolution of Parliament only one Minister is needed as co-signatory.

A report about the Executive Power written in 1961 by a study committee of the Socialist Party contains a very important taking up of a position about the King's role in the Cabinet-formation. The Committee starts from the principle : « Le Roi règne mais ne gouverne pas, la responsabilité de la politique incombe au gouvernement seul ». (The King reigns but does not govern ; the policy is alone the government's responsibility.) From this results : « Lors de la formation du gouvernement, la responsabilité de la désignation des ministres relève du formateur exclusivement. Le Roi n'a donc pas le pouvoir de s'opposer à la désignation de certaines personnalités ou d'imposer le choix de certaines personnes. C'est le Parlement qui investit réellement le gouvernement ». (When a Cabinet is being formed the choice of the Ministers is exclusively the prospective Prime Minister's responsibility. The King cannot object to the appointment of some personalities nor can he impose to choose some other persons. The government is really invested by Parliament.)

In this report nothing is said about the designation of the person who will be asked to form the government ; this would prove that in this field the King's prerogative is still accepted tacitly. Its importance depends on the will of the parties. If a party or a coalition imposes its leader as the sole possible person to form the Cabinet then the King has to give in. If the prospective Prime Minister, who has been elected by the party leaders, objects to the appointment as minister of a person recommended by the King finally the monarch will have to give in.

The last word is always with the man who has been asked to form the government and with the majority.

This does in no way preclude every royal intervention.

(30) In the reign of Leopold I and Leopold II, Mr. Van Praet, the Minister of the King's Household, played an important role in the Cabinet-formation.

2. The role of Parliament.

Parliament is really the constitutional institution having the least influence. This is proved in the Cabinet-formation. This situation is known already in the 19th century but the evolution will be far bigger after the Second World War.

Parliament is a political public Assembly of the country that ratifies by a vote the result of negotiations that most of the time take place elsewhere according to protocol the chairmen of both Chambers and sometimes the Parliamentary Party leaders are consulted by the King but they have no positive influence upon the real political decision in connection with the Cabinet-formation.

The chairmen of the Parliamentary Parties do sit in the Party Executive but here too we find as many influential politicians who do not belong to Parliament.

Very often voices rise from among the parliamentarians who complain being kept in complete ignorance about the development of the crisis.

The recent crises illustrate this fully.

In 1952 Prime Minister Van Houtte informs only the Chamber Parliamentary Parties how the crisis is developing during an interruption in the parliamentary debates about the government declaration.

Mr. Lefèvre, commissioned to form the Cabinet in 1962 on 13th August declares the following : « Ce n'est qu'une fois que mon gouvernement sera constitué que je me présenterai devant des groupes parlementaires ». (I shall only appear before parliamentary groups when my Cabinet is formed.)

In 1965 Mr. Harmel on the contrary keeps very close contact with the parliamentary groups and especially with the chairman of Parliamentary Party. He asks them and also the partychairmen permission to meet other members of both Chambers and personalities from non-political circles and give them an account of the negotiations.

During the latest crisis in 1966 Parliament stays completely out of the negotiations leading to the formation of the Van den Boeynants-Cabinet.

The Parliamentary Parties are but the instrument of the higher partyleadership. Those that really have the political power that decides the formation or the dismissal of a government are the parties. The Ministers resign immediately when the parties no longer agree, without waiting for a vote in Parliament.

If a minister disagrees with one of his colleagues or with some of them he submits to the government solidarity or resigns without appearing before Parliament.

The most striking example of it is Minister Van Hemelrijck's resignation during the Congo-Question in 1959.

It is not stated precisely in the Constitution to whom the Ministers are responsible politically, but right from the start all authors agree upon the fact that the Ministers have to enjoy the confidence of Parliament.

However the political tradition classies completely with this constitutional way of acting.

This constitutional habit is entirely empty of meaning, as the individual responsibility of the ministers before Parliament is most of the time ruled out by taking it up in a collective responsibility. The Ministers are not in the first place responsible before Parliament but before the Minister council. The political habits give some right of veto to each member of the government, to a group of Ministers, to a party or part of a party that has ministers in the Government.

This has crippled the parliamentary regime based upon a democratic principle of the majority and leaves a door open to influences of a number of minorities within the council that can become a plaything in the hands of pressure groups.

3. The constitutional investigator's role.

The King, before appointing a prospective Prime Minister, and in difficult circumstances sometimes appeals to an « informateur » who starts in his place the political negotiations and who afterwards reports back to the Sovereign.

The origin of this habit goes as far back as 1935. On 22nd March of the same year the outgoing Premier receives following task : « il est chargé de faire une rapide enquête auprès des divers partis sur les grandes lignes d'un programme économique répondant aux nécessités du moment » (31). (His task is to make a short inquiry with the different parties about the main line of an economic program falling in with the necessities of the moment.) Nowhere is to be found that the constitutional investigator accepts the information task formally. Mr. Theunis' task is in the real meaning of the word to inquire but then with a very definite specific purpose.

(31) *Le Soir*, 23rd March 1935, p. 1, col. 7.

Other examples are : Mr. Vandervelde's information task, 25th June 1936, Mr. Janson's, 11th-19th November 1937, Mr. Pierlot's 5th-12th April 1939, Mr. Tschoffen's 22nd-24th September 1944, Mr. De Schrijver's 6th-9th June 1958, Mr. Harmel's 30th March-6th April 1961, Mr. De Schrijver's 1st-17th June 1966.

After the dislocation of the Harmel Government because of internal division, the King commissions Mr. Vanaudenhove, chairman of the Party for Freedom and Progress (PLP) with an information task. This is the first time that a request however is declined by the person in question as follows : « It is customary that at the end of his task the « informateur » suggests to the monarch a form of government, of which the party he represents is a partner. As the PLP's candidature is being rejected by the other party, this information task is of no use ».

From this it appears that the information task has really a political character that deviates completely from the original meaning.

Later when he receives a similar mission, Mr. Van Acker limits his consultations to the Chairman of the Senate, the party-chairmen and a few out-going Ministers. From the further development of the information task it appears that Mr. Van Acker considered himself rather a prospective Prime Minister than a « informateur ». This is confirmed by attitude the Catholic Party which being the strongest party claims the premiership and is therefore opposed to Van Acker as Prospective Premier. The latter then immediately renounces his mission (15th-17th February 1966).

From the analytic and comparative study of the « informateurs » role it seems to be difficult to formulate a theory on this subject. The purpose of the mission is really not well delineated. There is quite some confusion between a consultant and a « informateur ». The mission is not always to provide a neutral and objective view in the political relations. In this respect the utility of the information task seems rather doubtful and does not lend itself to political manoeuvres.

Peculiarly enough in some circles the procedure of a constitutional investigator is looked upon as an abdication of the monarch, as an attempt on the royal prerogative (32). But as the royal influence on

(32) « La procédure d'un informateur désigné est à proscrire. Elle est indigne d'un Chef d'Etat qui reproche par ailleurs au Parlement de ne pas assumer ses responsabilités puisqu'elle court-circuite en réalité le rare pouvoir que la Constitution a laissé au Roi seul, celui de nommer et de révoquer ses ministres ». *La Wallonie* (daily newspaper), 15th February 1966, p. 1, col. 2 and 3). (The procedure of an appointed informant is to be proscribed. It is unworthy of a Monarch who on the other hand

the appointment and dismissal of the Ministers is rather little this objection is in fact of little value.

The information mission is only justified in as far as it facilitates the solution of the government crisis. It contributes to the realization of an automatic contact between the leaders of the various parties, a thing which otherwise is sometimes very difficult to achieve because of psychological and party strategical reasons. The informateur enables sometimes also the prospective Prime Minister to save time. In Belgium it has in no way become an institution and has not the same meaning and bearing as for instance in the Netherlands (33).

4. The role of the prospective Prime Minister.

When he has been commissioned by the King, the prospective Prime Minister, as we have already seen, tries to draw up a government program that is acceptable by the coalition partners. In this he is assisted by personal collaborators and experts of the study offices of the parties concerned. Sometimes the parties instruct a group of negotiators to work out the program under the royal nominee's direction.

As a rule the latter has to report progress regularly to the party-organ executive.

It happens that as yet until the person summoned to take the office of Prime Minister before all has to receive of the investiture from the sovereign party leadership (for instance Congress for the Socialist Party), that he can carry on his negotiations.

Some « formateurs » try, but usually in vain, to escape the parties supervision.

This is the case of Mr. Eyskens in 1960. But party chairman Lefèvre reminds him of it : « Le parti demeure maître de la manœuvre » (34). (The party keeps control of the manœuvre.)

The negotiations about the choice of the persons take place with the party-leaders, such as the party chairman or some other leading personalities.

Consequently the prospective Prime Minister has no freedom of choice in selecting his colleagues which is prejudicial to the homogeneity and the solidity of the government team.

reproaches Parliament with not assuming its responsibilities because it by-passes really one of the rare rights the Constitution has left exclusively to the King, that of selecting or dismissing his Ministers.

(33) G. RINGNALDA, *Waar gaat het met de Kabinetsformatie heen? (What becomes of the Cabinet-formation?)* In: *Acta Politica*, 1st year, 1965-1966, pp. 88-89.

(34) *La Libre Belgique*, 10th August 1960, p. 2, col. 8.

In 1966 Mr. Van den Boeynants complains about it because he cannot, just as Mr. Lefèvre in 1961, give to his government the structure he had wanted. In this field also is the royal nominee's freedom restricted by all sorts of factors.

5. The role of the parties, party leaders and party chairmen.

The present evolution is characterized by the increasing and direct influence of the executive party leadership taking over from the party congresses. The Cabinet-formation is too delicate an affair to be entrusted extensive offices where it is impossible to keep a secret.

So far no party has voted and disclosed explicitly a resolution in which, how a prospective Prime Minister is commissioned.

The parties still do respect a certain constitutional formalism. But there is no doubt that some Prime Ministers have been appointed by their party.

This is for instance the case with Mr. Van Houtte (1952), Mr. Van Acker (1954) Eyskens (1958), Lefèvre (1961) and in a certain way with Mr. Van den Boeynants (1966).

More and more, especially when the party leader runs for the leadership, the choice is firmly made right from the start. It is also possible that in the course of the election campaign a politician is put in the forefront intentionally as potential Prime Minister. This is the case for instance with Mr. Eyskens in 1958.

In other cases is the choice rather the result of negotiations between the leading personalities of the parties concerned which eventually suggest a name to the Sovereign.

The Prime Minister should be approved of not only by his own party but also by the other coalition partner or partners.

The veto of the Socialist Party in 1966 against a man whom has been called upon to form a government and PSC chairman, Mr. Van den Boeynants is a good example of it.

In the past the political personality who had led the Opposition against the government in office was very often chosen. This eventually is nowadays practically excluded because now it becomes more and more a matter of opposition between parties in which the party discipline and the party leadership play an important role.

Earlier we have already pointed at the repeated and decisive influence of the party leadership in the option about the form of government and the negotiations about the program, the government structure and the selection of the office-holders.

Before the Second World War the King and some politicians have tried to resist this evolution as this led to endless negotiations.

Nowadays it seems that this inevitable course of things has been accepted. In a political democracy the real impulse originates with the parties which through an historical development have secured a preponderating place in our political machinery.

A new important actual turn is the preponderating influence of the party chairmen supported by their party bureau in the Cabinet-formation. The national and regional leadership are less and less involved in the negotiations and limit themselves to ratify the decisions taken by the executive offices and even this latter formal approval by the sovereign Party leadership is sometimes considered superfluous.

Recent examples illustrate this evolution.

In 1952 Prime Minister Phollien is forced to resign by the party chairman and the Comité National of the PSC.

Mr. Lefèvre, the PSC chairman stressed « qu'il était bon qu'il fût affirmé que malgré tout les instances responsables du parti doivent avoir le dernier mot ». (That is was good to affirm that after all the responsible party leaders should have the last word.)

Already in 1954, come the Socialist and Liberal Party chairmen to an agreement about the composition of a new government before a prospective Prime Minister is appointed by the King. Especially the Liberal Party chairman, Mr. Liebaert acts arbitrarily.

This tendency is marking off even more sharply in 1966. The formation of the government is a matter which is almost exclusively taking place between the two party leaders Van den Boeynants and Vanaudenhove, as commissioned by the party executive.

The PLP leaders go as far as to decide that it is not necessary to call together Congress : « Compte tenu de la quasi-unanimité dégagée sur la résolution de dispenser le président de convoquer un congrès pour statuer en dernier ressort sur la participation du gouvernement ». (Taking into account the almost nuanimous agreement of the resolution allowing the chairman not to call together a congress in order to decide without appeal the partaking in the government.)

6. The role of the pressure groups (35).

During his mission the « formateur » is swamped with communi-

(35) For an exhaustive study of the role of the pressure groups during the 1961 crisis see A. PHILIPART, *Les groupes de pression pendant la formation du gouvernement* (*The pressure groups during the formation of the government*), *Socialisme*, 8th year, November 1961, pp. 765-781.

qués ; orders of the day, memoranda. He meets all sorts of delegations which all want to have their say in the organization of the government, the government program, the government structure and the selection of office holders.

In 1961 the prospective Prime Minister Lefèvre declares that he has in his dossier so many claims and desires that he will have no time to read them all (36).

A. THE SOCIAL ORGANIZATIONS.

In 1935 the representatives of the main trade unions are for the first time being consulted by the King during a government crisis. Nowadays this has become a general rule.

The executive of the labour-organization exercise a certain pressure upon the « formateur » in the negotiations for the formation of the government. This influencing can take different forms : press-campaigns, communiqués, the handing over of a memorandum, foot-steps with the royal nominee and also direct pressure for instance by refusing to take part in the government.

The discussions about an eventual government program, and the distribution of offices always put problem of the trade union influence.

In relation to this and on the occasion of the 1958 government-crisis some middleclass circles refer to the great number of members of the Senate and Chamber of Deputies who directly or indirectly depend on or are backed by the labour-organizations (37).

The latter however point out that they represent an organised mass counting more than an million and a half members and who together with their families form a big part of the electorate.

The collapse of the conservative government Pholien in 1952 is for the greater part due to the press-campaigns conducted by the Chris-

(36) *Le Soir*, 11th April 1961, p. 3, col. 7.

(37) « Parcourant la liste des sénateurs, on constate que vingt-cinq d'entre-eux se disent dirigeant ou employé de syndicat; il faut y ajouter une série de personnes ayant des attaches avec le mouvement ouvrier et étant soutenu par celui-ci. Pour la Chambre on peut évaluer le nombre de syndicalistes à quatre-vingt. Là aussi de nombreux autres élus représentent l'opinion syndicale » (Running through the list of members of the Senate it is found that twenty-five of them declare to be a trade union leader or clerk; to them should be added a number of persons having something to do with the labour-movement or are backed by it. In the Chamber of Deputies the number of trade unionists amounts to eighty. Here too many other members represent the trade-unions), *Le Soir*, 31st October 1958, p. 1, col. 4; see also on the same subject, F. DEBUYST, *La fonction parlementaire en Belgique: mécanisme d'accès et origine*, Brussels, 1967, pp. 104-106, 116-118, 374-383.

tian-Democrat newspapers which were also opposed to Mr. Van Zeeland.

Even more important is the role of the Christian labour-organisations during the change in the Eyskens government in 1960 when Liberal Ministers were taken in. The politician in charge of forming the Cabinet has almost made up his new team when all the leading representatives of the Christian Trade Unions refuse to take part in the government because of the preponderance of the conservative, financial and employers' circles within the Cabinet.

Above all they stand out against offering the office of economic coordination to a non-Member of Parliament as Mr. van Zeeland or Mr. F. Baudhuin. They also claim a juster distribution of charges.

Following communiqué shows us this intervention : « Le bureau national du Mouvement Ouvrier Chrétien s'est réuni mardi sous la présidence de M. Hulpiau. Le bureau prend acte du fait que le Premier Ministre a consulté plusieurs dirigeants du Mouvement Ouvrier Chrétien et a entendu rapport sur les points de vue exposés par ces dirigeants. Le bureau approuve l'attitude de ses délégués et a décidé de confirmer par écrit ces points de vue au Premier Ministre. Il attend de celui-ci qu'il tienne compte des préoccupations du MOC » (38). (The National Bureau of the Christian Labour Movement met Tuesday with Mr. Hulpiau in the chair. The bureau notes the fact that the Prime Minister has consulted various leaders of the Christian Labour Movement and has had an account on the view-point given by those leaders. The bureau approves the attitude of its representatives and has decided to confirm in writing to the Prime Minister these viewpoints. It expects from him that he will take into account the preoccupations of the CLM.)

The influence exercised behind the scene during the government crises since 1945 by the catholic and trade union leader Segers is another illustration of the important role played by the labour movements, in this case the Christian Trade Unions. This is felt clearly during the Lefèvre - PSC-PSB government.

Nowadays the pressure does not always leap to the eye so much. During the negotiations between Mr. Van den Boeynants and Mr. Vanaudenhove before the formation of a PSC-PLP coalition, after Mr. Segers' failure, the Christian Trade Unions have kept more in the background than with the previous crises.

This does not prevent various Ministers of the actual government

(38) *La Libre Belgique*, 31st August 1960, p. 6, col. 5

from having close ties with the Christian Labour Movement, e.g. Messrs. Servais, Bertrand, De Saeger, Mrs. De Riemaecker, Messrs. Hulpiau and De Paepe. They are preferably heading social ministries.

The health insurance associations also assert themselves as pressure groups and some of their spokesmen sometimes have an office in government. This has been the case for example with former Minister Leburton.

B. THE FINANCIAL CIRCLES.

From 1831 onwards financial circles namely the Société Générale in full agreement with Leopold I and the Minister of the Royal Household have shown a special interest for the Ministry of Finance. Most Ministers of Finance have directly or indirectly close ties with this so important institution and holding.

Although the influence of the financial groups is nowadays more considerate and more diversified yet it cannot be disregarded altogether.

The important role played by influential financiers as Messrs. Francqui, Delacroix, Theunis, Jaspar, van Zeeland before 1940 and by Messrs. Gutt, De Voghel, Vautier, A.E. Janssen, Van Houtte, baron Snoy, Henrion and others after the Liberation, points to a continuous interest by the banking world. Furthermore most of them have much credit at Court.

Sometimes the King consults some of them when a new Cabinet is being formed. Many of them have held Finance Ministry. The present Minister of Finance has close bonds with La Société Générale de Banque.

It is striking that especially when there is some talk about a non-member of Parliament and a so-called strong government always these names are mentioned. This is the case in 1960 during the crisis in connection with the Congo-Question. At that time there is some talk about offering an office to Messrs. P. van Zeeland, M. Naessens, A.E. Janssen, baron Boël and other well-known names with a financial resonance.

In 1961 Conservative circles prevent Mr. Oleffe, the Christian Democrat leader and financial expert from being appointed Minister of Finance because they fear higher fiscal charges.

Other groups of economic interest put themselves forward namely the « Federation of Belgian Industries » whose the chairman is summoned traditionally by the King and who in a memorandum makes

known to the public his views on an eventual government program.

Also the Boerenbond (Peasant association) and the Middle-Class rise to the occasion and try to obtain that the ministers of the offices concerned have their confidence.

C. THE PRESS.

If in the beginning of the nineteenth century the press limited itself to nothing but the information about the Cabinet-formation we see its influence increase gradually only to become nowadays an important, sometimes decisive factor.

More than ever the newspapers have become the mouthpiece of certain interest-groups. They do not limit themselves to publishing communiqués but with their leading articles, their comment and the printing of some statements they influence the course of a ministerial crisis.

We have already referred to the press-campaign that was the origin of Mr. Pholien's resignation.

During the Congo-crisis when there was some talk about the formation of a strong government the Crown is believed to have asked the support of some influential newspapers without any party political ties. The King is supposed to have requested the support namely of Mr. V. Zeegers, managing-director of *La Libre Belgique*, and of Mr. Breissdorf, editor-in-chief of *Le Soir* (39). Those two newspapers undoubtedly play an important role with every Cabinet-formation.

The campaign carried out by *La Libre Belgique* against Mr. Segers who in 1966 has been asked to form a Cabinet and the publishing of inopportune statements about the financial problems has undoubtedly contributed to the failure of this christian-democrat leader.

It happens that some appointments of Ministers take place in function of the attitudes assumed by some newspapers.

Several newspaper managing-directors have also had a ministerial career.

Mr. Delsinne, managing-director of the Socialist newspaper *Le Peuple*, is Minister of Supply in 1944. Mr. Larock also, the political director of the same newspaper, will hold three offices, in 1954 he is Minister of External Trade, in 1957 he is Foreign Minister and in 1961 he is Minister of National Education and Culture.

Mr. Hoste too, the owner of the Flemish Liberal newspaper *Het*

(39) *Pourquoi Pas?*, 19th August 1960, p. 7, col. 1; *Pan* (weekly newspaper), 17th August 1960, p. 2, col. 2.

Laatste Nieuws, was minister before and during the Second World War.

Another more recent example is the appointment of Minister Piers, very closely related to the Sap-family, owner of the important newspaper chain *De Standaard*.

D. THE LANGUAGE COMMUNITIES.

Already since 1840 the tendency exists to have a representation of the most important provinces. Originally this has a rather regional and economic meaning. In the beginning of this century and especially after the First World War this wish gets a more cultural character. The two language-communities claim their share in Cabinet-offices. The prospective Prime Minister sees scrupulously to it that this equilibrium is achieved.

In the Cabinet-formation the number of Flemish and Walloon Ministers is carefully checked (see Appendix). The incorporation and the number of Ministers of the bilingual Brussels arrondissement is not always easy. Both language-communities sometimes pretend that Brussels is relatively far too highly represented in the Cabinet.

Cultural societies, association of civil servants and action committees also try to exercise pressure upon the prospective Prime Minister in view of the precise language dosing. The Offices of the Interior; Economic Affairs, Public Works and National Education become more and more the objective of a certain rivalry between the language-communities in view of the application of the language legislation and the economic expansion and infrastructure.

A typical example of this pressure of the Flemish PSC during the Cabinet-formation in 1961. It creates a contact group of which the representation have to make the Flemish claims known to the « formateur » and to stress them.

One of its spokesmen, Mr. Verroken words explicitly the following claim : « Nous sommes d'accord pour admettre un sous-secrétaire d'état d'expression française en plus, mais à condition que l'élément flamand domine au sein de l'équipe... Ce serait une erreur de croire que les mandataires sociaux-chrétiens flamands seraient d'accord sur une équipe gouvernementale où l'équilibre ne serait pas atteint, équilibre dans l'ensemble mais surtout dans la première catégorie c'est-à-dire les ministres » (40). (We agree to admit an additional French-speaking Under-Secretary of State, but on the condition that

(40) *Le Soir*, IIth April 1961, p. 2, col. 1 and 3.

the Flemish element is dominating in the team... It would be wrong to think that the Flemish Social-Christian mandatories would accept any governmental team in which the balance would not be kept, a balance in the whole but especially in the first category i.e. the ministers.)

Also from the Walloon-side voices rise to form a pressure group which would defend the interests as long as the negotiations last.

These claims may well make the Cabinet-formation even more difficult in the future and lead to a further splitting up of some offices as this is already the case now with the National Education and Culture. The representation of the Brussels-district too will become more intricately and more delicate in the future.

Even the opposition may act as a pressure group. In 1958 Mr. Buset, chairman of the Socialist Party declares that the Socialists will not approve of the School-Pact if in the Catholic-Liberal coalition the Office of Education does not go to a Liberal minister (41).

The extremist parties such as *Le Front démocratique des Francophones* (the democratic front of the French-speaking population) and the *Volksunie* (a Flemish National Party) exercise pressure upon the three traditional parties about the proportion between the language-communities and the statute of the Capital Brussels.

Besides the pressure groups that fight with the visor raised there exist many others, more or less secret groups, that do not always dare to show their real faces. Mr. Lefèvre has expressed this cleverly.

The influence of the Church and the Lodge is difficult to understand but it is one of the constant data of our political life.

Besides the League of the big families, the resistance, the war victims there are all sorts of interest groups that on the occasion of a Cabinet-formation request the reparation of their grieves, for instance, by asking the creation of a new office (for instance of the Family) or by the choice of an office holder who is more inclined to comply with their claims.

CONCLUSION

In Belgium the members of Parliament consider themselves really as representatives of the parties which they owe respectively their election and as representatives of the nation.

(41) *Le Soir*, 31st October 1958, p. 3, col. 8.

When a Cabinet is to be formed, before commissioning someone to form a government the King consults above all the party-chairmen.

The question which parties will be partners in the Cabinet is practically always decided upon by the qualified party-executives.

The question if a party may stay on is more often put by parties and the committees than by the Members of Parliament as such. In general a coalition government, which is the rule in Belgium because of the party political relations, is forced to resign as a result of a decision taken by the executive of one of the government parties.

Because of the increasing importance of the governmental finances and the economic programming the party-leaders are more and more assisted in the negotiations about the government program by technocrats of the study-services of those parties.

We see that there is also a personalisation of the negotiations in the person of the party-chairman. One the one this results from the desire to emphasize the unity of the party at a moment when centrifugal forces raise their heads and on the other hand from a tendency to stress the party-chairmen's influence.

In point of fact the political parties have in very many cases inherited the political power at the cost of the representation of the people as such. They are now the principal driving power of our institution (42).

The monarchy has accepted this course of things willy-nilly after having, between the two World Wars, resisted in vain this evolution.

Only when there is a danger of a period with no government in office or when according to it vital interests are at stake will the Crown raise its voice, but only seldom succeeds in making itself heard.

Finally the King has still the power to appoint the « formateur » but the political conjuncture reduces this freedom of choice to a minimum.

When the chairman of the strongest party runs for a Premiership then there is not much left over of the royal prerogative in this field either.

However the parties have realized that a regime-crisis would in the first place turn against themselves and this at the cost of the political freedom. They are conscious of the fact that endless party-quarreling about the Cabinet-formation would lead to the collapse of the political system.

(42) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch staatsrecht (Survey of Belgian constitutional law)*, Ghent, 1966, pp. 101-102.

That is the reason why there exists a relative government-stability even if coalition governments are from the very nature of the thing doomed to a certain political immobility.



APPENDIX

The characteristics of the composition of governments
1950-1966

Parties	Phollien Government 1950-1952	Van Houtte Government 1952-1954	Van Acker Government 1954-1958	Eyskens I Government 1958	Eyskens II Government 1958-1960	Eyskens III Government 1960-1961	Lefèvre Government 1961-1965	Harmel Government 1965	Van den Boeynants Government 1966
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
The Ministers in office according to their political party.									
Liberal party PLP . . .	—	—	7	—	7	9	—	—	9
Catholic party PSC . . .	16	16	—	16	12	15	11	15	14
Socialist party PSB . . .	—	—	9	—	—	—	9	12	—
Total	16	16	16	16	19	24	20	27	23
The representation of both Chambers									
Deputies	9	8	11	9	8	14	12	16	15
Senators	6	6	5	6	11	7	8	10	7
Non-members of Parliament	1	2	0	1	(1) 0	3	0	1	1
The composition of the government according to language regions									
Flemings	8	6	6	6	7	10	8	11	9
Brussel (Flemisch speaking members) . . .	—	2	2	2	2	1	3	2	3
Brussels (French speaking members) . . .	1	2	2	4	4	4	3	3	3
Walloons	7	6	6	6	6	9	6	11	8
Composition according to Provinces.									
Brabant						7	6	8	7
Antwerp						2	2	3	3
East-Flanders						2	2	4	3
West-Flanders						2	2	1	1
Limburg						2	2	1	1
Hainault						4	3	4	2
Liège						3	2	4	3
Namur						2	1	1	3
Luxembourg						—	—	1	—

(1) Not included Mr. Vander Schueren, former Member of Parliament.

Le Parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation

par Herman-Frans DE CROO*

★

I. DONNEES CONSTITUTIONNELLES

La Constitution belge du 7 février 1831 prévoit, à son article 25 que tous les pouvoirs émanent de la Nation et qu'ils seront exercés de la manière établie par la Constitution.

Le Roi, collectivement avec la Chambre des représentants et le Sénat, exerce le pouvoir législatif, chacun en ayant l'initiative (1).

Au Roi seul par contre appartient le pouvoir exécutif (2).

Quinze articles de la Constitution sont consacrés à l'organisation générale du Sénat et de la Chambre (3). Les six articles plus spécialement consacrés à la Chambre des représentants énumèrent les conditions de l'éligibilité de ses membres et donne — la Chambre des représentants est entièrement élue au suffrage universel — les principes de notre droit électoral (4). Le vote est secret, s'exerce depuis

* Né en 1937, Docteur en droit de l'Université de Bruxelles. Candidat en sciences politiques et diplomatiques. Séjours aux Etats-Unis et en Angleterre. Chargé de cours à la Faculté de Droit de l'Université de Bruxelles. Bourgmestre de Michelbeke, depuis 1964. Nombreuses publications (livres et articles) scientifiques. Participation active à la vie politique belge.

(1) Articles 26 et 27 de la Constitution. C'est l'exercice « collectif » prévu à l'article 26 qui fournit la base d'un bicaméralisme complet sans prééminence d'une Chambre sur l'autre.

(2) Article 29 de la Constitution.

(3) Les principes de la publicité des séances, de la composition du bureau des assemblées, de la procédure du vote, du droit d'amendement et des immunités parlementaires font l'objet des articles 32 à 46 de la Constitution. Ils prévoient également le droit d'enquête (article 40).

(4) Le suffrage universel pur et simple fut appliqué pour la première fois aux élections du 16 novembre 1919. Ceci en dépit de la Constitution qui ne l'intégra que deux ans plus tard. Les femmes, sauf quelques rares exceptions (veuves de guerre ou mères de soldats tombés au front) ne purent voter que grâce aux lois du 27 mars 1948 et du 24 mars 1949. Le principe de leur droit de vote était cependant déjà inscrit dans la Constitution depuis 1921. Elles participèrent, dès la loi du 19 février 1921, aux élections communales.

l'âge de 21 ans (5) à la commune et est obligatoire. Neuf articles sont plus spécialement consacrés au Sénat. Ils en donnent la composition spéciale — 106 sénateurs sont élus au suffrage universel sur un total de 179 — ainsi que la qualification exigée de ses membres (6).

La Constitution belge n'énumère, en définitive, que peu de règles de procédure parlementaire.

L'article 46 de la Constitution a, sagement, laissé à chaque Chambre le soin de déterminer par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions (7). Ces règlements sont longs et détaillés.

Si vingt-neuf articles de la Constitution sont plus spécialement consacrés au Roi, certains d'entre eux déterminent cependant des pouvoirs réservés aux Assemblées. Notamment celui de se réunir de plein droit, chaque année, le deuxième mardi de novembre — article 70 de la Constitution —, de fixer la liste civile du Roi, en principe, pour chaque règne et d'intervenir en cas de décès du Roi, d'impossibilité de régner, de régence, de vacance du trône, ou de « bimonarchisme ».

La responsabilité ministérielle — et par là le contrôle du Parlement sur le Gouvernement — se déduit également de deux principes énumérés dans la Constitution à l'occasion de la détermination des droits du Roi. En effet les articles 63 et 64 prévoient que la personne du Roi est inviolable et que seuls ses ministres sont responsables (art. 63). L'article 64 détaille cette responsabilité ministérielle, en stipulant : « Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un Ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable » (8).

La Constitution réserve peu de dispositions aux ministres : 6 articles seulement leurs sont consacrés. Un seul d'entre eux traite des rapports entre les ministres et le Parlement. C'est l'article 88 qui sti-

(5) Vu la périodicité des élections — quatre ans, en principe, pour les Assemblées nationales et provinciales, six ans pour les conseils communaux — l'on ne vote guère à 21 ans. La moyenne d'âge doit se situer, lors du premier vote, vers 24 ans. La révision constitutionnelle en cours pourrait ramener l'exercice du droit de vote dès l'âge de 18 ans.

(6) — En fait, à part l'âge minimum de 40 ans il doit y avoir fort peu de citoyens belges qui ne rempliraient pas, au moins une des vingt-et-une conditions énumérées par l'article 56 bis de la Constitution.

— En 1967, sur 179 sénateurs, il y a un sénateur de droit (le Prince Albert, frère du Roi en application de l'article 59 de la Constitution), 106 sénateurs élus directement, 48 élus par les conseils provinciaux et 24 cooptés par le Sénat.

(7) La Chambre des Représentants possède un règlement plus élaboré que le Sénat. La dernière version, profondément modifiée, date du 8 février 1962. Celui du Sénat a également été modifié, fut-ce de manière limitée, à de nombreuses occasions.

Cfr. notamment, MOREELS J.M., « Hervorming van de parlementaire instelling. » « Een nieuw reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordiging » in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek recht*, 1962, nr 3, pp. 138 à 157

DE CROO H.Fr. en HUENENS R., « Het Parlement aan het Werk », 1966, Bruylant, Brussel, pp. 259 à 284.

(8) Cf. Chapitre II, du titre III de la Constitution: les articles 60 à 85.

pule le droit pour les ministres d'être entendus par le Parlement s'ils le désirent et qui les oblige à y être présents quand le Parlement le requiert (9).

Les données constitutionnelles belges ne permettent cependant pas d'affirmer une nette séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Le Roi — c'est-à-dire le Gouvernement — fait partie du pouvoir législatif. Il l'exerce collectivement avec les Assemblées. Il possède avec eux le droit d'initiative (10).

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale n'apparaît qu'indirectement dans la Constitution. Par le biais de la responsabilité ministérielle face, en fait au Parlement, les Assemblées jouent un premier rôle de contrôle.

Les lois d'impôts, à renouveler annuellement — articles 110 et 111 de la Constitution — amplifient ce pouvoir de contrôle. Nos Assemblées législatives disposent en effet du fameux droit de la bourse, — *the right of the purse* — où le droit parlementaire anglais puisa les origines de son pouvoir. Le vote du budget des voies et moyens, et, dans une moindre mesure, celui du budget de chaque département, permet au Parlement de « monnayer » son accord et de contrôler, à propos d'actes d'ordre non budgétaire, l'action globale ou spécifique du Gouvernement.

Le vote annuel du contingent de l'armée, édicte également un contrôle supplémentaire quoique limité de l'action gouvernementale (11).

II. DONNEES POLITIQUES

Notre mode d'élection à vote obligatoire suivant le système de la représentation proportionnelle (12) a favorisé le maintien de trois grandes formations politiques dont deux remontent aux premiers

(9) Les autres articles de cette courte section de la Constitution stipulent notamment qu'il faut être Belge pour devenir ministre (pas nécessairement par naissance) et organisent la mise en accusation — l'« impeachment » — des ministres. Relevons cependant l'article 89 qui souligne la responsabilité ministérielle à laquelle aucun ordre écrit ou verbal du Roi ne peut soustraire un ministre.

Peu d'ouvrages, en Belgique, ont été consacré aux ministres exerçant le pouvoir exécutif. Il convient cependant de signaler: URBAIN R., « La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique », Librairie encyclopédique, Bruxelles, 1958. — WERNER V., « Le Ministre et le Ministère de la Défense nationale », Novend, Bruxelles, 1964.

(10) L'article 27 de la Constitution l'énonce de manière fort explicite.

(11) Articles 118 à 124 de la Constitution.

(12) Le vote censitaire et non obligatoire de 1831 devint plural et obligatoire en 1893. Il s'exerça au scrutin majoritaire jusqu'en 1899. Il devint universel, selon le système dit « système D'hondt », en 1900.

temps de la démocratie belge (13) tandis que le troisième, né dans les dernières vingt années du XIX^e siècle, profita largement, dès la fin de la première guerre mondiale, du suffrage universel.

La représentation proportionnelle n'est pas réalisée totalement dans notre pays. L'apparement, en limitant l'utilisation des « restes électoraux » au sein d'une même province, a plus d'une fois et assez nettement, désavantagé les partis politiques trouvant des électeurs répartis à travers l'ensemble du pays mais en nombre limité (14).

Un tableau, indiquant, depuis 1946, la représentation parlementaire à la Chambre des députés, traduit les données politiques actuelles. La composition des partis politiques dits traditionnels ou nationaux — en fait les trois grands partis politiques — présente en elle même des variantes où les composantes linguistiques l'emportent de plus en plus sur toutes les autres (15).

Une des conclusions que nous permet certes le résultat des élections reste la relative stabilité des partis traditionnels. Jusqu'aux élections de 1965 le PSC (social chrétien) recueille, confortablement, plus de 40 % du corps électoral, le PSB (socialiste) compte pour un bon tiers, tandis que le parti libéral reste aux environs de 12 %. Le parti communiste atteint rarement les 5 %.

Durant ces vingt ans, le PSC se maintient comme le premier parti — et de loin — en région flamande, tandis que le PSB peut revendiquer ce titre pour la région wallonne et pour l'important arrondissement de Bruxelles.

Les élections de 1965, de manière peu commune, ont renversé en grande partie, ces données. La « décléricalisation » de la politique belge, inaugurée par les mouvements syndicaux et soulignée avec force par le PLP — nouveau parti, basé essentiellement sur l'ancien parti libéral — peut entraîner un réalignement de toute la politique belge.

(13) Les premières années de l'indépendance furent marquées par « l'unionisme » entre « catholiques » et « libéraux ». En 1846 se fonda officiellement le « parti libéral » (devenu parti pour la liberté et le progrès en 1961); en 1863 se tint le premier des congrès catholiques, à Malines. En 1865, à Bruxelles, se créa la fédération des associations électorales catholiques; le parti catholique fut fondé en 1884 et devint en 1945 « le parti social chrétien »; le parti ouvrier belge se constitua en 1885, il prit, en 1945, le nom de parti socialiste belge.

(14) Ceci frappait surtout l'ancien parti libéral. En effet, les petits partis limités à une région du pays, et donc assez concentrés, souffrent moins de cette règle. Ceci vaut aussi bien pour le parti nationaliste flamand, « La Volksunie », que pour le parti communiste belge — fondé en 1921 par scission au sein du parti ouvrier belge — et le « Front des Francophones », limité lui à l'arrondissement, sinon à l'agglomération de Bruxelles.

(15) Cf. DE SMET R.E., EVALENKO R., FRAEYS W., *Atlas des Elections belges*, 1919-1964, 2 tomes, Bruxelles, 1958.

**Tableau des majorités gouvernementales et parlementaires
(Chambre des représentants) de 1946 à 1967**

Date des élections	Majorité à la Chambre	% en voix	Composition du Gouvernement	Durée
1946 (17 février) . . .	(1) 69/202	31,56	Socialiste homogène (Spaak) et ministres techniciens.	15 jours
	(2) 109/202	53,16	Socialiste, libéral, communiste (Van Acker).	4 mois et 3 jours
	(3) 109/202	53,16	Idem (C. Huysmans).	7 mois et 15 jours
	(4) 161/202	74,09	Socialiste et PSC (cath.) (Spaak).	28 mois et 20 jours
1949 (26 juin) . . .	(1) 134/212	58,81	PSC (cath.) et libéral (a).	10 mois
1950 (4 juin) . . .	(1) 108/212	47,68	PSC (cath.) homogène (Duvieusart) (b).	2 mois et 8 jours
	(2) Idem	Idem	Idem (Pholien).	16 mois et 1 jour
	(3) Idem	Idem	Idem (Van Houtte).	27 mois et 8 jours
1954 (11 avril) . . .	(1) 111/212	49,49	Socialiste et Libéral (Van Acker).	51 mois et 3 jours
1958 (1er juin) . . .	(1) 104/212	46,49	PSC (cath.) homogène (Eyskens).	4 mois et 10 jours
	(2) 125/212	57,54	PSC (cath.) et Libéral (Eyskens) (c).	29 mois et 21 jours
1961 (26 mars) . . .	(1) 180/212	78,18	PSC (cath.) et Socialiste (T. Lefèvre).	51 mois
1965 (23 mai) . . .	(1) 141/212	62,76	PSC (cath.) et Socialiste (Harmel).	7 mois et 22 jours
	(2) 115/212	56,09	PSC (cath.) et PLP (libéral) Van den Boeynants) (d).	

(a) Le nombre de votes valables émis passa de 2.365.638 (en 1946) à 5.030.886 en 1949 avec l'introduction généralisée du suffrage féminin.

(b) L'abdication du roi Léopold III et la prestation de serment de son successeur, le roi Baudouin I, en date du 10 août 1950, mit fin au gouvernement.

(c) Le 2 septembre 1960 — après l'indépendance Congolaise — le gouvernement fût assez profondément remanié.

C'est le premier gouvernement de coalition où apparaît officiellement la dénomination de vice-premier Ministre attribué à un membre de l'autre partie de la coalition. Celle de premier Ministre date, officiellement, du 20 novembre 1920.

(d) Gouvernement actuel constitué le 19 mars 1966.

La prise de conscience très nette, en Flandre d'abord, en Wallonie ensuite et enfin récemment à Bruxelles, d'une série de revendications spécifiques à ces régions et à leur population risque de modifier encore davantage, l'image devenue classique d'un tripartisme politique où chaque partenaire tendait vers la représentation d'un électorat assez homogène sinon vers un concensus de plus en plus généralisé. Les solutions futures se négocieront moins entre partis nationaux qu'entre fractions de ceux-ci, regroupée parfois selon de nouvelles lignes de force.

**Les partis politiques aux élections et à la Chambre des représentants :
1946 à 1967 (a)**

Elec-tions	Sociaux-chrétiens (PSC) (Cath.)			Socialistes (PSB)			Libéraux (PLP)		
	Voix	Sièges	Répar-tition (b)	Voix	Sièges	Répar-tition	Voix	Sièges	Répar-tition
1946	42,53	92	FI : 58 W : 23 B : 11	31,56	69	FI : 27 W : 32 B : 10	8,92	17	FI : 8 W : 5 B : 4
1949	43,56	105	FI : 64 W : 29 B : 12	29,75	66	FI : 28 W : 30 B : 9	15,25	29	FI : 12 W : 9 B : 8
1950	47,68	108	FI : 68 W : 27 B : 13	34,51	77	FI : 28 W : 37 B : 12	11,25	20	FI : 7 W : 7 B : 6
1954	41,14	95	FI : 60 W : 25 B : 10	37,34	86	FI : 32 W : 40 B : 14	12,15	25	FI : 11 W : 8 B : 6
1958	46,49	104	FI : 62 W : 29 B : 13	35,79	84	FI : 31 W : 40 B : 13	11,05	21	FI : 10 W : 5 B : 6
1961	41,45	96	FI : 60 W : 26 B : 10	36,73	84	FI : 32 W : 39 B : 13	12,33	20	FI : 8 W : 6 B : 6
1965	34,48	77	FI : 51 W : 18 B : 8	28,28	64	FI : 27 W : 28 B : 9	21,61	48	FI : 18 W : 19 B : 11

Elec-tions	Communistes (PC)			Nationalistes flamands			Divers		
	Voix	Sièges	Répar-tition	Voix	Sièges	Répar-tition	Voix	Sièges	
1946	12,68	23	FI : 3 W : 15 B : 5	—	—	—	2,71	1	(Br.)
1949	7,48	12	FI : 1 W : 8 B : 3	2,06	—	—	1,90	—	
1950	4,74	7	FI : 0 W : 6 B : 1	—	—	—	0,05	—	
1954	3,57	4	FI : 0 W : 3 B : 1	2,20	1	FI : 1	1,47	1	(Br.)
1958	1,89	2	FI : 0 W : 2 B : 0	1,98	1	FI : 1	0,70	—	
1961	3,08	5	FI : 0 W : 4 B : 1	3,46	5	FI : 4 B : 1	2,92		W : 1 B : 1
1965	4,56	6	FI : 0 W : 5 B : 1 (c)	6,69	12	FI : 11 B : 1	4,38		FI : 0 W : 2 B : 3

Le tableau de la composition des gouvernements nous révèle qu'à l'exception de la période 1950-1954, il n'y a, en Belgique que des gouvernements de coalition (16).

Cette constatation entraîne de nombreuses conséquences dont les principales nous semblent être :

- une grande stabilité politique due à la présence continue ou presque au gouvernement d'un des trois partis nationaux. Le PSC en effet ne fut écarté du pouvoir que moins de six ans sur les vingt-deux années envisagées ;
- cette alternance limitée ou partielle du pouvoir politique entraîne une sorte de « coresponsabilité », dans le temps des hommes politiques, de leurs partis respectifs et parfois des programmes de ceux-ci. La plupart des ministres en fonction furent associés, directement ou indirectement dans un passé souvent récent, à un gouvernement défunt qu'ils ne peuvent plus dès lors critiquer de manière valable ;
- le passage régulier au gouvernement des mêmes grandes formations politiques, arrondit les angles, les plate-formes et les promesses électorales. Jamais en effet un parti politique, en coalition avec un parti « adversaire », ne pourra réaliser pleinement son programme initial. Un certain « middelmatisisme » politique en résulte dont l'orientation ou l'accent se déplace peu suivant les coalitions gouvernementales nouvelles (17) ;

(16) On peut à juste titre écarter le gouvernement « homogène » de M. Eyskens du 23 juin 1958 au 6 novembre 1958, car, majoritaire au Sénat, le PSC ne l'était pas à la Chambre. Deux voix libérales dissidentes lui firent obtenir la confiance. Ils préfiguraient, en quelque sorte, la coalition PSC-Libérale qui suivit peu après.

Cf. également: VAN IMPE H., « Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge ». Bruylant, Bruxelles, 1966, p. 6.

(17) La très importante majorité parlementaire dont disposait le gouvernement Théo Lefèvre incita celui-ci à la réalisation, donnant donnant, de certaines promesses électorales. Ainsi un nouveau système d'assurance contre la maladie et l'invalidité (du côté socialiste) fut « troqué » contre une législation nouvelle sur le maintien de l'ordre (au programme du PSC après les importantes grèves générales socialistes de 1960-1961) tandis que la législation fiscale put être amendée, assez facilement, malgré la droite du PSC, en compensation d'un vote positif socialiste en faveur d'une nouvelle série de lois linguistiques exigées par les membres flamands du PSC.

Notes relatives au tableau de la page 512

(a) Nous n'avons pas tenu compte de certaines listes de cartels, ni sous-divisé « divers partis », cf. notamment Luyckx Th. : *Politieke geschiedenis van België*, Bruxelles-Amsterdam, 1964, annexe II, pp. 539 à 543.

(b) FI : signifie région flamande du pays et groupe les provinces d'Anvers, de Flandre Occidentale, de Flandre Orientale, du Limbourg et l'arrondissement électoral de Louvain.

W : signifie région Wallonne et groupe les provinces du Hainaut, de Liège, de Namur, du Luxembourg ainsi que l'arrondissement de Nivelles.

B : signifie l'arrondissement électoral de Bruxelles, comptant outre les dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise elle-même, une partie importante du Brabant.

(c) Le siège détenu, depuis 1965 dans l'arrondissement de Bruxelles, revient à un représentant de l'Union de la gauche socialiste.

— une « politisation » accrue des nominations — souvent donnant donnant — résulte de ces gouvernements de coalition. Chaque parti veut marquer son passage au pouvoir d'une série d'hommes « de confiance » placés à des postes de responsabilité. A défaut d'accord préalable de répartition des nominations, un certain équilibre s'opère : chaque parti politique cherchant à obtenir un pourcentage de nominations correspondant à sa force électorale (18).

Le tripartisme se partageant gouvernement et opposition, dans une large mesure, amplifie progressivement et assez paradoxalement les tendances centrifuges au sein des partis politiques eux-mêmes. On parle de plus en plus d'« ailes » différentes se mouvant au sein d'un même parti. Leur existence influence davantage la disparité des formations gouvernementales, en complique la constitution et en freine l'action.

Enfin la composition bi-partite des gouvernements crée des organes nouveaux. Sous forme, soit de comités ministériels restreints, ou de « commissions de contacts » entre les principaux ministres et les dirigeants des partis de la majorité, nous trouvons des organes moteurs (ou freins) au programme gouvernemental. Ce sont eux également qui aplanissent les divergences de programme ou d'orientation entre les partis de la coalition (19). Ils évitent ou consacrent les crises gouvernementales.

III. ROLE TRADITIONNEL ET CONSTITUTIONNEL DU PARLEMENT

Une formule simple résume le double rôle du Parlement : faire des lois et en surveiller l'exécution.

(18) Ce tripartisme se manifeste surtout dans la composition des conseils d'administration de la Radio-Télévision, des commissions consultatives (Pacte scolaire, commission permanente pour l'amélioration des relations entre les communautés linguistiques) et des parastataux. La Belgique semble réaliser assez bien la théorie de Kingsley.

Cf. KINGSLEY J.D., « Representative Bureaucracy », Antioch, 1945.

Cf. également DE CROO H.Fr., « Parlement et Gouvernement ». Bruylant, Bruxelles, 1965, pp. 119 et 120.

(19) Le gouvernement Théo Lefèvre-Spaak (PSC-PSB) recourut souvent à la commission de contact. Celle-ci n'existe pas d'une manière aussi formelle dans l'actuel gouvernement Van den Boeynants-De Clercq (PSC-PLP). Il est remplacé par des contacts fréquents entre le Premier Ministre, le Vice-premier Ministre et les deux présidents de parti. Les ministres des deux partis soutenant le gouvernement, se réunissent séparément avant chaque conseil de cabinet.

A. Faire les lois :

Nous avons donné ailleurs le tableau général des principales activités de nos Assemblées législatives pour les quatre dernières législatures (20).

Le nombre de *projets* de lois déposés à l'initiative gouvernementale et des *propositions* de lois d'origine parlementaire varie selon la durée des sessions parlementaires d'une part, leur place dans la législature elle-même et l'acuité des besoins législatifs (21).

De 1948 à 1958, 15 % environ des lois trouvèrent leur origine dans l'initiative parlementaire (22). Ce pourcentage s'est élevé quelque peu ces dernières années.

Il n'en reste pas moins que plus des quatre cinquièmes des lois réalisent des projets gouvernementaux (23). Au départ cependant, surtout en début de législature, les parlementaires introduisent par session, presque autant de propositions de lois que le Gouvernement n'en dépose de projets. Le nombre de projets de loi déposés — y compris les budgets — se situe, pour les quatre dernières législatures, entre 400 et 800 par législature. Pour les parlementaires nous trouvons des chiffres variant de 500 à 700. Ces données se répartissent de façon très inégale par session parlementaire au cours d'une même législature.

Leur répartition entre la Chambre et le Sénat permet de déduire que l'initiative parlementaire se situe, à la Chambre, au double environ de celle que l'on retrouve au Sénat. Cette différence s'explique non seulement par le plus grand nombre de députés — 212 — par rapport à celui des sénateurs — 176 — mais également par le caractère plus « politique » de la Chambre (24). Tandis que le Gouvernement répartit, alternativement, le dépôt des budgets, pour moitié au Sénat et à la Chambre — à l'exception du budget général des voies et moyens traditionnellement déposé à la Chambre — on constate,

(20) DE CROO H.Fr., *op cit.*, p. 8; DE CROO H.Fr. et HUENENS R., « Het Parlement aan het Werk ». Bruylant, Brussel, 1966, p. 4.

(21) On constate une légère diminution de l'initiative gouvernementale en fin de législature. Ceci permet alors de trouver plus de temps pour traiter des propositions de loi d'origine parlementaire déposées souvent depuis plusieurs mois voire des années.

(22) Cf. un tableau publié par le Sénat: *Doc. parl.*, Sénat., s.o., 1963-1964, n° 129, p. 40. Cf. MAST A., « Overzicht van het Belgisch grondwettelijk Recht », Gent, Story-Scientia, 1963, pp. 153 et 187.

(23) Les chiffres peuvent varier selon l'état d'avancement de la législature. Il faut également exclure du chiffre global les projets de lois portant les budgets, le contingent de l'armée et ceux visant à l'approbation des traités internationaux. Ils ne peuvent être que d'origine gouvernementale.

Cf. DE CROO H.Fr. et HUENENS R. *Op. cit.*, pp. 9 à 12.

(24) DE CROO H.Fr. et HUENENS R. *Op. cit.*, pp. 233 à 258.

jusqu'en 1961 qu'un plus grand nombre de projets de lois sont d'abord déposés au Sénat (25).

Pour devenir loi, le texte initial doit être approuvé d'abord et en termes identiques par les deux Chambres. En cas de désaccord entre le Sénat et la Chambre, il n'y a que le va-et-vient, appelé « navette », de l'un à l'autre qui puisse résoudre la contradiction. En général la confection des lois ne souffre pas exagérément du temps pris par ce double vote concordant (26). Bien plus, la crainte d'une « navette » pousse une des Assemblées, désireuse parfois d'amender le projet de la loi déjà voté dans l'autre, à ne pas accepter d'amendements. Le Gouvernement, plus d'une fois, demanda d'écarter des modifications proposées afin d'éviter un retour du texte amendé devant l'autre Chambre (27). En général le Sénat est moins sensible à une pareille argumentation.

B. Contrôler le gouvernement en surveillant l'exécution des lois.

Le Gouvernement doit avoir la confiance — et donc la majorité — des sénateurs et députés pour soutenir son action.

Le vote de confiance suite à la *déclaration gouvernementale* vient officialiser, au niveau du Parlement, l'accord conclu entre partis politiques. Tout au long de son existence, le Gouvernement — et de moins en moins un ou plusieurs de ses ministres — pourra, si le projet de loi, ou l'option politique est importante, poser « la question de confiance ».

Celle-ci signifie que, par un vote dont la conséquence est clairement connue, le Gouvernement demande au Parlement de l'approuver ou de le désavouer.

Le vote des budgets, traditionnels points de rencontre du consensus parlementaire et de l'action gouvernementale, implique en principe, la confiance des Chambres.

(25) La législature de 1961 à 1965, à la différence très nette des précédentes nous donne deux fois plus de projets gouvernementaux déposés à la Chambre qu'au Sénat. Durant cette législature, selon certains, le Sénat suivait moins facilement le gouvernement.

(26) Certains auteurs se plaignent du retard apporté par ce double vote: cf.: « L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat ». *Res Publica*, 1964, pp. 320 à 356 et spécialement p. 331. Une analyse plus précise démontre que la majorité des projets de lois sont votés dans les deux Chambres, durant la même session. Cf.: DE CROO H.Fr. et HUENENS R. *Op. cit.*, pp. 237 à 240. La session 1963-1964 par exemple vit neuf projets et huit propositions de loi soumis à la « navette ». *Ibidem*, p. 239 (et encore 13 de ces 17 textes furent adoptés définitivement, après navette, durant la même session).

(27) MAST A. *Op. cit.*, no 87, p. 94.

Si le Gouvernement, à l'occasion du vote du budget général des voies et moyens, énumère les grandes lignes de sa gestion financière c'est, département par département, que les budgets sont présentés aux Assemblées. Ils doivent être approuvés par les deux Chambres.

L'interpellation, procédé classique du contrôle de l'action gouvernementale, permet à un ou plusieurs parlementaires d'obtenir, sur des points précis ou d'ordre général, les explications du ministre responsable ou du Gouvernement. C'est un débat oral, réglementé et important. A l'issue des explications du Gouvernement et des observations ou des critiques émises par des membres de l'assemblée, celle-ci est invitée à voter. Son vote impliquera le soutien du Parlement au Gouvernement si une motion de confiance au ministre interpellé (ou au Gouvernement) l'emporte. Dans le cas contraire, le Gouvernement risque d'avoir perdu la confiance de l'Assemblée (28).

Le nombre de demandes d'interpellation, varie évidemment de session à session et de législature à législature, selon l'importance des majorités et l'acuité des problèmes politiques. Leur nombre reste cependant fort élevé. Ainsi, en moyenne, pour la Chambre, nous trouvons au cours de ces quatre dernières législatures — de 1950 à 1965 — 150 à 200 demandes d'interpellation par législature. Au Sénat la moyenne se situe entre 40 et 100. Toutes ces demandes d'interpellation n'aboutissent pas tandis qu'un grand nombre d'entre elles sont jointes à la discussion du budget du ministre auquel elles s'adressaient (29). Le nombre d'interpellations introduites et non tenues est cependant fort réduit (30).

C. La technique des questions parlementaires :

Les parlementaires disposent, pour s'informer et pour contrôler l'action des ministres, de la possibilité d'interroger le Gouvernement.

Ils peuvent poser des *questions écrites* à un ou à plusieurs ministres. Ces questions sont publiées dans un bulletin spécial. Il y est, en principe, répondu dans les quinze jours. Les réponses sont publiées dans

(28) A côté de la motion de confiance nous connaissons la motion simple c'est-à-dire celle de passer simplement à l'ordre du jour, après avoir entendu l'interpellation et ses développements. Elle engage moins la majorité et produit les mêmes résultats qu'une motion de confiance.

(29) Le règlement de la Chambre — article 74, 6^o — prévoit que l'interpellation, déposée avant la discussion du budget du ministre auquel elle s'adresse, sera jointe à la discussion de ce budget.

(30) A titre d'illustration, en 1963-1964, il y eut 22 demandes d'interpellations au Sénat dont 17 eurent lieu. A la Chambre, nous trouvons, pour la même période, 49 demandes d'interpellations dont 42 furent tenues.

le même bulletin (31). Le nombre de questions ainsi posées atteint parfois, pour une session parlementaire à durée normale, le chiffre de 2.000 questions à la Chambre des représentants. Au Sénat, où ce nombre ne dépassait jamais les mille questions, l'on constate, dans les toutes dernières sessions, une très importante augmentation (32).

À la Chambre des représentants, et de manière bien organisée, nous trouvons également des questions écrites lues à la tribune des séances publiques et auxquelles le ministre répond oralement.

Cette technique fut introduite à la Chambre en 1897, elle disparut pour ainsi dire en 1908 pour être réintroduite en 1962. Le règlement du Sénat ne prévoit pas expressément cette sorte de questions. On y pose cependant quelques questions orales par session (33).

Si plusieurs dizaines de questions écrites sont lues à la Chambre et y reçoivent une réponse orale, on ne peut pas parler à leur propos d'un « question time » tel que le connaît la Chambre des Communes au Parlement de Westminster (34). Aucun vote n'intervient à la suite d'une réponse orale à une question donnée. Si la matière traitée ou la réponse, même à une question écrite, pose le choix d'une orientation importante de la politique ou de l'action gouvernementale, il reste toujours la possibilité pour un parlementaire d'interpeller le Gouvernement. Une motion de censure pourrait alors, théoriquement tout au moins, faire tomber le Gouvernement.

Les réponses fournies par le Gouvernement à des questions posées par écrit ou oralement font souvent l'objet de commentaires de la presse. Au-delà du Parlement, d'une manière souvent détaillée, elles informent l'opinion publique.

Le Parlement possède enfin, comme instrument classique de contrôle, *la Cour des comptes*. Prévue par la Constitution, elle est composée de conseillers, élus par la Chambre des représentants (35).

(31) TEMMERMAN J., « Les questions parlementaires ». *Annales de Droit et de Sciences politiques*, Bruxelles, 1955, pp. 137 à 143.

DE CROO H.Fr. et HUENENS R., *Op. cit.*, pp. 89 à 110.

(32) Cf., les tableaux généraux publiés dans un de nos livres, Bruxelles, Bruylant, 1965, p. 8. Il y eut, pour la session ordinaire 1962-1963, 1.564 questions écrites au Sénat et 1.481 à la Chambre. Pour 1963-1964 nous trouvons, respectivement, les chiffres de 1.480 et de 2.074. Un seul sénateur, M. Lahaye, en posa 538 durant cette session-là.

(33) Pour l'historique de cette technique avant son instauration réglementée à la Chambre des représentants, cf.: REMY Cl., « La question parlementaire orale ». *Res Publica*, 1961, pp. 161 à 168.

(34) Il y eut 33 questions « orales » dont une était libellée comme question urgente durant la session 1961-1962; ce chiffre atteignit le nombre de 64 (dont 7 questions urgentes) en la session 1962-1963 et de 80 (dont 11 questions urgentes) en la session 1963-1964.

(35) Ceci remonte aux origines de notre régime parlementaire, où à l'image du parlementarisme anglais, la Chambre populaire votait, en premier lieu, les moyens financiers et contrôlait leur utilisation selon les buts prévus. Depuis 1921, le Sénat est

Elle est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le trésor public. Elle veille à ce que qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé. Elle remet aux Chambres, avec ses observations, le compte général de l'Etat (36).

IV. LE PARLEMENT COMME REPRESENTATION POLITIQUE

Quoique l'existence de groupes ou de partis politiques soit apparue rapidement dans la vie parlementaire belge, officiellement ceux-ci ne revêtent aucune existence légale. Les règlements des Assemblées les ignoraient. Cet état de choses évolue rapidement, même dans les textes qui, enfin, s'adaptent.

Les élections, depuis bien longtemps, partagent les citoyens selon les programmes et les candidats présentés par des partis politiques. Les gouvernements se négocient entre dirigeants politiques de tendances différentes. Le Parlement se divise en groupes reliés directement, sauf de très rares exceptions, aux partis politiques. La notion de majorité parlementaire est devenue la clef de voûte de notre démocratie (37).

C'est elle qui créera le Gouvernement et désignera, en fait, les ministres. Ceux-ci apparaissent, en quelque sorte, comme ses délégués au pouvoir (38).

La déclaration gouvernementale — programme issu des compromis conclus entre les partis liés par la coalition — prend une importance capitale. Elle dépasse la simple énumération des objectifs gouvernementaux. Elle constitue une sorte de contrat de droit public, liant un gouvernement à une majorité parlementaire. Le vote de confiance des

aussi « démocratique » que la Chambre. Lors des récentes déclarations de révision constitutionnelle, la Chambre des représentants s'opposa néanmoins à toute intervention possible du Sénat dans la désignation des membres de la Cour des comptes. Cf. DE GROO H.Fr., « Vers une nouvelle révision constitutionnelle? » *Journal des Tribunaux*, 1966, p. 185.

(36) Nous avons repris, presque mot pour mot, la description que l'article 116 de la Constitution donne de la mission de la Cour des comptes. La loi fondamentale qui explicite son organisation et son intervention date du 29 octobre 1846. Elle fut plusieurs fois modifiée.

(37) Une étude récente publiée sous les auspices du Centre interuniversitaire de droit public, illustre bien cette réalité. Cf. VAN IMPE H., « Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge ». Bruylant, Bruxelles, 1966.

(38) SENELLE R., *Aperçu de l'évolution politique et administrative de la Belgique*. Bruxelles, 1964, p. 27 et suiv.

Chambres forme l'acceptation de l'offre que leur fait le futur gouvernement. Tout au long de la législature, les parlementaires qui « accordèrent leur confiance » au Gouvernement surveilleront attentivement l'« exécution » des clauses du contrat. Les projets de loi du Gouvernement doivent, dans le concret des réalisations, découler du pacte initial : la déclaration gouvernementale forme le semis des futures initiatives. Le Parlement constitue le sol fertile où se développeront et se moissonneront les réformes promises (39).

Le Parlement belge se subdivise nettement en groupes politiques plus ou moins homogènes. Il n'y a, en règle générale, pas de député ou de sénateur élu sans le soutien d'une formation politique bien organisée (40).

Bien plus, la place qu'occupe un candidat sur la liste de son parti conditionnera, dans l'immense majorité des cas, ses chances d'être élu. Les circonscriptions électorales belges, pour la Chambre des députés comme pour le Sénat d'ailleurs, comportent un nombre assez variable d'élus possibles, allant de 2 à 33 députés (41). La manière de voter en case de tête, donc pour la liste, en même temps que la possibilité de porter son choix simultanément ou uniquement sur un seul nom de la liste — vote de préférence —, loin d'avantager l'impact personnel d'un candidat, favorise la liste elle-même. Si le premier placé sur la liste recueille d'habitude un nombre important de voix de préférences, ce sont les voix accordées à la liste comme telle qui détermineront l'élection de la plupart des candidats. La place que ceux-ci occupent dès lors sur la liste règle leurs chances d'être élus (42).

L'emprise des partis politiques, lors des élections, devient quasi-totale. Les voix se portent bien davantage sur la liste elle-même que

(39) L'idée que la déclaration gouvernementale acceptée par une majorité parlementaire constitue une sorte de contrat, *sui generis*, de droit public, fut développée la première fois, croyons-nous, par notre ouvrage: « Parlement et Gouvernement », *op. cit.*, pp. 110 à 113.

(40) D'après VAN IMPE H., *Op. cit.*, p. 6, note 1, en 1954 sur 212 députés, un seul n'appartenait pas à un parti politique bien organisé. Il n'y en eut aucun aux élections de 1958; deux indépendants furent élus en 1961 et aucun en 1965.

(41) Deux députés sont élus dans l'arrondissement de Neufchâteau-Virton (province de Luxembourg) et trente-trois dans l'arrondissement de Bruxelles (province du Brabant).

(42) Très rares sont les candidats qui « passent » et se font élire malgré une place peu favorable sur la liste. A Bruxelles, il y eut, en 1965, le cas de M. Gilson, ancien ministre PSC, recueillant 13.759 voix de préférence. Il se trouvait treizième sur une liste qui connût 8 élus. A Bruxelles également signalons le cas de M. Demuyter, trente-troisième sur la liste du PLP, recueillant 4.039 voix de préférence. Le record des voix de préférence fut remporté par le sénateur PLP, M. Hougardy qui, à Bruxelles, obtint 51.296 voix (élection de 1965).

sur les candidats qu'elle présente. Si pour le PLP (libéral) il convient de nuancer cette affirmation, elle reste valable pour les autres formations politiques et tout spécialement pour le PSB (socialiste) et pour le parti communiste (43).

Choisis pour ainsi dire par les organes locaux ou nationaux des partis politiques, *avant les élections*, les candidats, une fois élus, se regroupent tout naturellement au sein des assemblées. Il fallut néanmoins attendre, jusqu'en 1962 pour que le règlement de la Chambre des députés reconnaisse, de manière formelle, l'existence de tels « groupes politiques ». Ils doivent selon ce règlement compter au moins trois députés tandis que l'interdiction est faite à tout député de faire partie de plus d'un groupe (44). Le rôle de ces groupes est prépondérant. Leur président ainsi qu'un membre participe à la *Conférence des présidents* qui règle l'ordre des travaux de la Chambre, détermine, dans un débat donné, l'intervention d'« orateurs mandatés », fixe le temps de parole et de discussion et peut décider de l'heure limite à laquelle auront lieu les votes (45). Le règlement du Sénat ignore toujours, pour sa part, l'existence de pareils groupes politiques.

Néanmoins, au Sénat, comme à la Chambre, l'élection du Président de l'Assemblée, du bureau de celle-ci, la désignation des membres des commissions parlementaires et du bureau de ces dernières, est réparti entre les groupes politiques. Le vote qui le sanctionne ne fait qu'officialiser le résultat d'accords politiques conclus entre les trois partis traditionnels (46).

Chaque groupe politique se réunit fréquemment, dispose de salles et d'un embryon de secrétariat. Il possède un règlement d'ordre intérieur et contrôle l'activité parlementaire de ses membres (47). Lors des débats difficiles, des suspensions de séance permettront aux groupes de modifier ou de confirmer des positions prises dans les nombreuses réunions préparatoires.

(43) Cf. FRAEYS W., « Les résultats des élections législatives du 23 mai 1965 ». *Res Publica*, 1966, p. 145 et suiv.

(44) Règlement de la Chambre des représentants, article 9.

(45) *Idem*, articles 22 et 23. Cf. VAN IMPE H., *Op. cit.*, pp. 25 à 54.

(46) Il en est de même pour la cooptation des 23 sénateurs. La Chambre des députés est actuellement présidée par M. Van Acker, ancien premier Ministre, membre du PSB (socialiste) alors que ce parti se trouve dans l'opposition. Cette situation est rare. On la retrouve cependant en 1958 où M. Huysmans, socialiste, présida la Chambre durant les quelques mois d'un gouvernement homogène PSC (social chrétien). Pour la répartition en commission parlementaire, cf. DE CROO H.Fr. et HUENENS R., *Op. cit.*, p. 211, note 1. Depuis 1965, à la Chambre, à côté des trois partis traditionnels, la Volksunie — parti national flamand, — compte avec 12 députés sur 212, un représentant par commission.

(47) SENELLE R., *Preadvies betreffende Parlement en Regering*, Zwolle, 1962, p. 13 et suiv.

Certains partis politiques — dans une mesure moindre leurs groupes parlementaires — reflètent l'importance grandissante des mouvements syndicaux et des organisations sociales qui s'inspirent de leur idéologie. L'organisation puissante de ces mouvements, leurs réseaux de contacts, leurs centres d'études et le nombre de leurs membres permet l'élection, par le biais du parti politique, d'une série de parlementaires issus — et donc contrôlés — de leurs rangs (48).

Les liens existant entre les groupes parlementaires et partis politiques demeurent cependant étroits. Le parlementaire, par son élection d'abord, par sa carrière ensuite, reste essentiellement un homme de parti (49).

Mais au-delà des partis politiques, se découvrent des affinités qui rassemblent des parlementaires autour d'intérêts précis. A la Chambre des députés existe, par exemple, un groupe de députés anciens prisonniers politiques, tandis que le grand nombre de parlementaires qui sont des élus communaux — bourgmestres, échevins et conseillers communaux — protège davantage une certaine notion d'autonomie communale que les lois elles-mêmes (50).

Récemment les questions linguistiques ont réussi à regrouper, à travers ceux qui s'opposent à un gouvernement ou le soutiennent la grande majorité des parlementaires élus dans une des trois régions du pays (51).

L'influence directe et tangible des partis politiques, spécialement lorsqu'ils composent la majorité, se maintient avec force. Les exemples abondent. Pour en citer un seul, en 1963, des projets de lois sur le maintien de l'ordre, déposés, amendés et discutés à la Chambre, n'y furent cependant votés qu'après que le congrès du PSB (socialiste) les eût, dans leur version quasi définitive, ratifiés (52).

(48) L'impact des syndicats chrétiens devient prépondérante au sein du PSC. Unis, sur des points précis, par un « front commun, la FGTB (Fédération générale du travail de Belgique, socialiste) et la CSC (Centrale des syndicats chrétiens, catholiques), groupant 1.510.978 membres, influencent grandement la vie politique belge.

(49) La cooptation des sénateurs, destinée initialement, en 1921, à des hommes issus d'autres milieux que ceux de la politique, n'a donné que des résultats limités. Le PLP, en 1965, essaya d'attirer néanmoins au Sénat des personnalités sans passé politique.

(50) En 1963-1964, à la Chambre, 164 députés sur 212 exerçaient un mandat communal. La plupart des bourgmestres ou échevins des grandes communes siègent au parlement.

(51) Lors du rejet de la prise en considération d'une proposition de loi visant à interdire, en région flamande, tout enseignement universitaire en français (université catholique de Louvain), le PSB et le PSC se divisèrent en « ailes linguistiques » cf., *Annales parlementaires*, Chambre, s.o., 1965-1966.

(52) Le Congrès du PSB les vota le 6 avril 1963. La Chambre accepta les projets de loi le 9 avril 1963.

V. EVOLUTION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET DE SON ROLE

Le schéma classique d'un parlement faisant des lois et contrôlant l'action gouvernementale chargée de les exécuter, évolue.

La complexité des nombreuses tâches nouvelles prises en charge par l'Etat, le besoin grandissant de normes pour y répondre et l'internationalisation constante d'une série de secteurs risquent de dépasser un parlementarisme né d'un suffrage limité, pour résoudre des problèmes peu articulés. L'Etat, grâce à ses moyens financiers énormes et sa prépondérance croissante dans tous les domaines représente un intérêt capital pour les nombreux groupes d'influence ou de pression à la recherche de protections ou d'avantages (53).

L'Etat lui-même, le plus important employeur du pays (54), se mue en groupe de pression autonome quittant plus d'une fois, dans de nombreux secteurs, son rôle de service ou d'intermédiaire.

Comment le Parlement peut-il encore faire œuvre utile et répondre de manière complète aux besoins innombrables que l'interventionnisme étatique multiplie. Comment peut-il encore légiférer en connaissance de cause et influencer le destin du pays ? Comment surtout peut-il contrôler — et dans quelle mesure — un gouvernement aux missions si disparates ? Le régime parlementaire doit-il être amendé ? Serait-ce dans la modification de sa composition que l'on trouvera une voie nouvelle d'adaptation ? Faut-il recruter autrement ses membres ? Il nous semble que le maintien d'une représentation populaire, issue d'élections régulières, secrètes et libres peut être conservé.

Les deux missions principales du Parlement demeurent l'élaboration de la loi et le contrôle du Gouvernement. Les techniques et les habitudes de l'une et de l'autre en se développant, modifient peu à peu l'image classique du fonctionnement de notre Parlement. Comme toute institution qui évolue, le Parlement utilise d'abord, pour s'adapter, les mécanismes existants.

Faire des lois :

L'initiative des lois, nous l'avons vu, se partage presque à égalité

(53) La littérature relative aux groupes de pression est nombreuse. En droit belge, il convient de signaler tout particulièrement l'étude de notre maître: W.J. GANSHOF van der MEERSCH, « Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques », Bruxelles, 1957.

(54) Il y avait, en 1965, près de 340.000 fonctionnaires en Belgique dont 126.292 dans les parastataux, 111.803 à l'armée et la gendarmerie. Les provinces et les communes comptaient, en plus de ces chiffres, 124.600 employés.

entre le Gouvernement et les membres des deux Assemblées. Parmi eux la majorité ne dispose pas d'une administration susceptible de préparer les textes. Certains trouvent néanmoins une aide importante dans les organismes mis à leur disposition. Les centres d'études des partis politiques, les syndicats ouvriers et patronaux, de nombreuses associations professionnelles et groupes de pression peuvent préparer le travail d'un parlementaire. L'efficacité d'un tel investissement de la part de ces organisations reste limité aussi longtemps qu'elles n'agissent pas directement sur le Gouvernement ou sur des parlementaires de la majorité.

Quand la majorité elle-même et les partis qui la soutiennent réussissent à s'accorder sur des initiatives nouvelles, celles-ci pourront aboutir aisément. Il en est de même des textes préparés par un accord entre les trois partis nationaux.

De nombreuses commissions extra-parlementaires — souvent composées, en majorité, de membres des deux Chambres — ont ainsi préparé, en dehors du Parlement, des lois importantes.

La « guerre scolaire » opposant le réseau d'enseignement dit officiel (d'Etat) à celui de l'enseignement dit libre (essentiellement organisé par les catholiques) se termina par un « pacte scolaire » négocié entre les mandataires des trois partis nationaux. Ce « pacte » comportait 32 articles dont le dernier énonçait : « Les partis nationaux se considèrent comme liés par les résolutions du pacte scolaire ». Celui-ci, conclu pour douze ans, fut signé par quatre représentants de chaque parti politique, le 6 novembre 1958. Une loi du 29 mai 1959 en appliqua le contenu (55).

La « Table ronde » tenue entre représentants des trois partis traditionnels et des dirigeants du Congo en 1960 fit, par un vote quasi unanime des deux Chambres adopter la première loi fondamentale du Congo, et lui octroya son indépendance (56). Les participants belges — ministres et parlementaires — avaient engagé les uns le Gouvernement, les autres les groupes parlementaires.

La révision constitutionnelle en cours fut déterminée dans ses principes et parfois dans la rédaction même des dispositions nouvelles, par une Table ronde constitutionnelle tenue, en dehors du Parlement,

(55) Cf. POURBAIX H., *Le Pacte scolaire*. Edit. Dutilleul, Bruxelles, 1967, pp. 31 à 40. Le texte même de l'accord politique figura au document parlementaire comportant le projet de loi qui en traduisait le contenu (Chambre des représentants, s.o. 1958-1959, doc. nr 199, no 1). Déposé le 16 avril 1959, ce très important projet, vu l'accord des partis, devint loi dès le 29 mai 1959. Le ministre de l'Instruction publique agissait comme simple membre de la délégation du PSC.

(56) W.J. GANSHOF van der MEERSCH, *Fin de la souveraineté belge au Congo*, 1963, La Haye, pp. 161 à 164.

entre représentants des partis nationaux. Comme pour le pacte scolaire, les résolutions de cette Table ronde — finalement signées par deux partis seulement — furent publiées sous forme de document parlementaire avec les projets de déclaration de révision constitutionnelle déposés par le Gouvernement (57).

Les accords conclus en matière linguistique entre les partis au pouvoir en 1963, se traduisirent par une nouvelle législation importante. Le ministre de l'Éducation nationale déclarait, à ce propos : « Le Gouvernement prend acte de l'accord conclu par les partis de la majorité. Le Gouvernement vous demande donc tout naturellement de le ratifier » (58).

Les lois sur le maintien de l'ordre et celles qui virent modifier la législation sur l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité furent préparées entièrement en dehors du Parlement. Elles furent soumises d'abord à l'approbation des partis politiques ou des partenaires sociaux, c'est-à-dire syndicats d'ouvriers et caisses de mutuelles (59).

Les lois nées d'accords politiques ou à l'intervention directe d'organismes extra-parlementaires, si elles comptent parmi les plus importantes, ne forment néanmoins pas la majorité des lois votées.

Dans la confection des autres lois, le Parlement utilise des instruments nouveaux mis à sa disposition. Ainsi le Conseil d'État — créé par la loi du 23 décembre 1946 — émet un avis sur la majeure partie des projets de loi (60).

Les parlementaires se servent de ces avis de la section de législation du Conseil d'État pour demander au Gouvernement d'améliorer, voire de modifier ses projets de lois. Rares cependant sont les cas où le président d'une des Assemblées envoie une proposition de loi d'origine parlementaire, pour avis au Conseil d'État. Sans se préoccuper de l'opportunité du contenu traité par les textes soumis à son avis, le Conseil d'État se prononce néanmoins sur la constitutionnalité de ceux-ci ainsi que sur leur capacité de régler la situation qu'ils visent (61). L'influence des avis du Conseil d'État — lorsqu'ils accom-

(57) Cf. DE CROO H.Fr., « Vers une nouvelle révision constitutionnelle en Belgique? » *Journal des Tribunaux*, 1966, p. 181.

(58) Cet accord se négocia au Château de Val-Duchesse, près de Bruxelles. Il fut approuvé d'abord par les instances dirigeantes des partis de la majorité, puis par leurs groupes parlementaires, enfin par la Chambre. Pour la déclaration du ministre Larock, cf., *Compte rendu analytique*, Sénat, s.o. 1962-1963, 25 juillet 1963, p. 637.

(59) DE CROO H.Fr., *Parlement et gouvernement*. *Op. cit.*, pp. 119 et 120.

(60) Nous avons cité quelques exemples : DE CROO H.Fr. et HUENENS R., *op. cit.*, pp. 176 à 180.

(61) WIGNY P., *Droit constitutionnel*, tome I, Bruxelles, 1952, no 101.

pagnent un projet gouvernemental — est considérable. Le Gouvernement en tient compte dans la majeure partie des cas. S'il les néglige, l'opposition y trouvera argument pour combattre ou amender le projet présenté (62).

Les commissions parlementaires, permanentes et spécialisées, sont devenues le point d'appui de l'activité législative du Parlement.

Composées proportionnellement, reflétant assez exactement la composition de la Chambre elle-même, elles tiennent leurs réunions en dehors de toute publicité. Leur rôle est essentiel dans la préparation du vote des projets et propositions de loi.

Le nombre limité de leurs membres (23 à la Chambre des députés, 21 au Sénat) et la mission importante dont elles sont investies rangent les commissions parlementaires parmi les éléments déterminants de la survie du régime parlementaire. Tout projet de loi, avant toute discussion, et toute proposition de loi, après avoir été prise en considération, est envoyé à la commission compétente.

Celle-ci, souvent en présence du ministre ou de fonctionnaires de son département, analyse les textes et les discute de manière approfondie. Elle rédige enfin un nouveau texte qu'elle vote et accompagne d'un rapport. L'Assemblée plénière se servira du texte de la commission comme base de discussion. La spécialisation de ses membres, le caractère confidentiel de ses délibérations et la possibilité d'inviter des spécialistes extra-parlementaires pour avis, permettent à la commission parlementaire de jouer un rôle capital dans la confection des lois. Sa composition proportionnelle calquée sur celle de l'Assemblée plénière confie aux textes qu'elle approuve toutes les chances de ne plus être modifié, de manière approfondie. Notre procédure parlementaire évolua ainsi d'un système de commissions — appelées alors sections — non spécialisées et dont les membres étaient tirés au sort, vers un ensemble bien structuré de commissions parlementaires permanentes, se greffant, en quelque sorte, sur un département ministériel (63).

(62) La section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de loi et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le président de l'une des deux Chambres législatives. Cet avis est obligatoire, sauf le cas d'urgence et celui des lois budgétaires, pour tous les avant-projets de loi ou d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires. D'après le nouveau règlement de la Chambre des représentants, un cinquième des députés doit appuyer une demande faite par un député visant à la consultation du Conseil d'Etat. Cf. DE CROO H.Fr., « Parlement et Gouvernement », *op. cit.*, pp. 134 à 136. DEMBOUR J., « Consultation de la section de législation du Conseil d'Etat par le président de l'une des deux Chambres législatives ». *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1957, pp. 149 à 161.

(63) BARTHELEMY J., « Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions ». Paris, 1934.

À plusieurs reprises, souvent pour des projets délicats ou importants, une, voire plusieurs, commissions de la Chambre des représentants, se réunissent avec des commissions correspondantes du Sénat (64). Une amélioration sensible du travail préparatoire à la discussion publique en résulte. La plupart des commissions, en règle générale, se réunissent souvent. En moyenne, et pour l'ensemble des commissions, on trouve de 250 à 350 réunions par session ordinaire.

La technique des déclarations ministérielles.

Lorsque le Gouvernement traduit en projets de lois les clauses du pacte le liant au Parlement ou qu'il se propose de prendre des dispositions législatives suite à un accord intervenu entre les partis politiques qui le soutiennent, il arrive plus d'une fois que sa majorité soit moins homogène que ne laisse espérer le nombre des parlementaires qui devraient la composer. Le Gouvernement ou le ministre responsable d'un projet de loi donné, essaie dès lors d'éviter des amendements pouvant en gêner l'harmonie initiale, ou diviser la majorité. Pour y parvenir, le Gouvernement recourt, de plus en plus fréquemment à la technique des « déclarations » interprétatives. C'est-à-dire que le ministre, défendant le projet, promet d'interpréter certaines dispositions de la loi future dans tel ou tel sens. Ces affirmations ont souvent lieu lors des débats en commissions. Certains parlementaires, afin d'authentifier en quelque sorte les dires du ministre lui demandent parfois de reprendre ses promesses en séance publique : les annales parlementaires en feront foi. Quelle est la valeur de tels amendements verbaux pour la compréhension des textes votés surtout lorsqu'ils les interprètent au point de les contredire ? Un vote positif ou négatif peut cependant dépendre de ces explications ministérielles (65).

Plus d'une fois, afin d'éviter qu'un projet de loi déjà voté ne doive retourner à la Chambre où il fut déjà approuvé, le Gouvernement obtint le retrait d'amendements susceptibles d'être votés, en expliquant la manière que suivra l'exécutif pour exécuter la future loi. Il est évident que l'instauration fréquente de telles déclarations ministérielles influencerait assez profondément la valeur qu'il convient d'accorder aux travaux préparatoires dans l'interprétation de certains textes.

SOMERHAUSEN M. et SCHEPEL A.F., « Preadviezen betreffende de parlementaire commissies », Zwolle, 1959.

DE CROO H.Fr. et HUENENS R., *Op. cit.*, pp. 208 à 233.

(64) DE CROO H.Fr., « Parlement et Gouvernement », *Op. cit.*, pp. 147 à 151.

(65) DE CROO H.Fr., *op. cit.*, pp. 102 à 113.

Contrôler le gouvernement :

Si, à nos yeux, le Parlement et spécialement grâce au travail en commission, n'est pas encore devenu une simple « Chambre d'entérinement » (66) son rôle de contrôle s'est mieux adapté aux réalités nouvelles de la gestion complexe d'un Etat moderne, qu'il n'a pu améliorer ses techniques de législateur.

A côté des méthodes traditionnelles de contrôle telles que le vote des budgets, l'interpellation et le vote de confiance, le Parlement a développé et amélioré des procédés destinés à rendre son action plus efficace.

La Cour des comptes, transmet, chaque année un cahier d'observations au Parlement sur la manière dont les budgets votés ont été exécutés. Ces observations, faites par la Cour, à l'abri de toute influence gouvernementale, arrivaient en général trop tard pour que le Parlement puisse utilement s'en servir. Ces cahiers sont, en effet communiqués au Parlement plusieurs semaines, voire des mois, après le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent.

Depuis la session parlementaire 1963-1964, la Cour des comptes communique, immédiatement, aux présidents des deux Chambres les observations les plus importantes qu'elle estime devoir faire. Ces mises en garde que la Cour des comptes adresse ainsi au Parlement permettent à celui-ci d'intervenir avec efficacité. Une question parlementaire lue en séance publique, ou une interpellation forcent le Gouvernement à s'expliquer. La commission des finances des deux Chambres prend connaissance de ces « messages » de la Cour des comptes. A la Chambre des députés, depuis 1966, une sous-commission des finances se penche tout spécialement sur ces observations. Utilisant l'article 21 du règlement de la Chambre des représentants qui permet de faire appel à des spécialistes pour éclairer ses débats, cette sous-commission invite des conseillers ou des fonctionnaires de la Cour des comptes à expliquer la portée de ces observations. Le ministre visé assiste également à la réunion. La sous-commission parvient ainsi, dans un bref délai, à attirer l'attention du Gouvernement et s'il le fallait celle du Parlement sur des irrégularités budgétaires.

(66) Cf. J. GANSHOF van der MEERSCH, « Pouvoirs de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions », *Op cit.* Cité par l'ancien président du Sénat, M. Gillon, *Annales parlementaires*, Sénat, s.o. 1962-1963, 13 novembre 1962, p. 5.

MAST A., « Aux frontières du droit constitutionnel et de la science politique », *Res Publica*, 1959, pp. 17 à 27.

WIGNY P., « La crise du civisme et du régime parlementaire », *Revue générale belge*, juin, 1963, no 6, pp. 1 à 16.

Contrôles permanents et commissions parlementaires.

Des organes permanents, chargés de contrôler l'exécution de certaines lois, furent établis en même temps que ces lois elles-mêmes. Ainsi la commission permanente de contrôle linguistique veille, au nom du Parlement, à la stricte application des dispositions légales en matière d'emploi des langues. Comme la Chambre des représentants en désigna les membres, on pourrait la qualifier de « commission parlementaire administrative ». Annuellement elle fournit aux parlementaires un volumineux rapport, permettant ainsi, dans un domaine détaillé et complexe, d'examiner si oui ou non le Gouvernement a appliqué scrupuleusement une législation donnée.

Certaines commissions parlementaires elles aussi remplissent un rôle de contrôle de l'activité gouvernementale.

La commission des Affaires étrangères, associée plus d'une fois à la préparation de certains traités internationaux, nous en fournit un premier exemple. Le ministre des Affaires étrangères peut, par le biais d'informations confidentielles réservées exclusivement à cette commission, permettre au Parlement, dans une certaine mesure, de suivre des négociations en cours. Parfois l'attitude belge se modifiera compte tenu des observations formulées par les membres de cette commission. Ce contact par l'entremise de la commission est, à nos yeux, indispensable, puisque le pouvoir d'amender un traité international n'existe pas. Nos Chambres doivent, une fois que le Gouvernement l'a signé, le ratifier ou le rejeter.

Dans un domaine relativement nouveau mais d'une importance sans cesse grandissante, celui des communautés européennes, notre Chambre des représentants à innové de manière originale. La création d'une commission parlementaire des *Affaires européennes* permet au Parlement, et plus spécialement à la Chambre des représentants, de suivre de près l'activité des membres belges auprès des Parlements européens.

Les parlementaires envoyés à Strasbourg ne peuvent être membres de la commission des Affaires européennes à laquelle ils sont cependant tenus de faire rapport. Un lien nouveau entre le Parlement européen et l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe d'une part, le Parlement belge d'autre part s'est ainsi institutionnalisé. Par ses discussions, ses informations et ses rapports, la commission belge des Affaires européennes parvient à influencer les attitudes que prendra le Gouvernement belge au conseil de ministres de la CEE ou au Conseil de l'Europe (67).

(67) DE CROO H.Fr., « Une initiative belge: la commission des affaires européennes

Les commissions parlementaires peuvent aller plus loin et réaliser de véritables mesures de contrôle lorsque leur avis est demandé avant l'exécution d'une loi. Les cas sont rares jusqu'à présent. Ils montrent cependant quel bénéfice on pourrait tirer de cette utilisation nouvelle des commissions parlementaires. Celles-ci devaient alors recevoir un statut particulier ainsi que *en délégation* des véritables pouvoirs, des Assemblées plénières.

Deux lois, au moins, de manière explicite, prévoient l'intervention d'une commission parlementaire, fût-ce pour avis, avant que le Gouvernement ne prenne des arrêtés d'exécution (68).

En outre le ministre, plus d'une fois, promet de consulter la commission compétente avant de prendre les mesures d'exécution d'une loi (69).

En développant un tel système, le Parlement — ou sa délégation en commission — associé à certaines mesures d'exécution des lois qu'il a votées, en surveillerait mieux l'application.

VI. PERSPECTIVES

La valeur de fonctionnement et de représentativité du Parlement risque de se modifier. Ses pouvoirs et la manière dont il les exerce vont évoluer rapidement. Les structures nouvelles que l'on veut inscrire dans l'actuelle révision constitutionnelle, souligneront l'existence et le fonctionnement d'un Parlement moins « national » que celui que nous connaissons. Des mécanismes de vote pondérés visant à obtenir, par des majorités spéciales d'ordre linguistique, *une protection des intérêts spécifiques des Communautés* bruxelloise, flamande et wallonne, alterneront les pouvoirs actuels du Parlement. Des approches fédéralistes, à l'intérieur de la Belgique, en diminueront davantage encore l'action et les pouvoirs.

A l'extérieur du pays, la consolidation d'une communauté internationale à pouvoirs propres, appuyés sur des organes supranationaux conditionne déjà, dans une importante mesure le champs d'action et de compétence du législateur belge. Elle ira en augmentant (70).

auprès de la Chambre des représentants », *Revue du Marché commun*, no 64, 1963, 1963, pp. 476 à 479.

SALMON J. et SMETS P.F., « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des Chambres législatives en matière de relations internationales. *Revue belge de droit international*, no 1 et 2, 1965.

(68) DE CROO H.Fr., « Parlement et Gouvernement », *Op. cit.*, p. 151.

(69) *Annales Parlementaires*, Sénat, s.o., 1963-1964, 12 février 1964, p. 720.

(70) Cf., Une étude incomplète mais intéressante de l'Institut royal des relations internationales: « Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales », La Haye, 1964.

Pour suivre cette évolution, il faut modifier beaucoup. Sur le plan de la procédure parlementaire hélas on ne trouve trop souvent que des aménagements et non des réformes importantes. Le respect des précédents, joint à la relative stabilité de la carrière parlementaire ne favorisent pas les modifications fondamentales (71).

La rationalisation des techniques existantes et la recherche d'une efficacité à la mesure de l'action gouvernementale entraînent néanmoins l'adaptation des procédés classiques de contrôle et d'élaboration de la loi.

On assiste, assez paradoxalement à un certain retour à l'omnipotence du législatif.

Le Gouvernement, nous l'avons vu en début de législature, conclut un contrat de collaboration avec le Parlement.

Les deux derniers gouvernements ont même joint à la déclaration gouvernementale, l'exposé détaillé de leurs objectifs. Le Parlement pour le voter — l'engagement est solennel — abandonne le système électrique de vote et doit, selon son règlement — article 38 — s'exprimer par un vote nominal.

Le pacte gouvernemental, la crainte d'une dissolution, le soin mis à éviter toute dissension au sein de la majorité ou des partis qui la composent, favorisent une exécution loyale de part et d'autre des clauses du contrat de collaboration Parlement-Gouvernement.

L'interaction des problèmes, l'osmose des départements ministériels et le recours fréquent, fût-ce en termes voilés, à la question de confiance, font de la plupart des options ministérielles, une question de gouvernement, et de gouvernement tout entier.

Le rôle du Premier Ministre grandit, il coordonne toute l'activité de l'équipe ministérielle, devenue elle-même un important organe de délibération. Le nombre des ministres, l'interaction des matières, l'obligation de faire précéder d'une délibération en conseil des ministres, un nombre grandissant de mesures d'exécution importantes crée enfin une solidarité fonctionnelle au sein du Gouvernement.

Celui-ci a, de plus en plus, la tâche de convaincre, souvent en dehors du Parlement, les membres de sa majorité à suivre les décisions prises solidairement, au conseil des ministres.

Par l'emploi fréquent des moyens de communications de masse, tels que la télévision et la radio, le Gouvernement tente de persuader l'électeur avant de demander l'avis et l'accord de l'élu. Le Parlement

(71) C'est de manière exceptionnelle qu'aux élections de 1965, il y eut 72 membres nouveaux sur 212 députés! Le gouvernement, comme l'opposition officielle, resta aux mains des trois partis traditionnels.

essaye de répondre au Gouvernement en modernisant et en améliorant, ses techniques de contrôle.

L'instauration à la Chambre des représentants d'une sorte de « question time » y apporte, hebdomadairement, l'actualité.

La spécialisation des commissions parlementaires permet le dialogue Parlement-Gouvernement. La rationalisation du bicaméralisme progresse. La procédure de vote des budgets est accélérée. Ils ne sont examinés, de manière approfondie, que dans la Chambre où ils furent déposés en premier lieu.

La Chambre des représentants innove en créant des « sections », sortes de commissions parlementaires publiques où se discutent lors d'un débat plus limité, les budgets déjà votés au Sénat (72).

La collaboration, sous forme de réunion commune des commissions parlementaires, s'accroît entre les deux Chambres.

Beaucoup reste à améliorer cependant.

Un système nouveau de sanction devrait notamment augmenter l'efficacité du contrôle parlementaire.

La majorité hésite trop entre la simple mauvaise humeur et la crise gouvernementale. Le Gouvernement mène facilement le Parlement sous la menace d'une démission ou d'une dissolution. Entre la motion de défiance déposée à la suite d'une interpellation et l'ordre du jour pur et simple permettant à la majorité de ne pas importuner le Gouvernement, il convient de trouver une nouvelle manifestation du contrôle des Chambres.

Un blâme voté au Gouvernement, ou la démission exigée d'un ministre seul, pourrait, sans faire tomber le Gouvernement, attirer son attention, de manière frappante, sur une modification de sa politique.

La création d'une sorte de section de législation au sein de la Cour des comptes pourrait très utilement documenter le Parlement sur les charges futures des lois qu'il est appelé à voter, et sur le sérieux des moyens qu'on lui propose pour les financer (73).

L'équipement, en documentation et en personnel, des commissions parlementaires permettrait aux parlementaires d'être en mesure de collaborer avec toute l'efficacité requise à l'élaboration technique des

(72) Instauré par le nouveau règlement de 1962, le système semble porter ses fruits. Cf., BRUYNEEL A., « Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives », *Res Publica*, 1965, pp. 38 à 47.

(73) Le député Fimmers proposant l'institutionnalisation de la commission des finances: cf. *Annales parlementaires*, Chambre, s.o. 1964-1965, 11 février 1965, p. 21.

lois pendant que continuerait à se développer une certaine spécialisation du travail entre les deux Chambres (74).

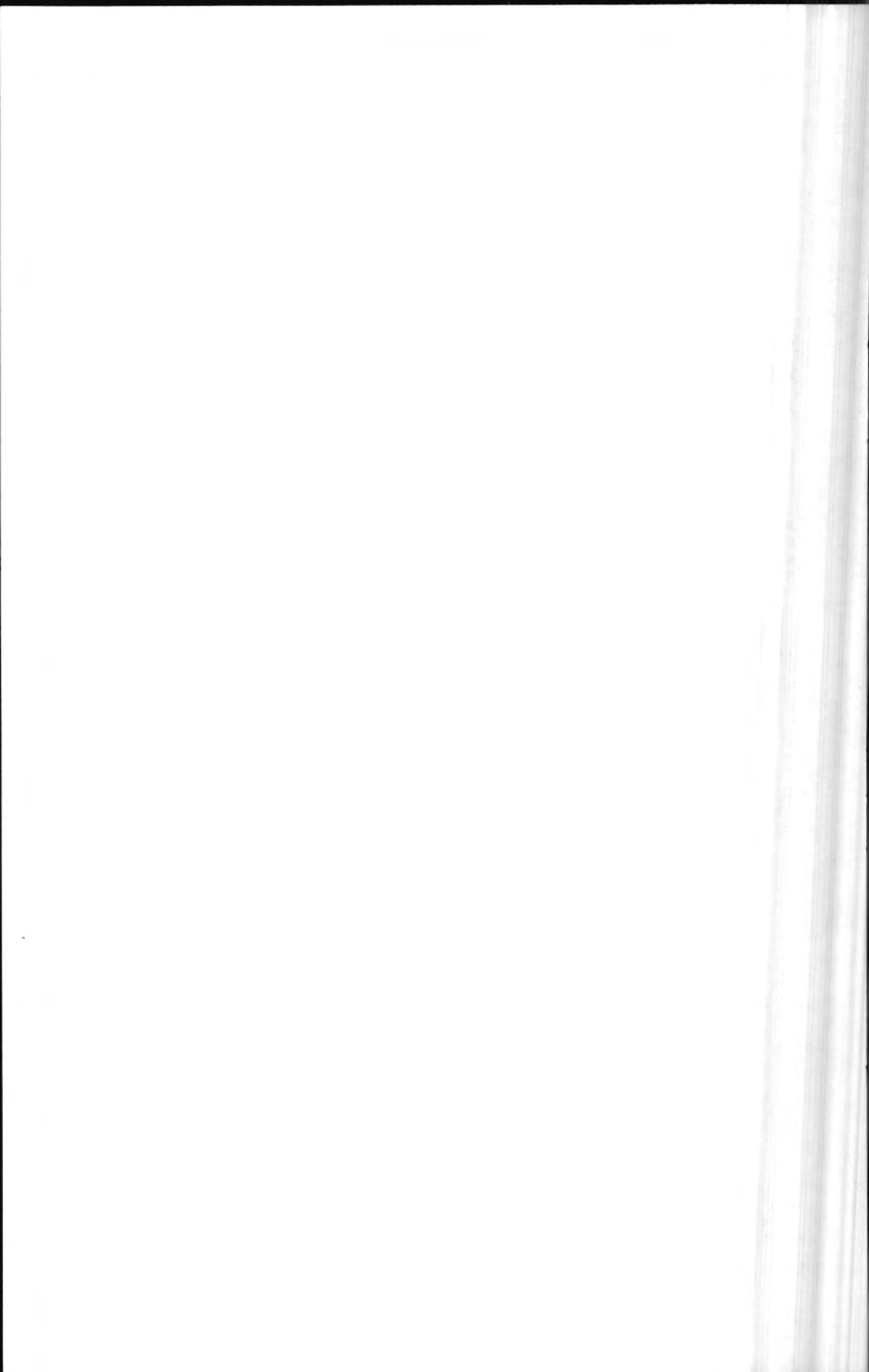
Sans écarter nullement des réformes plus fondamentales, le Parlement, en utilisant pleinement les instruments déjà mis à sa disposition, peut continuer à remplir son double rôle d'élaborer la loi et d'en contrôler l'exécution (75).

Le parlementaire ne peut cependant oublier que le jeu de la majorité ou de l'opposition, limité à trois partis nationaux et à leurs programmes risque, un jour, de ne plus être celui de la réalité de l'opinion.

(74) Evidemment il conviendrait d'établir, au plus tôt, une cour constitutionnelle forte pour défendre l'électeur des abus de ses mandants. Tandis que, pour la protection concrète contre toute inertie ou toute injustice, un *ombudsman* de type scandinave trouverait sa place en Belgique.

(75) Les parlementaires reçoivent également les documents de la Chambre à laquelle ils n'appartiennent pas. Dans de nombreux débats on renvoie aux travaux de l'autre Chambre tandis que les tableaux accompagnant les budgets ne sont plus réimprimés lorsqu'ils ont déjà été déposés dans l'autre Chambre. Cf., DE CROO H.Fr. et HUE-NENS R., *Op. cit.*, p. 270.





Politics and Public Servants in Belgium

by Hugo VAN HASSEL*

★

I. THE SCIENTIFIC APPROACH TO PUBLIC BUREAUCRACY IN BELGIUM

Till recently social scientists in Belgium devoted poor interest to public bureaucracy as a field of investigation. The approach to public service, even in Political and Social Science Departments of the Universities, was mainly oriented to Administrative Law, stressing and enhancing the judicial framework of the administrative process (1).

This can be explained by the Continental Lawsystem frame of reference and through the fact that Political and Social Science Departments are still emancipating or have just emerged out of the structure of Law Faculties.

With regard to this situation it seems to be natural that the administrative process was analysed as a formal set of rules and through administrative jurisdiction.

Moreover this process was compared in its judicial and morphological patterns to foreign systems, with poor reference to Sociology of Law and empirical investigation.

* Graduated in Political and Social Science at the University of Louvain (flemish community).

The subject of his dissertation was the sociography of Belgian Senate (1912-1958). Since 1960 he is fellow of the Institute Administration-University at the Flemish Executive Training Center of the same University, where he is in charge of programs for high civil servants and of a research project on innovating-factors in the public service. He is also connected to the Center of Political Studies of this University.

During one year he was european faculty-associate at the School of Business, Indiana University, USA.

He was co-publisher of « Coördinatie van het Overheidsbeleid in een evoluerende maatschappij » (Co-ordination of Government in Changing Society) and prepares his doctoral dissertation on ministerial cabinets.

He is secretary-general of the flemish chapter of the Belgian Institute of Political Sciences.

(1) BUTTGENBACH A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1962, 463 p.; DE VISSCHER P., *Algemene theorie der rechtshandelingen van het Openbaar Bestuur*, Antwerpen, De Standaard, 1966, 191 p.

On the other hand, principles and techniques of organization to be applied to the public service are borrowed from Schools of Commerce.

Especially practitioners are struggling with the application of Fayolian and Tayloristic principles in their public bureaucracies, trying to attenuate these precepts by american human relations philosophy of which they almost see the manipulative risks they are hiding.

Difficulties were emerging from the fact that both concepts and patterns of action were transposed out of management- and organizationtheories who emerged from the practice of business-organizations in a foreign cultural setting and who even in their own environment were hardly tested or proved, although they are advertised with an universalistic make-up.

Started from this apriorism poor results were chiefly ascribed to a lack of competence of public servants and never the idea emerged that there could be other reasons. The difference between the introduced means of action and the specific structure as it existed in its social, economic and political environment could be one of those reasons.

Neither this was investigated, nor was an attempt made to adapt concepts and patterns of action to the global system. Till now there was no systematic research concerning the effects resulting from the introduction of these factors upon other variables in the administrative process.

The awareness of these problems and of the necessity to get into a broader approach to handle management and organization of the administrative process toke rise in the Business and Public Executive Training Centers at the Universities.

With regard to their training activities for civil servants of the highest level, these autonomous centers are co-ordinated by a central Institute, independant from the public bureaucracy itself, but working with governmental funds (2).

Their aim is not only training but also to provide basic and action research in which training is integrated as a factor of change.

The interdisciplinary staffs of these centers, as they were confronted with high-ranking civil servants in their training sessions, became soon conscient of the fact that the traditional judicial approach

(2) BRASSINNE J., *Le perfectionnement des dirigeants des administrations publiques belges*, *Res Publica*, vol. III, no 4 (1961), pp. 404-410; VAN BEYLEN A., *L'Institut Administration-Université: une expérience en matière de perfectionnement des fonctionnaires dirigeants*, in: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XXXI, no 2 (1965), pp. 132-138.

could be of poor use in order to inspire change. The behavioral and decision-making approaches were enhanced to get clearer insights in the variables of the process. On the other hand it became evident that the insertion of principles and techniques borrowed as such from Business Administration did not work or provoked new dysfunctions, if they were not completely readapted into the specific public environment where they have to fit in.

This was the origin of interdisciplinary action-research on the management process and on organizational change in the Belgian Public Bureaucracy, build as well upon economic, sociological, socio-psychological insights as on political science.

So to speak, this way the monopoly-position of the judicial approach to the administrative process is seriously disrupted. This does not mean however that there existed no other previous studies, but they presented primarily a descriptive, statistical character or got into normative speculations using some good chosen examples as evidence.

This situation can maybe partly be explained by the state of sociology in Belgium, who remained rather essayistic or descriptive till very recently, with poor interest as well in theory-building as in testing hypotheses.

On the other hand political scientists mostly stucked to historical fact-gathering.

Newer is the study of the party phenomenon as an instrument of power-acquisition and research concentrated on elections (3). Wielding of power, policy-making and the way policies are pursued in the framework of the political-administrative system get little attention by scholars.

One attempt trying to analyse the solution of some key-problems of Belgian politics through the case-study-method (4) remained in its conclusions rather general, confirming or making dubious some previous insights. In no way a new perspective to a more systematic approach build upon broader theoretical basis was opened. One could call this a first exploration in a wide field which still hardly needs to be thightened up to a more rigid set of concepts and frame of reference.

(3) DE SMET E., e.a. *Atlas des élections belges, 1919-1945*, 2 vol., Bruxelles, Institut de Sociologie, 1958, 298 + 96 p.; DE WACHTER W., *De wetgevende verkiezingen als een proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, *De Standaard*, 1967, 392 p.; DE WACHTER W., *General elections as a process of power-achievement in the Belgian political system* (in this volume).

(4) MEYNAUD J., LADRIERE J., PERIN F. (eds.), *La décision politique en Belgique*, Paris, A. Colin, 1966, 408 p.

Lacking systematic research, misled by the normative or descriptive character of fragmented studies, reform-commissions in fact ran into a death end. Subsystems they judged to be of any utility to the own political-administrative system and about which they were informed through comparative administrative law or through the normative contemplations, mixed up with unchecked subjective interests, were fitted into the administrative process. They did not take in account that the sociological environment in which these fragments were functioning could possibly differ from their own (5).

This global sociological context finally disrupted the expected results creating new problems.

Another typical attitude of reformers was a lack of interest in the insight into micro-sociological and socio-psychological findings. So there actually exists a tendency, i.a. to fight the politization of promotions in the civil service, to intensify and extend bureaucratic rules organizing new examinations for those who wish to promote to the highest level in the hierarchy.

With the psychologist one could question the possibility of testing leadership-capacities and-potentiality through examinations in such a diversified organization, but the more, a few decennia ago Merton already pointed out how stressing bureaucratic rules, one accentuate also dysfunctions and that everybody conforming to strengthened rules, in this case with regard to promotion-examinations, the final objective aiming to get an output of outstanding administrative leaders can be missed (6).

It could happen that the promotion to the level which demands leadership-capacities, will depend upon success in scholar examinations and not on merit and achieving-attitudes proved through job-performance. If knowledge is tested in formal examinations, there exists no check to predict if the man will be in fact able to apply his knowledge in real management-situations within his specific organization.

There exists indeed a danger in the treatment of public service-problems amongst practitioners and publicists in Belgium when they utilize generalizations from the british, french and US public bureaucracies and on which the action of reformers is based.

By this implicit analogical transposition the insight in the own situation is misrepresented and at the same time valuable methodo-

(5) See with regard to this problem: DEUTSCH K.W., *The Nerves of Government. Models of political communication and control*, Glencoe, Free Press, 1963, pp. 15-16.

(6) MERTON R.K., *Bureaucratic Structure and Personality*, in MERTON R.K., e.a., *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Free Press, 1952, pp. 361-371.

logy through which generalizations are made elsewhere, are overlooked and not utilized for the analysis of the own system.

As a result of this, there is a constant flow of contemplative literature by practitioners pleading to take over foreign institutions or subsystems, without care for possible ecological differences between these bureaucracies and the own public service (7).

One of those is the repeated and insistant plea for the transposition of a french-type « Ecole Nationale » in the Belgian system in order to cultivate amongst high civil servants their own specific culture (esprit de corps), without worrying that such institution has his roots in the French educational system which presents a fundamental difference to the Belgian system. In no way the question has been put if this closed cultural system would not rather be an obstacle for a responsive and democratic bureaucracy, where Belgian pluralism calls for (8).

That way it was impossible to manage adaptation and change from the perspective of the own global system, although foreign scholars stressed this approach in the international literature, especially in the field of developmental administration.

In his statement : « on a l'administration que l'on mérite », Professor Molitor (9) pointed out that public servants in Belgium as a group represent a microcosm of the total group of citizens. One could complete this, formulating the hypothezis that this relationship has no sense for effective democracy if the organization- and management-systems where they live in are not adapting themselves referring to this relation and to the contemporary global environment.

Up there the reforms and adaptations which were made did not care too much about relevant variables. Too often also they are made in a conservative spirit, conceptualizing them with reference to the idealized image of a pure executive bureaucracy which existed one hunderd years ago and not with the perspective of a society where men are living in today and where-in they will live in the days after tomorrow (10).

(7) See: GAUS J.M., *Reflections on Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press, 153 p., pp. 1-19; RIGGS F.W., *Administration in Developing Countries*. The Theory of Prismatic Society, Boston, Houghton Mifflin, 477 p., pp. 426-429.

(8) DEPRE R., *De vorming van leidinggevende ambtenaren in België en Frankrijk*, Brussel, IAU, 1966, pp. 227-261 (french summary).

(9) MOLITOR A., *L'administration dans la société belge*, in: GREGOIRE M. (ed.), *Aspects de la société belge*, Bruxelles, éd. Librairie Encyclopédique, 1958, p. 132.

(10) CHAUMONT M., *La participation politique*, in: GILSON A. (ed.), *Pour une démocratie efficace*, Louvain, Libr. Universitaire, 1965, p. 88; SEELDRAYERS E.P., CRABBE V., *Les composants de l'état moderne*, Bruxelles, éd. Librairie Encyclopédique, 1955, pp. 6-7.

II. THE BELGIAN SETTING

As compared to other systems the Belgian situation presents an ambiguous character which renders analysis often misleading. Finding some similarities with other systems, the temptation is great to transplant foreign subsystems as such. As they start functioning there is much chance that a lot more different characteristics have been overlooked and that precisely these characteristics reveal themselves in the action as essential factors.

This ambiguity has also been discovered by Almond as he pointed out that neither the Low Countries, nor the Scandinavian Countries did fit in his general classification distinguishing a continental European political system and an Anglo-American political system (11).

Although mixtures between the two systems, this does not mean however that these countries are just in-between phenomena. It would be interesting to investigate if they do not demand a specific approach as specimen of a distinct category resulting from their own historical and cultural back-ground.

If this is the case, they would present the integration of secularized political culture, with its multi-valued, rational-calculating, bargaining and experimental character (12) into the continental political sub-cultures (13).

This integration would bring so to speak into the Anglo-American type of « game »-politics an ethical dimension as ultimate valuation of political action.

It would provide also to the Continental type of political system a more inductive and factual basis, as compared to the German, Italian or French situation. Maybe one could call this category, the Political System of Democratic Welfare State.

Nevertheless, the question still remains if such typology does not demand more previous empirical findings about conflicting and interacting variables, rather than building them upon general system theories which set forth equilibrium as an axiom, as means and as an ultimate end of explanation without care for the conflictual processes.

In fact one can agree that the Belgian political-administrative system presents an ambiguous picture with characteristics of both of

(11) ALMOND G.A., *Comparative Political Systems*, in: EULAU H., ELDERSVELD S.J., JANOWITZ M. (eds.), *Political Behavior. A Reader in Theory and Research*, Glencoe, Free Press, 1956, p. 34.

(12) *Ibid.*, p. 36.

(13) *Ibid.*, pp. 40-41.

Almond's types. The trouble however is that this expedient can only be used for descriptive purposes of political culture, roles, institutionalization but learns nothing about why it is as it is and how specific interrelationship between a broad range of variables gives rise to different or similar policy-making or institutionalization as compared to other countries.

Here lies in fact a wide, fallow field of investigation for a more penetrating empirical sociology of the Polity, which could provoke further generalizations and sound general theories.

This point brings at the same time a warning for the interpretation of following reflections on politics as related to public servants in Belgium : there exists till now neither initiating empirical inquiries on that subject here, neither elaborated theory.

In the first place one finds back in the struggle for power in Belgium the different political subcultures, with their specific roles and political myths characteristic to continental political systems. On the other hand this formal superstructure is in fact infiltrated by groups who are crystallized around specific economic, political, social or cultural interests. These groups tend to influence the wielding of power through pressure, compromise, and manipulation, from inside and outside the formal structure, responding to a common rationality and moving to an empirical policy-making which gets his formal consensus through the formal political subcultures.

Sometimes arrangements are made directly between interested groups with the implicit agreement of formal political rulers even if these decisions affect the whole community (14).

These groups maintaining their own engaged researchunit, rationalize their interests in ideologies and find that way response in the political subcultures gaining there at the same time influence.

Bureaucratic and oligarchic trends in parties and groups (15) cause at the grass-roots a certain political apathy with regard to the wielding of power, while in the struggle for power at the elections citizens remain socialized by their political subculture.

This attitude is stressed while policy-making tends to the further development of a welfarestate in which only refracted and unorganized minorities contest the acquisition and wielding of power because

(14) DELPEREE A., *Corps médical et assurance maladie*, in: *Revue de l'Institut de Sociologie*, no 3 (1964), pp. 463-492; DELPEREE A., *La prise de décision dans l'administration*, in: *Res Publica*, vol. IX, no 2 (1967), p. 213.

(15) LIPSET S.M., *Political Sociology*, in: MERTON R.K., BROOM L., COTTRELL L.S. (eds.), *Sociology Today, Problems and Prospects*, 2 vol., 2d ed., New York, Harper Torchbook, 1965, pp. 88-91.

of material or cultural frustration in the appeasement of their needs or because of insight in the oligarchic character of decision-making in a bureaucratized society.

The ambiguity of the system however gives to decision-making a greater margin of freedom of action. Things who do not get their solution on the formal level can easily be diverted to the underlying decision-structures in order to find a pragmatic solution, through compromising between interested groups as influenced by their mutual power. The trouble for the political responsible is that things that way run often out of financial control.

On the other hand superstructure fulfils three functions : the legitimation of policy, build-up out of the balance of power between groups, arbitrage in the power-struggle between groups and valuation following the changing constellation between political subcultures with regard to common good.

Party-organizations of political subcultures also are infiltrated by these rational interests.

Hence a first compromise can be operated within the parties provoking politization of interests but at the same time depolitization of political subcultures, as groups insert their own rational decision-criteria into the traditional political value-patterns.

This brings the ambiguity into the rolestructure, as there exists overlapping in the roles, which makes prediction of behavior difficult. Following the situation divergent expectations are fulfilled with regard to different roles.

For civil servants are also involved in this process, this seems to be very important dealing with the relationship between them and politics.

III. THE GOALS OF GOVERNMENTAL SYSTEM

The role of government in Belgium, as elsewhere in Europe, was limited in « l'état gendarme » to defense, foreign relations and the care for interior order.

This task created the framework in which « *laissez faire, laissez passer* » could operate as a natural regulator of existing economic and social relations.

The ruling interests crystallized in a topelite monopolized economic and political power. This elite showed an oligarchic character, claiming factual freedom for itself in a tailor-made political structure. The top of public bureaucracy, reference-group as well for the

lower levels, was participating in the value-patterns of the ruling elite.

Governemental affairs being not intricate and managed by a surveyable set of rules, the top bureaucrats were not involved in politics, but there was a natural convergence in their decisions and behavior while they were identifying with the ruling elite.

Although unchecked, some private statements of the Left demonstrate that still now higher civil servants belong to a more conservative elite and that a more progressive elite finds hardly its way to the top of public bureaucracy. A latent factor of crisis in the civil service till today is its struggle to find its way out of the old structures, which are sediments of the former society and in which external and internal resistance to change is still vivid.

The tension between bureaucratic rules and reglementations and the necessities of modern management keeping pace with change in society is still growing.

A constant appeal, i.a. with regard to personnel management, to a logic of formal, intricate reglementations in elaborating new action-patterns to meet the needs, paralyzes dynamic action which has to keep step with new tasks.

Hence the laborious toiling regulating and re-regulating while ever being a war too late in the attainment of goals. Never the financial charges resulting from this were calculated.

The more it influences greatly spirit and action in a negative sense, while responsables think with the flemish poet : « *Thuis van elke reis, vóór elke reis begon* (Back home from each voyage, before voyage ever began) ».

For instance in personnel management, one has always to take in account a bulk of reglementations with regard to a multitude of inter-related and ballanced interests promoting priorities between categories which deserved well to the nation, from veterans of the world wars to former colonial civil servants.

As a matter of fact the challenge for Belgian government is to become an active instrument for the attainment of goals leading to the development of the Welfare State. The point is how Public Bureaucracy, in its narrow shackles of the « *Rechtsstaat* » with pronounced characteristics of a closed system and of Weberian Idealtyp, with its dysfunctions and oligarchic and technocratic tendencies, could efficiently participate in, and promote dynamic leadership of a democratic welfare state.

Dynamics of management at the state level in a Keynesian economy, put growing demands of refined knowledge and achievement

on the political-administrative system, striving for all citizens to participate in the highest possible social welfare in the framework of harmonious economic growth. Even foreign and defense-policy can get new dimensions in this social-economic perspective with regard to peace and the relations with countries in a lower stage of growth (16).

A permanent technological revolution and its corresponding need for fast changing cultural patterns, broadening and staggering of education, permanent adult-education are underlying promoters of growth to political, economic and social democracy and give rise to permanent, cumulative acceleration of change. All this constitutes objectives which the Belgian governmental system tend to realize in a higher or lower degree.

The recent tendency of humanization of massification and bureaucratization through the rediscovery by social-psychologists of the self-realising individual as a part of the community opens new perspectives.

Creating the possibility to the responsible adult to realise himself with the others with regard to the collectivity in all its components and this with positive results for the efficiency of the organization if this organization is able to create the proper situation to it (17), poses a fundamental problem to structure and action of present bureaucracy to contribute as a change-agent to the growth of the democratic welfare state.

The ever accelerating decision-making process demands of public servants a greater responsiveness with regard to the community, the more that they have a monopoly of technical equipment and information in their key-position in the elaboration of policy.

The importance of Public Bureaucracy and the public servants is ever growing under the stress of the complexity, technicity and interdependency of policy-making and its material and social technology (18).

There has taken place a displacement from parliament to departments in the elaboration of policy. Since 1929 an average of 13 laws

(16) See in that connection: RÖLING B.V.A., *De keuze tussen oorlog en vrede*, in: *Res Publica*, vol. VIII, no 3 (1966).

(17) See: LIKERT R., *New Patterns of Management*, New York, McGraw-Hill, 1961, 279 p. MAC GREGOR D., *The Human Side of Enterprise*, New York, McGraw-Hill, 1960.

(18) THOENES P., *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden, Stenfert Kroese, 1962, 268 p.

were voted in Parliament and elaborated by the Executive and only one proposed by Parliament itself (19).

This is a normal evolution resulting from the high technical knowledge and information monopolized by bureaucracy and needed for the management of the community. Rather exclusive indeed became the regulating-power of Belgian state in education, scientific research, infrastructure and socio-economic care.

Striving for an harmonious social change it staggers out over culture, recreation, medicare and urbanization.

The technical optimum, the ends and values of political subcultures conditioned however by technical necessities, the plurality of groups striving in a rather generally accepted game to participate in the wielding of power, constitute the bed for the torrent of decision-making.

One could formulate for the Belgian situation the hypotezis that change grows out of the conflictual confluence of these three poles in the going action.

Political subcultures and the values they stand for as well as their institutionalization move on and change as they are infiltrated and influenced from within, both by technical norms and value-patterns of Public Servants and by the interacting forces of groups searching their mutual way to a compromise with regard to the attitudes and interests of their members or of their institutional goals.

Both political subcultures and groups try to get into control- and power-positions in the public bureaucracy where at least raw materials for policies and decisions are prepared and where the execution lies. That way they hope to force bureaucracy to innovate and adapt to environment.

As mediators between groups and public bureaucracies, political subcultures and their value-patterns provide ultimate valuation to compromise and to decisions and urge groups at the same time to take in account changing common interest.

The interaction of these three forces in the management of change in the framework of this Welfare State provides, to compromising politics and action of conflicting power-centers, through their appeal to the traditional political subcultures, a general valuation and formal democratic validation, while public bureaucracy furnishes factual validation.

(19) DEPRE R., e.a., *Coördinatie van het Overheidsbeleid in een evoluerende maatschappij*, Brussel, IAU, 1966, 238 p., p. 163.

This does not mean however that this process is composed of those distinct and separated components. There is rather osmose and overlapping in a sense that those levels of action interpenetrate each other. This is the reason why groups and local interests can get into a growing awareness of common interest at the crucial decisional moments and bargaining situations (20), that value-patterns of political subcultures change in the action, that to some degree their projects have integrated projects of groups and local interests and that the technocratic and bureaucratic tendencies in the public service are attenuated at their roots.

This way Belgian political action tends to a satisfizing optimum and the individual has so to speak in this context the possibility to break through the bureaucratic alienation of the organizations with their oligarchic tendencies, to the extent he has margin of manoeuvrability between those three levels of action, but also to the degree these organizations tend to develop a more open and participative internal management-process and organizational structure as set forth by social-psychologists. But this is another question.

IV. PUBLIC SERVANTS AND POLITICS

Separation of Powers has been fixed in Belgian Constitution and formally one can characterize belgian public service as a « Leistungsburokratie » (merit-bureaucracy) (21) if the since 1937 established recruitment-system and the planned promotion-policy tending to enhance objective criteria, are taken in account.

Although ministers, as heads of departments are generally spoken political agents recruited out of parliament of which they need permanent confidence, separation between political and administrative power is formally stressed.

Criteria with regard to personnel policy are chosen following this basic principle.

This is in fact the case for recruitment of civil servants in the traditional central bureaucraties. There exists so to speak no political interference in recruitment.

The underlying philosophy remains that, which political options

(20) In the medical sector some groups did not yet integrated and still a lag exists between them and the system.

(21) See: MORSTEIN-MARX F., *Einführung in die Burokratie*, Neuwied, Luchterhand, 1959, 243 p., p. 88.

might be have taken, the civil service has to be the neutral executing apparatus of those options.

Whoever maybe in power, the civil servant, protected by a special statute, in his acts allways must show a strict neutrality. Hence patronage in the recruiting-proces must be avoided.

However there seems to exist a slight contradiction in this matter. Before 1937 recruitment proceeded by patronage, but in the fore-going period before and still after the turn of the century the reputation of bureaucracy was to be neutral. After 1937 though, when recruitment was based on merit, politization of bureaucracy is growing.

The point may be that in fact neutrality has never existed. The ruling elite, in fact predominantly jurists, could perfectly handle the rather simple management-problems; hence elaboration of objectives in rules was easy as compared to the contemporary situation and control was perfectly managable. Since this elite was the mean reference-group of public servants who tented to integrate and participate in their value-patterns, and the rules being simple, they aimed more to conserve, keeping vested order, than to change. Patronage was abandoned for merit-recruitment from the moment that the pressure of new contesting elites ran out of control and attempted to inject new values into the system.

Although recruitment was organized on a merit-basis, the fact that the minister in last resort has the power to decide which one of civil servants, proposed by bureaucracy, will in fact be promoted, political isolation of bureaucracy becomes merely a myth. This explains the contemporary tendency of bureaucracy to politization, not in the sense of one set of political values as it was before, but through the break-down of a monopoly by different value-patterns.

In fact this process is the application of the logic underlying Montesquieu's separation of the then existing powers of which jurists have made a dogma.

If separation was in the mind of Montesquieu a means to a reciprocal moderation and control of powers and a regulator to prevent monopoly of power in one hand (22), then one could say that through politization, in the sense of introducing a plurality of values existing in society within bureaucracy, the logic of reciprocal moderation exists, but this time also within the executive power itself, whose policy-making-role became essential.

(22) FINER H., *The Theory and Practice of Modern Government*, 4th ed., London, Methuen, 1961, 982 p., pp. 94-101.

The growing power of bureaucracy, based on expertise and on a near-monopoly of information got to be moderated somehow. On the threshold (23) of a welfare state in a dynamic, pluralistic society, a bulk of fast changing factors breaks down the old relationship between politics and administration.

The elaboration of economic, social and technological policy in a welfare state in its interdependency and complexity can only be handled by experts. Political power meanly stuffed with generalists was urged to appeal to the expertise of public service for the elaboration of policies. No coherent policy can be elaborated if not based on its preparation in the public bureaucracy. From a bare executive role public servants became necessary agents of policy-making.

The former deontology, crystallised in the pseudo-ethics of the neutral servant of a vague concept of common good and to the public servant often still a rationalization to hide behind, changes in the new context into professional ethics based on logical-positivism. The more the conscience is riping of a distinct power-position based on expertise, the more this professionalism stands out against political generalists.

It would be dangerous however if the development of a proper ideosyncratic valuepattern should provide the exclusive criteria for decisions, which could be the case if no new means of control are provided to political power in order to moderate the so called executive power.

Altshuler distinguishes three conceptions of administrative rationality. The first is a rationality of technical expertness presenting valuable alternatives of action to the politicians in the framework of clear objectives. The second is a « general evaluative rationality : the capacity to evaluate means in the absence of clear and unambiguous knowledge of end », and finally « inventive rationality » the capacity to widen the range of options by redefining problems and conceiving hitherto unthought means to their solution (24).

It is rather evident that in the two latter conceptions value-judgements with political implications are concerned, but also the first, presenting valuable alternatives, does so, if one agrees that the Simon distinction between value and fact only is made for purposes of analysis and to make distinct the criteria of validation, thus a

(23) We do not want to go into be discusson, wether in Belgium welfare state is already completely realized.

(24) ALTSHULER A., *Rationality and Influence in Public Service*, in: *Public Administration Review*, vol. XXV, no 3 (1965), pp. 226-233.

distinction with analytic character only (25). In fact political value-decision and administrative rationality are interwoven at each stage of the planning-programming-execution and control-process (26).

Hence, if policy-alternatives, as elaborated by public bureaucracy, would be valuable for political decision-makers, they must show as well professional rationality as responsiveness, the more since the objectives, the Belgian civil servants get, are vague.

One could agree with the statement of N.E. Long: « In practice the dogma of separation of policy and administration has been abandoned, but the church erected upon it has failed to crumble » (27). For Belgium also one could say that the dogma still gets lip-service, but that behavior inside the church is highly undogmatic.

Since it is hard for politicians to find out from outside, because of their technical handicap, where administrative rationality ends and where politics begins, they apprehend the fact that beneath expert alternatives might hide political values which are not theirs and which could be rationalizations of interests from within or outside bureaucracy.

As a reaction to this, some advocate to provide parliament with a proper research-department for policy-making as a counterpart (28), or to develop the research-units of the parties. Several pressure-groups have their own research-staffs whose findings attempt to influence policy-making as well within bureaucracy as in the political parties.

In fact parties as well as financial, social, economic, linguistic and local pressure-groups apply informally for collaboration of public servants in order to master policy-making. Those are generally eager to accept since this may result in a pretty fast going promotion through the party to which they provide their aid.

Other rewards may be the so called « cumuls » (29) in education, commissions, missions, etc. Hence it is quite natural their political color getting known.

In some cases civil servants in order to pay allegiance to their party, for instance in allocating subsidies to local communities, infor-

(25) LANDAU M., *The Concept of Decision-Making*, in: MAILICK S., VAN NESS E.H. (eds.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 201 p., pp. 19-20.

(26) POULLET E., *Program Budgeting*. Instrument de la direction par les objectifs dans le secteur public, Bruxelles, IAU, 1967, 87 p., pp. 20-21.

(27) LONG N.E., *Politicians for Hire — The Dilemma of Education and the Task of Research*, in: *Public Administration Review*, vol. XXV, no 2 (1965), p. 115.

(28) DEPRE R., e.a., *op. cit.*, p. 73.

(29) Additional jobs during or beside service hours.

maly proceed through local politicians of their party even if this is supposed to be a pure administrative proceeding. That way it is rather clear that those politicians create a quite abnormal good-will for themselves and their party with the aid of civil servants and hence state-funds.

As a rationalization for these proceedings the ideological motive is advertised.

In other cases civil servants in order to increase their own power-position with regard to political responsables, form a coalition with represented interests in commissions and slow down the elaboration of advice-reports on which the ministers had to make urgent decisions which announced to be not favorable to the represented interests. Gaining time that way decisions had to be postponed for a year with the hope for these interests that till then majority would change.

This way parties and groups tend to get hold of men in power-positions within public bureaucracy in order to condition the elaboration of administrative policy.

The national trade-union-bureaucracies as they take also care for the interests of civil servants, and as they have also great influence in some parties, are playing a predominant role in these proceedings. Corresponding to their functional field some departments are also infiltrated by groups with special interests in that particular field. In that case one could almost speak of a direct client-relationship between public servants and the interested. This of course does not promote the elaboration of a coherent and co-ordinated action program and throws, through often irresponsible pressures, financial control and financial planning in the short and the long run into disorder, with nefast results for public finances.

If one arrives as «temporal» (30) minister at the head of such politized department, he feels a natural mistrust in the expertise of his collaborators on which he has to rely in the elaboration of his policy. He will suspect undesired and hidden value-orientations in the proposed alternatives. Hence he surrounds himself with collaborators from inside or outside the civil service in his ministerial cabinet, some kind of spoil-unit not belonging to the bureaucracy. They will be experts of which he knows they are engaged and also reliable with regard to his values.

Because this cabinet is not permanent and as it is understaffed for that purpose, it is impossible that it could elaborate a sophisticated

(30) DEPRE R., e.a., *op. cit.*, p. 71.

policy with clear objectives. The more it is generally in a latent conflict situation with bureaucracy as it gets often involved in execution-tasks.

This mistrust however could also be sound in a system where no manifest politization of public bureaucracy happens. It is sociologically irrelevant indeed to think of public servants as to remain closed to all facets of their society and not be influenced by divergent values living in that society, at a time they are more and more integrated in their community as common citizens, stripped from their special status and feeling equal to other professionals.

The hypothesis could be formulated that according as to the degree public servants are participating in different groups, the more the possibility exists of deviant values and behavior as compared to those of their colleagues and those of the rulers temporarily in power.

Divergent value-patterns, consciently or unconsciently present amongst public servants, and those of political rulers, might be partly different, partly overlapping, following the constellation. If conscient, this influences their mutual strategy.

Public bureaucrats are not only interested in politics as « ruling servants » but also as clients, to the degree they are participating in grouplife within their community. Their role-set is build upon the different positions they take as well in the public service as in their community, in party-organizations and other groups as any citizen and thus exposed to, and tending to realize divergent value-patterns following the roles they play and the role-expectations made by their co-participants within the different groups.

The different value-patterns to which they are exposed in the groups where they participate in, influence their role-performance as public servants as well.

Following the situations where the civil servant is confronted with as he is involved in the administrative process, his judgement will at least unconsciously be also influenced by his other values, rather than exclusively by the one he has to take in account as a civil servant. The trouble is, that most of those patterns not only have a own vision they want to actualize with regard to the political-administrative system itself, but also specific ideas about the output of the system.

Is this a tribute to be payd to an highly pluralistic society, wherein continental-type political subcultures are interwoven with a multitude of bargaining groups ?

Nevertheless at this stage, the minister is confronted with a bureaucracy where he knows to exist divergent value-patterns, besides the bureaucratic one itself.

He knows also they originate in political subcultures, in philosophical, religious, professional and local groups, who can constitute for his civil servants reference- or in-groups.

Hence he will try to handle his essential problems with men of which he suspects they agree in a higher degree with his set of values and he will reward them for that through promotion, closing that way the vicious circle of politization.

This is true for ministers of all ruling parties which results in agreements between these parties dividing positions and vacancies. And it is not uncommon to see that during years some vacancies remain unoccupied, till the time, the party got the right public servant in the right position to get him there, frustrating the man who did in fact the job for years.

In the new bureaucracies, the so called « parastatalen », this distribution of positions between parties is more evident, but the greater autonomy they were invested with in the sense of a « inventive rationality » (31), showed to be disastrous with regard to financial expenditures.

It is not the place here to suggest solutions to this huge problem. There is only one thing to add to this picture. This is the case of a system in transition, which tries to adapt to the dynamics of our society, forging new tools, new men and new structures in order to make change more managable in a democratic way according to the underlying basic value.

(31) ALTSHULER A., *op. cit.*, p. 231.



La politique provinciale et communale

par P. ORIANNE*

★

I. INTRODUCTION

La province et la commune belges sont souvent désignées, dans le vocabulaire courant, sous les termes « d'administrations provinciales et communales » ou encore « d'administrations subordonnées » (1).

Si l'on admet qu'administration et politique sont choses différentes, le titre de cette étude pourrait d'entrée de jeu se trouver compromis.

A cette vue des choses s'oppose toutefois la vérité constitutionnelle et la réalité des faits. La province et la commune ne sont des administrations que parce qu'elles sont, *d'abord*, des corps politiques. Tout autant que celles de la nation, les affaires locales ressortissent au domaine du politique, aucune différence de nature ne permettant de les distinguer. Quant aux organes, il est certain qu'ils ont un caractère « politique » accentué ; dans les petites communes, le personnel politique peut l'emporter en nombre sur le personnel administratif.

On peut même soutenir que la décentralisation territoriale en Belgique est essentiellement une décentralisation politique (2). C'est au titre « des pouvoirs », en effet, que le constituant a fixé la compétence des conseils provinciaux et communaux (art. 31). Il est ainsi correct de parler à leur sujet des *pouvoirs locaux* (3); et c'est à juste titre que, lors de la réorganisation du Ministère de l'Intérieur, en 1963,

* Né à Bruxelles, le 19 avril 1925, docteur en droit de l'Université de Louvain (1947), agrégé de l'enseignement supérieur (1961), avocat à la Cour d'appel de Bruxelles (1947-1963), professeur extraordinaire à l'Université de Louvain, directeur général du Service communal de Belgique.

Principales publications : « La loi et le contrat dans les concessions de service public » ; « La procédure devant la Cour de Justice des Communautés européennes » (en collaboration avec Ch. Van Reepinghen) ; participation aux ouvrages collectifs « La notion de droit social », « Industrie nucléaire et pouvoirs publics » et « La province ».

(1) Selon M. VAUTHIER, « Précis du droit administratif de la Belgique » (1950), p. 84 : « la commune est un organisme administratif dont la compétence s'applique à des objets d'un intérêt local... ».

(2) Comp. A. BUTTGENBACH, « Manuel de droit administratif », (1966), n° 127.

(3) Voyez P. WIGNY, « Droit constitutionnel » (1952), t. II, n° 613.

une « direction générale de la tutelle et des pouvoirs régionaux et locaux » a été substituée à l'ancienne « administration des affaires provinciales et communales ».

Sans doute, la province et la commune qui, dans la sphère de leurs intérêts propres, jouissent de la plénitude de la compétence législative et exécutive, ont-elles cette particularité d'être, selon l'expression consacrée, « subordonnées » au pouvoir exécutif, sans pouvoir même en appeler aux élus directs de la nation. Ceci pourtant, qui découle des nécessités évidentes de la sauvegarde de l'unité du pouvoir, n'est point de nature à diminuer la « qualité politique » de l'activité locale. Il y va essentiellement d'ailleurs, nous le verrons, d'un contrôle et d'un droit de veto, et non d'un pouvoir hiérarchique ou d'un droit d'injonction ou de substitution.

Aussi bien, les déclarations n'ont jamais manqué, dans les sphères politiques, qui attestaient l'importance du fait politique local et mettaient en relief sa signification réelle. Nous en trouvons un exemple récent dans les propos du président du Parti socialiste, M. Léo Collard, à la veille des élections communales de 1964 :

« Les élections communales sont toujours une étape importante dans la vie politique du pays et dans celle du Parti. Celui-ci a, dès le début de son existence, marqué sa position à l'égard des problèmes économiques, sociaux et culturels qui se posent aux travailleurs sur le plan de la communauté municipale. Il a, sur ce terrain, remporté ses premiers succès et a ainsi exercé une influence qui, depuis, n'a cessé de se développer. C'est au contact des réalités communales que les travailleurs organisés ont, en une large partie, fait l'expérience des responsabilités du pouvoir et acquis une maturité politique que personne n'a pu leur contester (4). »

Le fait politique provincial et communal n'a guère été étudié jusqu'à présent. Nous essayerons d'en donner un aperçu en examinant successivement les caractéristiques de la participation politique à ce niveau, les divers aspects de la décision politique et de son élaboration, et enfin le problème de la coordination des politiques nationale et locale et celui des organismes régionaux.

Il convient toutefois de donner, au préalable, une brève description des dispositifs qui règlent, en Belgique, la décentralisation territoriale.

(4) Parti Socialiste belge, « Directives et Documentation », 1964, Edition spéciale, no 1.

II. LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN BELGIQUE

1. Les fondements.

Comme en d'autres pays, l'organisation politique de l'Etat est, en Belgique, largement postérieure à celle des provinces et des communes.

« L'Etat belge n'est pas l'œuvre d'une dynastie, mais d'un groupe de notables. Il ne s'enracine pas dans une longue tradition historique, il n'est pas le fruit d'une croissance séculaire, il n'est pas une sorte de produit naturel de l'évolution ; il n'est pas, non plus, le résultat de l'action centripète d'un noyau qui aurait peu à peu rassemblé autour de lui un certain nombre de territoires. La vraie tradition est celle des communes (5). »

L'origine de celles-ci remonte au XI^e siècle.

Les divers statuts que le pays a connus depuis lors ont eu à compter avec l'existence d'un pouvoir politique local, profondément enraciné dans les mœurs et tenu pour un des premiers garants de la liberté individuelle

Dès le XIV^e siècle apparaissent d'autre part des « Etats provinciaux », devenus progressivement de véritable corps administratifs, gérant les impôts et leurs intérêts propres, représentés par une députation permanente et nommant des fonctionnaires spéciaux (6).

Quant à la forme actuelle de la décentralisation territoriale, elle a sa source dans la Constitution de 1831. Les neuf provinces et les quelques 2.500 communes existant à l'époque se sont vu reconnaître le statut d'autorités locales, dont le législateur, en 1836, a arrêté les termes.

L'insertion des provinces et des communes dans l'organisation de l'Etat unitaire, de type parlementaire, créé par le Constituant, exprimait la volonté de maintenir des institutions par lesquelles s'étaient traditionnellement exprimés le particularisme et le désir de liberté de nos régions ; mais elle répondait aussi au souci de doter le pays d'un système d'administration propre à faciliter les rapports de gouvernant à gouvernés et l'exécution, à l'échelon local, d'une série de tâches d'intérêt général.

Les communes, comme les provinces, ont un statut uniforme, qu'elles

(5) J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, « La décision politique en Belgique », Paris, Librairie Armand Colin, (1965), p. 17.

(6) Voyez à ce sujet l'excellent ouvrage publié par un groupe d'historiens belges sous le titre « Assemblées d'Etats » (Louvain, Paris, 1965).

soient urbaines ou rurales, et quelle que soit l'importance de leur population (qui peut varier dans un rapport de 1 à 6.000); les seules différences notables entre les grandes et les petites communes tiennent au nombre des conseillers communaux (minimum 7, maximum 45) et des échevins (minimum 2, maximum 7), et au fait que les communes de moins de 5.000 habitants sont placées sous la surveillance de commissaires d'arrondissement.

Sur l'essentiel, l'organisation de la décentralisation territoriale est restée ce qu'elle était en 1836. Des projets de réforme sont à l'examen, à l'occasion notamment de la révision constitutionnelle en cours. Nous en ferons état à la fin de cette étude. Relevons déjà qu'il ne s'agit nullement d'une tentative de recentralisation, mais, au contraire, d'un aménagement du pouvoir provincial et local au bénéfice d'une meilleure organisation des régions et des agglomérations.

2. Les structures.

On peut résumer comme suit la situation :

a) Les provinces et les communes sont des organismes complètement indépendants les uns des autres, à tous points de vue, sauf l'existence de la tutelle exercée par certains organes provinciaux sur les communes, dans l'intérêt de la loi et dans l'intérêt général. La province n'est plus l'organisme intermédiaire représentant les villes et communes de son ressort. Aucun délégué de celles-ci n'est appelé à y siéger.

b) La province est un organisme à caractère démocratique, comportant notamment une assemblée (Conseil provincial) élue pour quatre ans au suffrage universel. Toutefois, dans la crainte de lui voir jouer un rôle politique analogue à celui du Parlement, le législateur a limité de façon très stricte les périodes durant lesquelles cette assemblée peut siéger (la durée maximum des sessions ordinaires est de quatre semaines).

Pour le surplus, le gouvernement de la province est assuré par six mandataires politiques, délégués par l'assemblée provinciale pour constituer la « députation permanente », chargée de l'administration journalière de la province. Elle est présidée par un commissaire du gouvernement, le *gouverneur*, chargé de l'instruction préalable et de l'exécution des délibérations du conseil provincial et de la députation permanente.

La députation permanente siège à huis clos. Elle est l'émanation de la majorité politique du Conseil.

Une précision est ici indispensable.

Si le gouverneur de la province, est juridiquement dans la situation d'un « commissaire du gouvernement » nommé et révocable par le Roi, la tradition lui reconnaît toutefois une liberté d'action relativement large. Il est admis que le gouverneur se considère davantage comme le serviteur des intérêts de sa province que comme l'exécutant des volontés de l'Etat dans celle-ci.

La révocation d'un gouverneur de province par le gouvernement est un événement exceptionnel.

c) Lorsqu'on compare les structures de la province avec celles de la commune, le caractère démocratique de celle-ci apparaît plus accentué : le conseil communal, élu au suffrage universel, s'assemble toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions. Par ailleurs, si le bourgmestre qui le préside est nommé par le Roi, il est en principe choisi dans le sein du conseil communal et en fait, dans sa majorité. A la différence du gouverneur, il n'est pas fonctionnaire de l'Etat.

Enfin, il importe de relever que les communes ont le droit de constituer des corps intermédiaires, à caractère non politique, pour la satisfaction d'intérêts communs à plusieurs municipalités (associations intercommunales). Les provinces peuvent y participer (des particuliers également), mais n'y ont, de droit, aucun rôle prépondérant. En 1959, des sociétés de ce genre se sont vu confier un rôle important dans l'équipement économique régional. Les associations de communes peuvent s'étendre au territoire de plus d'une province ; certaines d'entre elles opèrent sur l'ensemble du territoire national.

3. Les compétences.

a) Les provinces, comme les communes, ont le droit d'initiative, dans la sphère de leur compétence propre, à savoir les intérêts provinciaux et communaux, autrement dit la satisfaction des besoins publics propres à leur population et auxquels il n'est pas répondu à un autre niveau.

Les besoins locaux l'emportent ici, en nombre, sur ceux de la province ou de la région. L'homogénéité de la cité ou du village, le rapprochement qui s'y établit entre l'administration et les administrés en font le lieu d'élection de la décentralisation politique et administrative. La liste des domaines actuels et potentiels de l'activité des communes est ainsi impressionnante, qu'il s'agisse des travaux routiers, de l'enseignement, de l'assistance publique, des distributions d'eau, gaz et électricité, de l'aménagement du territoire et de l'implantation d'industries nouvelles, des services à la jeunesse et au troisième âge, des sports, de la culture et du tourisme, sans parler des services propre-

ment administratifs tels que ceux de la police, de l'état-civil ou de la population.

Assurément, dans un certain nombre de ces matières, la liberté d'action des communes n'est pas entière, dans la mesure ou les intérêts généraux, et non seulement des intérêts locaux, y sont impliqués. La commune interviendra donc, suivant les cas, soit dans le cadre d'une mission volontairement assurée par elle, soit dans l'exercice d'une compétence qui lui est dévolue par l'Etat, soit enfin comme simple agent d'exécution du pouvoir central.

b) L'existence de communes compétentes pour assurer la satisfaction des intérêts locaux et aptes à s'associer pour régler les affaires d'intérêt intercommunal ou régional, a pour conséquence de limiter étroitement la marge d'intervention laissée à la province, au titre d'organe autonome entre l'Etat et la commune (7).

Dans l'ordre des intérêts spécifiquement provinciaux dont la satisfaction incombe à la province, on peut relever :

- la création, l'entretien et la police des routes provinciales et des chemins vicinaux ;
- l'entretien et la police des cours d'eau non navigable ni flottables ;
- le dessèchement des marais, les mesures contre les épidémies et les épizooties, la création et l'entretien d'institutions de bienfaisance et d'établissements d'enseignement professionnel.

La province intervient aussi par voie de subventions pour soutenir les œuvres et activités dont la création est due aux communes ou à l'initiative privée, par exemple dans le domaine de l'enseignement, des mutualités, des caisses de chômage, des habitations ouvrières etc...

A côté de ces prérogatives spécifiques, il y a évidemment toute une frange d'interventions possibles laissées à l'initiative des autorités provinciales et dont elles n'ont pas manqué d'user ; à titre d'exemple, on relèvera la création par certaines provinces d'importants services techniques intervenant en qualité d'auteurs de projets dans les travaux communaux ; la création de domaines récréatifs, de musées, de distributions d'énergie électrique à haute tension ; la création de commissions d'études ou de coordination en diverses matières.

(7) Le budget de certaines communes est plus important que celui de la province dont elles relèvent (en 1966, le budget ordinaire de la province de Brabant était de 934.774.800 F et le budget extraordinaires, de 447.770.000 F; le budget ordinaire de la ville de Bruxelles, pour 1967, est de 3.043.567.087 F; celui de la ville de Liège, de 2.685.643.566 F).

Les provinces se sont également servies de la possibilité que leur donnait la loi de participer aux sociétés intercommunales de type classique, ou aux sociétés d'équipement économique régional (loi du 18 juillet 1959) ; depuis quelques années, elles provoquent systématiquement la création de telles sociétés sur l'ensemble de leur territoire et y jouent un rôle important, sinon prépondérant.

A ces missions dans l'ordre des intérêts provinciaux, il faut évidemment ajouter les diverses formes de collaboration des autorités provinciales à l'action de l'Etat.

Ainsi, comme les conseils communaux, les conseils provinciaux font des règlements complémentaires, dans des matières réglées par la loi. Ils sont appelés, comme les députations permanentes, à donner des avis ou à prendre des décisions en divers domaines d'intérêt général (par exemple en matière de tramways, d'enseignement, de police rurale, de protection des aliénés).

c) Du point de vue financier, enfin, l'autonomie des provinces et des communes est assurée par l'existence d'un budget propre, qu'elles ont la faculté d'alimenter par le prélèvement de certains impôts ou par des emprunts, par des subsides et par la participation à certains fonds de répartition constitués à charge du Trésor public.

III. LA PARTICIPATION POLITIQUE

L'intérêt majeur de la décentralisation territoriale est de rapprocher l'administration de l'administré, et le citoyen du pouvoir.

Ce dernier effet est obtenu par l'institution de conseils élus au suffrage universel, au titre d'autorités suprêmes de la province et de la commune, chargés notamment de faire les règlements d'administration locale, de voter les budgets, les comptes et les impôts et de prendre les décisions principales.

Il s'agit là d'une forme de participation politique d'autant plus importante qu'elle se situe le plus souvent sur un plan où les relations et les communications sociales suivent encore leur chemin naturel et où la dimension et la complexité des problèmes ne font pas obstacle à leur préhension par la masse des habitants. Au niveau local, les « hommes politiques » sont connus, ou susceptibles de l'être, par l'électeur, dans leur vie et dans leurs actes, et non seulement par l'image que peuvent en donner la presse et la télévision.

Cela dit, il faut relever qu'au plan provincial la participation politique n'offre rien de bien particulier, si ce n'est, bien entendu, la possibilité qu'elle donne à un certain nombre de personnes d'accéder à un

mandat politique en dehors du Parlement, et aux partis politiques de s'intéresser aux affaires propres à chaque circonscription provinciale, avec l'espoir d'y détenir une majorité qui peut leur faire défaut ailleurs.

Les élections provinciales ayant lieu tous les quatre ans, en même temps que les élections législatives, constituent en fait un appendice de celle-ci, à la suite d'une campagne électorale qui leur est en grande partie commune ; aucune différence notable n'est observée dans les choix portés par l'électeur selon qu'il s'agit des listes de candidats au Parlement ou au Conseil provincial, ni dans l'éventail de ces listes elles-mêmes.

Ceci s'explique aisément par l'influence et l'organisation des partis nationaux et par le fait que la plupart des conseillers provinciaux ont, moins que les mandataires communaux et les élus de la nation, l'occasion de se faire connaître de l'électeur. Les distances commencent à jouer ici. Il faut tenir compte aussi du rôle politique relativement limité dévolu au conseil provincial, voire à l'autorité provinciale elle-même, si l'on en exclut les tâches qu'elle remplit pour compte de l'Etat. Cela pourrait néanmoins changer, à la mesure des efforts actuels en faveur de la promotion des intérêts régionaux et de la prise de conscience du caractère spécifique de ceux-ci.

Enfin, on ne saurait passer sous silence la présence, dans notre pays, d'un certain nombre d'hommes politiques de valeur qui, au sein des grands partis traditionnels, se sont spécialement voués à la politique provinciale et n'hésitent pas, lorsqu'il l'estiment nécessaire, à manifester une certaine indépendance d'esprit, d'opinion et d'attitude dont les parlementaires, soumis davantage à la discipline de groupe, ne peuvent toujours témoigner.

Œuvrant, eux aussi, à l'intérieur des partis, qu'ils représentent de surcroît dans divers organismes et organisations, ils peuvent exercer sur la vie politique du pays une influence relativement importante, dont ils useront de préférence en faveur des intérêts provinciaux à la gestion desquels ils sont attachés.

Ceci n'a guère d'effet, pourtant, sur la nature et les caractéristiques de la participation politique de l'électeur.

*
* *

Tout autre est la situation dans la commune.

Tous les six ans, des élections y sont organisées, à l'occasion desquelles on observe sans doute des regroupements d'opinion semblables à ceux qui se manifestent aux élections générales, mais où l'on voit aussi une fraction importante de la population porter son choix sur

des candidats libres de toute allégeance à l'égard des grands partis nationaux et qui se présentent sur des listes dites « d'intérêt communal » ; celles-ci peuvent provenir soit de « dissidences » des partis traditionnels, soit, et le plus souvent, de groupes d'opinions qui se sont spontanément formés autour d'une idéologie apparentée à celle d'un grand parti ou simplement autour d'un programme ou d'une personnalité.

Une observation sommaire des dernières élections communales (1964) permet de juger de l'importance de ce phénomène. En faisant le compte des résultats de deux arrondissements, l'un groupant des populations d'expression française, en région principalement rurale, l'autre plus industrialisé, en région de langue néerlandaise, nous avons trouvé des élus sur des listes d'intérêt communal dans 77 % des communes.

Dans certains cas, ces candidats ont été élus sans scrutin, aucune autre liste n'étant présentée. Dans d'autres, ils le furent à l'issue d'une compétition entre une ou plusieurs listes d'intérêt local (4 au maximum) ou entre une ou plusieurs listes d'intérêt local et une ou plusieurs listes présentées par les partis nationaux.

L'importance des listes locales s'observe surtout dans les plus petites communes, mais il serait faux de penser qu'elles en ont l'exclusivité. Nombre de communes comptant de 1.000 à 10.000 habitants ont des élus parmi les candidats présentés sur des listes locales.

Les dénominations données à ces listes comportent certaines indications. À côté de l'intitulé classique « intérêts communaux », on relève des appellations telles que :

- indépendants ;
- catholique (deux listes concurrentes se partagent parfois ce titre) ;
- union chrétienne ;
- impartial ;
- l'avenir ;
- amis du peuple ;
- intérêts du peuple ;
- un contre tous ;
- repouveau ;
- graisseur ;
- intérêt général ;
- fraternisation catholique ;

- prospérité et justice ;
- socialiste ;
- sans couleur politique.

Certaines listes, enfin, portent le nom d'un candidat.

Le succès remporté par les listes locales peut encore s'apprécier en dénombrant les communes dans lesquelles elles ont obtenu la majorité absolue. Ce fut le cas de plus de la moitié des communes des deux arrondissements recensés et groupant chacun une centaine de communes. Dans cette moitié, figurent une vingtaine de communes de plus de 3.000 habitants.

*
**

Il n'en va pas de même dans les grandes villes, ainsi que l'ont observé MM. Dubois et Van Hille dans leur étude sur les rapports entre les élections communales et législatives (8).

La comparaison qu'ils ont faite entre les résultats des élections générales du 1^{er} juin 1958 et les élections communales du 9 octobre de la même année fait apparaître, dans les centres, des écarts très peu importants (0,40 à 3 %). Ils expliquent ce phénomène, avec raison, par l'interférence des intérêts communaux et nationaux, dans les grandes villes, les structures sociales de celles-ci et le fait que la plupart des candidats aux élections législatives occupent une fonction au conseil communal.

Il faut ajouter à cela le fait que, dans les centres, les sections locales des partis, qui forment la base de ceux-ci, disposent d'une organisation suffisante pour intervenir efficacement dans les scrutins.

Pour Bruxelles-ville cependant, des écarts plus importants ont été observés, en 1958, dans les résultats obtenus par les partis ; la différence pour certains partis a atteint quelque 15 % de l'ensemble des suffrages exprimés et 35 % des voix recueillies par la liste. Ce fut là l'effet notamment de certaines alliances et de l'influence de certaines personnalités.

Les auteurs que nous citons relèvent encore, avec raison, que *l'usure du pouvoir*, phénomène d'observation courante au niveau de l'Etat, se manifeste rarement à l'échelon local. « Sur le plan local, le pouvoir est une source d'autorité et d'influence... On n'ignore pas,

(8) Bernard DUBOIS et Jean-Marie VAN HILLE, « Quelques observations sur les rapports entre les élections communales et législatives », *Res Publica*, 1960, p. 67.

d'autre part, combien il est difficile pour un parti de regagner les sièges perdus lors d'une élection communale » (9).

*
**

Ces quelques indications suffisent à démontrer que la vie communale comporte des modèles de participation électorale différents de ceux de la nation prise dans son ensemble. Les intérêts politiques y sont ressentis comme spécifiques par les citoyens et leurs mandataires. Les uns et les autres abandonnent assez volontiers, à ce niveau, le cadre de référence idéologique dans lequel ils s'inscrivent en tant que participants à la vie politique de l'État, pour en construire un autre, à la mesure des possibilités et besoins locaux.

*
**

En dehors des élections, la vie communale connaît quelques modes secondaires de participation, prévus par la loi ou librement instaurés.

La *pétition* en est un, que chacun est admis par la Constitution à adresser aux autorités publiques, qu'elle soit signée d'une ou de plusieurs personnes.

La *procédure d'information ou d'enquête*, possible en toute matière, est rendue obligatoire dans certains domaines tels l'aménagement du territoire ou l'ouverture d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres. Elle comporte une publication du projet de décision (plan d'aménagement ou d'expropriation, autorisation d'ouverture de l'établissement), à la suite de laquelle tout intéressé est admis à formuler ses observations, que l'autorité devra examiner avant de statuer définitivement, et qui resteront attachées au dossier lorsque celui-ci sera transmis à l'autorité supérieure.

Il est permis aussi aux autorités provinciales et communales de constituer des *conseils consultatifs* dans les matières de leur compétence, afin de recueillir les avis des milieux intéressés. Tel est notamment le cas des « conseils communaux de la jeunesse » ou des « commissions » du même nom, qu'un certain nombre de communes ont associés à l'élaboration de leur politique de la jeunesse et à la gestion des établissements et services créés pour la réalisation de celle-ci.

Une disposition exceptionnelle, enfin, existe dans notre droit, qui permet à un ou plusieurs habitants d'agir en justice au nom de la

(9) *Op. cit.*, p. 73.

commune, moyennant l'autorisation de la députation permanente, en offrant, sous caution, de se charger des frais du procès et des condamnations qui seraient prononcées. Il s'agit là de l'action populaire dans l'exercice de laquelle les citoyens sont admis à se substituer à l'autorité communale défaillante (loi comm. art. 150).

IV. LA DECISION POLITIQUE

Le phénomène de la décision politique, au plan provincial et communal est, comme ailleurs, difficile à saisir et à analyser. Les études systématiques manquent d'ailleurs, qui permettraient de se faire une idée très concrète du fait politique à ce niveau. Faute de pouvoir en faire ici une description exhaustive, on s'efforcera de relever un certain nombre de traits, que l'on peut tenir pour constants et qui contribuent à donner à la vie politique locale sa physionomie particulière ; on veillera d'autre part à mettre en évidence certaines données de l'organisation politique qui ont une incidence particulière sur l'élaboration de la décision.

1. Le rôle des partis.

Les propos du président du Parti socialiste belge, reproduits dans notre introduction, témoignent de l'importance accordée par les partis nationaux aux institutions locales et de l'ampleur du champ d'action qu'elles leur ouvrent.

L'organisation des partis, nous l'avons vu, permet d'exploiter largement ces possibilités, au moins dans les provinces et les centres d'une certaine importance.

De surcroît, si la majorité absolue est devenue chose rare au Parlement, l'inverse est vrai dans les provinces et les communes, à telle enseigne que, bien souvent, la politique suivie à cet échelon peut réellement s'identifier avec le programme d'un parti (10).

Aussi bien la politique suivie peut-elle favoriser dans une assez large mesure la fidélité et l'accroissement des effectifs du parti au pouvoir, non point seulement par les succès qu'elle remporte mais aussi par le jeu des faveurs et avantages, directs et indirects, que les mandataires politiques ont l'occasion d'accorder à certaines personnes ou à une certaine clientèle (en matière d'emploi public, d'autorisations adminis-

(10) Dans sa contribution à l'ouvrage collectif « Perspectives pour une politique communale » (Documents CEPESS, Bruxelles, 1963, p. 90), M. du Roy de Blicquy relève que seules 60 sur 390 communes de plus de 5.000 habitants et 163 communes sur le nombre total de celles-ci avaient à l'époque une majorité composée de deux ou plusieurs partis.

tratives, d'urbanisation, de logement, etc.). Même, la politique menée peut tendre directement à l'augmentation de la population, dans certaines catégories sociales formant la clientèle habituelle d'un parti et au profit desquelles par exemple, des emplois ou des possibilités de logement sont créées.

Dans l'ouvrage publié sous la direction de MM. Meynaud, Ladrière et Perin, on lit à ce propos (11) : « On voit certaines cités devenir de véritables cités socialistes, grâce à la politique menée par des administrateurs de sociétés de logement qui ont construit et gèrent ces cités (sociétés de caractère semi-public dans lesquelles les communes jouent un rôle prépondérant, ce qui explique le rôle que peuvent jouer les dirigeants socialistes locaux dans les communes à majorité socialiste). Ce phénomène s'observe du reste également du côté catholique, dans les communes à majorité PSC ».

En revanche, comme l'observe M. du Roy de Blicquy, la relative stabilité du groupe au pouvoir est de nature à provoquer, au sein des sections locales des partis, et même au sein des conseils provinciaux ou communaux, un certain sentiment d'impuissance et, partant, un désintéressement à l'égard des problèmes locaux. Ceci serait vrai des partis au pouvoir comme des partis d'opposition. Le remède préconisé est de constituer, au sein des partis, des groupes de travail spécialisés dans les grands domaines de la gestion locale et à même soit de collaborer efficacement avec les hommes au pouvoir, soit de les contrôler de près (12).

Enfin, au niveau local, il est certain que la personnalité des hommes est un facteur de succès aussi important que les idéologies (13). Les partis politiques le savent bien, qui n'hésitent pas à demander à leurs personnalités le plus en vue de prendre place sur les listes qu'ils présentent au scrutin, avec l'espoir fondé que leur présence provoquera, vers ces listes, un certain apport de voix. Cette importance du facteur personnel va marquer de façon permanente les divers aspects de l'exercice du pouvoir.

(11) *Op. cit.*, p. 42.

(12) *Op. cit.*, p. 85.

(13) « C'est un fait que, dans les grandes agglomérations et plus spécialement l'agglomération bruxelloise, diverses personnalités comptent des sympathies aussi hors des rangs des corrégionnaires politiques et recueillent des voix » (déclaration de M. Rolin, au Sénat, le 12 novembre 1952, *Annales parlementaires Sénat*, 1952-1953, p. 15 et suiv.). Nous croyons que le phénomène est vrai également dans les petites communes où les personnalités, par hypothèse, sont plus rares; cela peut d'ailleurs inciter lesdites personnalités à se présenter sur des listes « sans couleur politique ».

2. Les groupes de pression.

Ce qui vaut pour les partis politiques vaut, à fortiori, pour les groupes de pression. L'action systématique de ceux-ci suppose que la collectivité locale revête une certaine dimension.

L'organisation politique locale facilite, au demeurant, l'accès direct au pouvoir de groupes d'intérêts déterminés (groupe des agriculteurs, des salariés, des commerçants), les dispensant ainsi d'exercer une action latérale.

Aussi bien, l'image que l'on se fait d'ordinaire du groupe de pression s'adapte assez mal à la réalité politique locale. Pour le groupe d'intérêts organisé au plan national, les affaires locales sont trop variées et de format trop réduit pour qu'il songe à y engager réellement ses moyens d'action. Tout au plus le verra-t-on critiquer, dans la presse, les provinces et les communes qui font ceci ou celà, qui restent en défaut de faire ceci ou cela. En somme, le groupe ne s'intéressera au problème que dans la mesure où il peut le *généraliser*, ou lorsqu'il craint qu'il se généralise (14). Ainsi, des associations d'automobilistes mèneront campagne contre les compteurs de stationnement en général et, dans le cadre de cette campagne, s'en prendront aux compteurs placés par la commune de X.

Cela ne signifie pas, cependant, que les mandataires politiques locaux n'aient à compter qu'avec leurs électeurs. Sans parler de l'influence que peuvent exercer sur ceux-ci les personnes qui détiennent une position privilégiée (presse locale, commerçants, débits de boissons), il peut exister dans la commune un ou plusieurs organismes ou entreprises occupant une place prépondérante dans la vie économique et sociale de la localité, notamment comme fournisseur d'emploi ou de matière imposable. Leur présence peut aller jusqu'à constituer une des données essentielles du problème politique local. Il ne s'agit plus toutefois de « groupes de pression » au sens habituel du terme.

Dans les centres, enfin, il est certain que l'action des groupes qui entendent exercer une influence au sein même des partis peut se manifester tout autant qu'au niveau national. Ainsi, les démocrates-chrétiens de Huy (13.000 habitants), dans la « déclaration constitutive » de leur mouvement, se donnaient-ils pour mission « d'agir pour une juste représentation des travailleurs dans la vie politique communale,

(14) On verra les groupes de pression adresser leurs revendications, non pas aux communes elles-mêmes, mais à l'autorité de tutelle ou à l'Union des Villes et Communes (cfr. infra).

régionale et nationale », tout en entendant agir loyalement à « l'intérieur du parti social chrétien » (15).

3. Les organes de la gestion politique.

Dans la province autant que dans la commune, la gestion politique est une affaire collégiale. Sauf en matière de police, aucun mandataire n'a le pouvoir de prendre seul une décision. L'élément dynamique est un groupe de trois à huit personnes, soit le « collège des bourgmestre et échevins » et la « députation permanente du Conseil provincial ».

Ces collèges présentent les caractéristiques suivantes :

a) Leurs membres sont élus en son sein, par le Conseil, pour la durée de la « législature ».

b) Ils sont présidés respectivement par le bourgmestre et le Gouverneur. Nous avons vu que le premier est, en principe, un homme politique, nommé à temps par le Roi, au sein de la majorité du Conseil communal, tandis que le second est un haut fonctionnaire, *Commissaire du Gouvernement*, dont les fonctions sont permanentes.

c) Ils sont assistés d'un « secrétaire » ou d'un « greffier » ; le secrétaire communal est un fonctionnaire permanent, nommé par le Conseil. Le « greffier provincial » est un fonctionnaire de l'Etat (loi provinciale, art. 120), nommé pour six ans, par le Roi, sur une liste triple formée par la députation permanente. L'un et l'autre ont, en fait ou en droit, la surveillance sinon la direction des bureaux.

d) Le Gouverneur est chargé de l'instruction des affaires soumises au Conseil et à la députation, et de l'exécution de leurs délibérations, alors que, dans la commune, ce rôle est exercé par le collège des bourgmestre et échevins et non par le bourgmestre seul, sauf en matière de police. Gouverneur et bourgmestre sont personnellement chargés de l'exécution des lois et des arrêtés de l'autorité supérieure.

De là découlent trois conséquences importantes :

a) La politique provinciale et communale est assurée par un personnel politique stable, ayant la confiance de la majorité du Conseil.

b) La décision politique est prise au sein d'un collège auquel participent, non seulement des hommes politiques élus, mais encore des personnes représentant l'administration (secrétaire et greffier) et des

(15) *CRISP, Courrier hebdomadaire*, n° 254 (11 septembre 1966) pp. 18 et 28 (les « courriers » nos 253 à 257 ont été consacrés aux « Facteurs de changement dans le monde catholique, socialiste et libéral à la veille des élections communales d'octobre 1964 »).

personnes investies d'une charge par le Roi (Gouverneur et bourgmestre).

c) La province et la commune ont un « chef », homme politique ou non. Les fonctions de Gouverneur, comme celles de bourgmestre ont une permanence et un relief suffisants pour permettre à leur titulaire de prendre les initiatives propres à entraîner l'adhésion de l'équipe tout entière, de l'ensemble du corps politique et de l'administration à la tête de laquelle ils sont placés. Sans doute la position du Gouverneur peut-elle être difficile, là où il se trouve à la tête d'une députation d'un bord opposé au sien. Mais l'expérience démontre que la chose reste possible et qu'un compromis peut s'établir, en fin de compte, entre celui qui détient la présidence et la direction des bureaux, et ceux qui représentent la majorité politique du conseil.

*
**

Les conseils possèdent, eux, l'essence du pouvoir provincial et communal. Son exercice, en matière réglementaire et budgétaire notamment, les met à même de contrôler la politique des collèges.

Les cas de crise sont mal réglés, dans le système actuel. On connaît ainsi des situations qui sont restées « bloquées » pendant plusieurs mois.

Dans la commune, le contrôle politique du conseil est très étroit, et l'opposition trouve largement le moyen de s'y manifester. On ne perdra pas de vue, en effet, qu'à côté de sa fonction législative, le conseil communal possède de larges attributions exécutives : c'est lui qui décide de la plupart des affaires importantes (travaux, emprunts, aliénations, etc...).

Aussi n'est-il pas rare de voir le collègue, avant de prendre une initiative, s'assurer qu'il aura l'appui du ou des groupes politiques qui le soutiennent, ou même consulter officieusement l'ensemble du conseil. Dans les petites communes, cela n'est pas difficile, le conseil ayant lui-même les dimensions d'un collègue (7 membres).

La situation est différente dans la province, où nous savons que les sessions du conseil sont étroitement limitées, à telle enseigne que la députation *permanente* s'est vue dotée du pouvoir de le suppléer, en cas de nécessité, durant l'intervalle qui sépare les sessions.

Le contrôle politique sera donc ici beaucoup moins étroit.

Mais le conseil provincial a l'avantage d'avoir son propre président, qui ne participe point à la députation, alors que le conseil communal est présidé par le bourgmestre.

4. Le rôle de l'administration.

Nous avons déjà observé que l'administration était étroitement associée à la décision politique, à raison de l'assistance du secrétaire ou du greffier, aux séances des collèges communaux et provinciaux, et de la présence du Gouverneur, chef de l'administration provinciale, à la tête de la députation permanente.

Une confrontation permanente se produit ainsi entre les vues de l'administration et celles des hommes politiques.

Il faut ajouter à cela que les fonctions d'échevin, de « député permanent » et même de bourgmestre occupent rarement la majeure partie du temps de leurs titulaires et qu'ils sont amenés à exercer soit d'autres fonctions politiques, soit une activité professionnelle principale. Au demeurant, s'agissant de fonctions collégiales, l'activité politique individuelle des échevins et députés permanents reste en dehors des prévisions légales et ne peut s'appuyer sur aucun texte (sauf dans des cas spéciaux tels que celui de l'état civil ou des régies communales); l'organisation provinciale et communale ignore la division de l'activité administrative en « ministères » ou « départements », propre à l'Etat (16). Encore le collège a-t-il la direction des bureaux, ce que la députation permanente n'a pas.

Il est ainsi nécessaire que le personnel politique puisse faire largement confiance à l'administration et aux techniciens qui étudient et préparent dossiers et rapports.

Dans les petites communes, le rôle de l'administration, incarné dans un secrétaire communal qui doit être capable de résoudre, seul, tous les problèmes, sera presque fatalement prépondérant. Il en ira parfois de même, pour des matières déterminées, de certains techniciens ou bureaux d'études privés ou publics auxquels la commune doit faire appel pour résoudre ses problèmes. On connaît ainsi des bureaux qui sont chargés en permanence des programmes de travaux communaux, dans un certain nombre de communes. Le rôle de l'urbaniste communal peut être, lui-aussi, très important.

5. L'objet de la décision politique.

La plénitude de compétence attribuée aux autorités décentralisées,

(16) La pratique qui attribue à chaque échevin un domaine d'activité ne relève que d'une certaine organisation du travail. Lorsque le programme du collège est chargé, celui-ci pourtant est bien forcé de faire confiance à l'échevin rapporteur, sur la plupart des questions petites et moyennes (M. du Roy de Blicquy, *op. cit.*, p. 87, fait état de séances comportant quelque 600 points à l'ordre du jour...). Voyez aussi sur cette question BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, 1966, n° 739.

dans les questions d'intérêt provincial et communal, les rendent aptes à s'occuper, par priorité, de tous les objets qui tombent en dehors du champ d'action des autres pouvoirs.

Elles disposent ici d'un droit d'initiative, dont les faits démontrent qu'elles n'ont pas manqué de se servir (17).

Un certain nombre de matières leur sont spécialement confiées par la loi (assistance publique, enseignement primaire, urbanisme...). Elles ont alors à se conformer, dans leurs interventions, aux règles établies par le législateur, tout en disposant, à l'intérieur de ce cadre, d'un pouvoir plus ou moins large d'appréciation.

La décision politique locale a un caractère essentiellement *concret*. Elle est prise en fonction de certains besoins, alors que l'État agit en vue de satisfaire des catégories de besoins ; la commune s'occupera des enfants de telles écoles et non de la « population scolaire » ; de l'assainissement de tel quartier et non de la lutte contre les taudis ; de la construction de telle route, et non du développement de l'infrastructure.

Ce caractère concret, réaliste, de la décision politique locale élimine un certain nombre d'impondérables ; l'efficacité de la décision, ses possibilités d'application, ses incidences financières sont immédiatement vérifiables. Non que les possibilités de choix soient moindres. Comme au niveau de l'État il y a ici une sélection à faire, des priorités à établir, des procédés à expérimenter, l'égalité à respecter. Les opinions ont donc ici aussi leur rôle à jouer ; il y a, ici également, une clientèle électorale à satisfaire, au moindre prix.

La discussion, pourtant, peut se réduire à l'essentiel, n'étant plus faussée par les inconnues qui grèvent tout travail élaboré à partir des grands nombres et des statistiques. La part du politique et du technique se distinguent nettement, et sur ce dernier, il est souvent plus facile de s'entendre.

Ainsi s'explique, sans doute, l'attrait que les fonctions locales exercent sur des hommes politiques de valeur, parfois même des personnalités de premier plan, au point qu'ils les préfèrent parfois aux plus hautes fonctions publiques de l'État. Sans doute ont-ils ici davantage le sentiment d'être efficaces et de pouvoir éprouver directement, au contact de la réalité, la valeur de leurs options personnelles.

17) Sur les domaines d'intervention des communes en général, voyez l'ouvrage collectif déjà cité « Perspectives pour une politique communale », *Documents CEPESB*, 1963, n° 6, et le Rapport à l'assemblée générale de l'Union des Villes et Communes du 4 mai 1966.

6. La programmation.

La durée du mandat des élus provinciaux et locaux (six et quatre ans) comme aussi l'homogénéité et la stabilité de la majorité au pouvoir favorisent l'insertion de la décision politique dans des programmes relativement précis et d'une certaine ampleur.

Ces programmes, bien entendu, n'ont aucun caractère officiel ou rigide. Ils sont parfois conçus par un seul homme, personnalité influente, député permanent, bourgmestre ou échevin, ou même simplement conseiller communal.

Deux facteurs favorisent la programmation.

L'un, classique, et que l'on retrouve à tous les niveaux, est l'obligation d'établir annuellement le budget des recettes et des dépenses, article par article.

L'autre, d'intervention récente, ne joue en fait, jusqu'à présent, qu'au niveau communal ; il s'agit de l'adoption des plans d'aménagement du territoire (loi du 29 mars 1962).

L'exercice efficace de cette prérogative oblige l'autorité locale à se faire une certaine idée des besoins futurs de ses administrés, des possibilités d'expansion de l'économie locale et des nécessités auxquels il faut pourvoir en matière d'équipements socio-culturels (18).

Il peut aussi l'entraîner à pratiquer une véritable « politique foncière », destinée à lui assurer un certain contrôle du sol et des moyens nécessaires à une réalisation progressive des plans d'aménagement (19).

L'intérêt des programmes d'aménagement du territoire est attesté notamment par le fait que des communes, qui craignent de se lier par un plan obligatoire, font au moins établir et adoptent officieusement un « plan directeur », qui leur servira de guide au moment où elles auront à prendre des décisions particulières concernant l'utilisation du sol.

7. Gestion et police.

Gestion et police sont les deux pôles de l'activité provinciale et communale.

Le domaine matériel de la *gestion* est très étendu. On en trouve un

(18) Sur cette question, consulter entre autres M. VAN DER STICHELE-F. WAS-
TIELS, « Planning et aménagement de la commune » dans l'ouvrage collectif précité,
p. 11 et suiv.

(19) Ibidem, p. 21.

indice dans la comparaison du volume total des investissements locaux avec celui des investissements étatiques (20).

La comparaison est aussi éloquente, entre la longueur totale du réseau routier local, d'une part, et du réseau de l'État, d'autre part ; entre le nombre des établissements scolaires dépendant des provinces et des communes, et de l'État (21).

On se rappellera aussi que les services publics de l'assistance publique (en ce compris les hôpitaux), et les distributions d'eau, de gaz et d'électricité sont parmi d'autres, des services locaux.

Le rôle des collectivités locales en matière de police n'est pas moins important. La décentralisation territoriale, en Belgique, porte, aussi, sur la police, où pourtant les intérêts généraux sont largement impliqués. C'est d'ailleurs à raison de l'importance de ceux-ci que, au plan des mesures d'exécution, la police provinciale et communale est confiée aux organes qui doivent leur investiture au Roi : le Gouverneur et le bourgmestre. Mais le pouvoir réglementaire, en la matière, demeure entre les mains des Conseils.

Les communes disposent d'une force de police qui relève du bourgmestre et qui est chargée d'assurer le respect, non seulement des ordonnances de police locale, mais aussi et surtout des mesures de police générale, réglées par les lois ou en vertu de celles-ci.

Par le décret sur l'organisation judiciaire des 16-24 août 1790, les corps municipaux ont été spécialement chargés d'assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques dans leur ressort. Le décret du 10 vendémiaire an IV rend d'ailleurs les communes responsables des dommages résultant de délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements, armés ou non. M. Vauthier voit, avec raison, dans ce texte l'expression de la conception politique suivant laquelle la commune est « une société de citoyens unis par des relations locales » (22).

L'existence de cette police locale n'est pas sans incidence sur la liberté individuelle et la liberté d'expression des opinions. Car s'il est bien entendu que les principes et les règles doivent, en la matière, être uniformes, une application souple peut en être faite suivant les

(20) Suivant le rapport annuel du Crédit communal pour l'exercice 1966, les investissements locaux ont atteint 17 milliards en 1966. Pour la même année, les investissements civils de l'État se sont élevés à 41,3 milliards (*Bulletin du Crédit communal*, 1967, p. 89).

(21) La longueur totale du réseau routier de l'État est de 10.383,6 km; celle de la voirie provinciale, de 1.243,5 km; quant au réseau de la voirie vicinale de grande communication, il totalise 12.699,3 km. En 1964, on comptait 6.566 établissements d'enseignement relevant des communes contre 1.719 établissements de l'État.

(22) M. VAUTHIER, *Précis du droit administratif de la Belgique* (1950), no 113.

lieux, en tenant compte du caractère et du tempérament des populations. Un certain contrepois est possible, à d'éventuels excès du pouvoir central. Des maladresses peuvent être évitées, des conflits peuvent plus facilement se régler, lorsque le pouvoir s'exerce par des organes et agents locaux, accoutumés à agir davantage par la voie de la persuasion que par la contrainte et aptes à se déterminer en fonction de la mentalité et des mœurs des habitants.

De ce point de vue, on ne peut sous-estimer l'importance des compétences de police exercées par les autorités locales en matière notamment de spectacles, de distributions d'imprimés sur la voie publique, d'affichage, de réunions en plein air et de cortèges publics.

V. POLITIQUE GENERALE ET POLITIQUE LOCALE

On a pu écrire, non sans quelque raison, que notre droit public, là où il organise les pouvoirs locaux et leurs rapports avec le pouvoir central, témoigne de la méfiance de ses auteurs à l'égard de l'Etat ; ils auraient, en plus d'un endroit, « armé provinces et communes pour leur permettre de résister à l'action du gouvernement » (23).

Il s'agit là pourtant d'une vision négative de la décentralisation. Celle-ci n'est finalement qu'une manière, parmi d'autres, d'assurer le gouvernement et la bonne administration d'un pays. Près d'un siècle et demi de cohabitation ont habitué le pouvoir central et le pouvoir local à collaborer plus qu'à s'opposer, à se compléter plus qu'à se concurrencer. Politique générale et politique locale sont complémentaires et, jusqu'à un certain point, solidaires. Elles exercent de surcroît une influence l'une sur l'autre, et leur harmonisation doit être assurée par un certain nombre de dispositifs qui peuvent eux-mêmes faire l'objet d'une politique.

C'est à ces divers aspects de notre problème qu'il convient maintenant de nous arrêter un instant.

1. Les élections.

Dans la mesure où elles sont le siège d'une compétition entre les partis nationaux, les élections communales ont une signification pour la politique nationale et peuvent même parfois influencer directement celle-ci. Elles peuvent faire apparaître le recul d'un parti dans l'opinion et, si celui-ci est au pouvoir, provoquer la chute du gouvernement,

(23) Rapport de M. RYELANDT dans « La réforme de l'Etat », publication du CERE, Bruxelles, 1937, p. 395.

comme on l'a vu, par exemple, en 1857, 1884 et 1932. Dans leur étude déjà citée, MM. Dubois et Van Hille rappellent qu'en 1958, depuis le mois de juin jusqu'aux élections communales d'octobre, toute la vie politique du pays a été suspendue dans l'attente des résultats électoraux, dont dépendaient l'aboutissement des négociations scolaires et les discussions portant sur la répartition des portefeuilles ministériels. Le gouvernement Eyskens sortit renforcé du scrutin communal (24).

De même, l'état des relations entre les partis, au plan national, peut avoir une incidence sur les rapports des groupes formant les conseils provinciaux et communaux. Lorsque deux partis s'entendent pour réaliser un programme commun au gouvernement, il est logique que leurs sections locales envisagent favorablement une coalition de ce genre. D'autant qu'il est toujours profitable à une majorité communale de comprendre, en son sein, des représentants des partis qui forment le gouvernement. Les démarches en vue de l'octroi des autorisations et subsides peuvent, en effet, s'en trouver facilitées.

2. Le personnel politique.

Des liens étroits sont établis, par les personnes, entre la politique nationale et la politique locale.

Le Parlement, lui-même, revêt un certain caractère géographique. « Malgré le fait que, du point de vue strictement juridique, les parlementaires représentent la nation tout entière, ils apparaissent en réalité comme les délégués de districts électoraux déterminés (25). » C'est sur cette base, d'ailleurs, que les partis sont organisés.

Pour une partie du Sénat, le droit recouvre ici le fait. Un quart des sénateurs, en effet, sont élus par les conseils provinciaux.

Les communes et les régions ont ainsi la possibilité de s'adresser à des parlementaires qui sont censés les représenter, pour la défense de leurs intérêts auprès du Parlement ou du gouvernement.

Le régime des incompatibilités permet, au surplus, le cumul de certains mandats publics nationaux et locaux.

Les fonctions de parlementaire, de bourgmestre, d'échevin et de conseiller communal sont compatibles. Le sont également celles de conseiller provincial et de conseiller communal. Et si les membres des Chambres ne peuvent être nommés à des fonctions salariées par l'Etat qu'une année au moins après la cessation de leur mandat, il est fait

(24) *Op. cit.*, pp. 72 et 73.

(25) Ivo NUYENS, « Pressiegroepen in België », Leuven, 1965, p. 74.

exception à cette règle pour les fonctions, notamment, de gouverneur ou de greffier provincial (loi du 6 août 1931, art. 5).

Un nombre impressionnant de bourgmestres et mandataires communaux siègent au Parlement (204, à la Chambre, en 1960).

Les interférences qui peuvent ainsi se produire entre les intérêts communaux et les intérêts nationaux dont ces parlementaires ont la charge n'ont pas manqué parfois de susciter la critique (26). Ce cumul présente cependant d'indéniables avantages, en ce qu'il favorise la qualité du recrutement politique et constitue, à défaut d'autres, une garantie du respect de l'autonomie locale tant par le pouvoir législatif que par le gouvernement.

3. Les formes de collaboration et de participation.

Elles sont beaucoup plus importantes qu'il n'y paraît à première vue. Leur étude, la première à notre connaissance, a fait l'objet d'un rapport présenté par M. Victor Crabbe au colloque sur l'*autonomie communale en droit belge* qui s'est tenu à Huy et Spa en 1966 (27).

Dans un grand nombre de matières, le législateur fait librement appel à la collaboration des pouvoirs provinciaux et locaux pour le traitement de problèmes intéressant la nation et susceptibles d'être résolus par des formules plus ou moins différentes selon les lieux ou par la création d'établissements dotés d'une certaine autonomie (c'est le cas, par exemple, de l'enseignement primaire et gardien, de l'implantation d'industries nouvelles et de l'aménagement du territoire). Pour l'exécution de ces lois, une collaboration doit nécessairement s'établir entre l'Etat, d'une part, la province ou la commune, d'autre part, la politique locale devenant ici le prolongement naturel de la politique du gouvernement (28).

C'est ici le lieu, également, de rappeler que des dispositions expresses de la loi provinciale et de la loi communale chargent les autorités décentralisées d'une mission générale d'exécution des lois et arrêtés généraux, dans leur circonscription.

(26) Voyez P. WIGNY, « Droit constitutionnel », t. II, n° 331. On a également suggéré la suppression de l'incompatibilité entre certains mandats provinciaux et parlementaires, comme aussi l'interdiction du cumul entre les charges parlementaires et celles de bourgmestre dans les communes de plus de 10.000 habitants (« L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat » par la Société d'études politiques et sociales de Louvain, *Res Publica*, 1964, p. 338).

(27) Les travaux de ce colloque sont en cours de publication; notre rapport de synthèse a été publié au *Journal des Tribunaux*, 1966, p. 593.

(28) C'est ainsi, par exemple, qu'en l'absence de plans d'aménagements les permis de bâtir sont délivrés par le collège des bourgmestre et échevins *de l'avis conforme* du fonctionnaire délégué par le Ministre qui a l'urbanisme dans ses attributions (Loi du 29 mars 1962, art. 45).

Le système des subsides de l'Etat pour la réalisation des travaux provinciaux et communaux ressortit, lui aussi, aux phénomènes de collaboration et de participation que nous évoquons ici. On ne perdra pas de vue, toutefois, que les provinces et les communes pourraient se passer de ces subventions, si l'exercice du pouvoir fiscal que leur reconnaît la Constitution n'était pas fortement limité par les priorités que s'assure l'Etat dans ce domaine. Il ne s'agit, au fond, que d'une manière d'utiliser et de redistribuer des prélèvements dont le taux est de plus en plus exactement ajusté aux capacités contributives des administrés.

Il faut relever, enfin, la compétence d'avis donnée aux organes provinciaux et communaux, et spécialement à la députation permanente, dans un certain nombre de matières d'intérêt général. Il est prévu au demeurant que tant le conseil communal que la députation permanente sont tenus de délibérer sur toutes affaires qui leur sont soumises par le gouvernement.

4. La coordination des politiques nationale et locale.

Elle s'exerce essentiellement de trois manières :

a) La Constitution et la loi ont établi une hiérarchie entre les divers actes normatifs des pouvoirs constitués : loi ; arrêté royal, règlement provincial, décision communale. Chaque autorité ne peut ainsi agir à l'encontre des dispositions de la loi ou des règlements des autorités supérieures (voyez notamment l'art. 78 de la loi communale). Il est même prévu que les règlements provinciaux ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois ou règlements d'administration générale. Les Cours et Tribunaux, le Conseil d'Etat, et l'autorité administrative supérieure elle-même, sont habilités à sanctionner toute infraction à ces principes.

b) Les actes des autorités décentralisées peuvent être annulés par le Roi, ou par le législateur, au motif qu'ils « blessent l'intérêt général ».

Le gouvernement dispose ici d'un large pouvoir d'appréciation, dont les contours ne sont pas encore parfaitement définis, et qu'il exerce sous le seul contrôle de légalité exercé par le Conseil d'Etat (29).

Certains actes, au reste, doivent faire l'objet d'une autorisation ou d'une approbation de l'autorité supérieure, qui est également en mesure, à cette occasion de vérifier leur conformité aux exigences de l'intérêt général. Il en va ainsi, en premier lieu, des budgets et des comptes.

(29) Voyez les travaux du colloque précité sur l'autonomie communale en droit belge et spécialement le rapport de M. H. BUCH, « Intérêt général et pouvoir local ».

L'existence de ce pouvoir dit *de tutelle* justifie la publication par le gouvernement de circulaires contenant des directives plus ou moins impératives dont on entend que les autorités locales s'inspirent. Celles-ci, de leur côté, recourent souvent à la consultation officieuse de l'autorité supérieure, à laquelle elles demanderont un accord « de principe » avant de prendre une décision sujette à approbation ou à censure.

c) Nous avons vu que l'Etat était habilité à subsidier une part importante des investissements communaux (30). Le gouvernement, investi sur ce point d'un pouvoir quasi discrétionnaire, peut en faire un instrument de coordination de la politique locale avec la sienne propre.

On critique parfois la liberté laissée au gouvernement en la matière, à défaut de critères ou de programmes quelque peu précis. « Sans doute, écrit M. Van Audenhove, certaines discriminations, peu recommandables en soi, peuvent-elles avantager telle autorité locale par rapport à d'autres, notamment en raison de l'appartenance politique de certains administrateurs communaux et des possibilités dont ils disposent pour défendre leurs projets auprès des autorités qui les subventionnent... » (31).

Considérés globalement, les travaux provinciaux et communaux forment une masse importante dont le gouvernement est en mesure de se servir dans l'exécution de sa politique économique, notamment lorsqu'il s'agit de compenser les mouvements de la conjoncture. Il a fait usage de ce moyen, de 1964 à 1966, pour remédier aux effets de ce qu'on a appelé la « surchauffe » économique. Il est même intervenu, à cette occasion, auprès du Crédit communal de Belgique, banquier institutionnel des communes, afin de ralentir la cadence d'octroi des crédits aux pouvoirs locaux, et de limiter l'augmentation du volume global de ces crédits à 10 % des montants de l'année antérieure (32).

5. L'action des communes sur le plan national et international.

Il y a une cinquantaine d'années, les communes ont éprouvé le besoin de s'unir au plan national, afin d'entreprendre ensemble l'étude de certains problèmes, de s'accorder sur les positions à prendre dans dif-

(30) En 1966, les investissements provinciaux et communaux ont bénéficié de quelque 10 milliards de subsides (*Bulletin du Crédit communal*, 1967, p. 89).

(31) « Les conditions financières de l'autonomie communale », *Bulletin du Crédit communal*, 1966, p. 174; voyez aussi le rapport à l'assemblée générale de l'Union des Villes et Communes belges du 4 mai 1966, p. 52.

(32) Voyez le discours de M. Van Audenhove à l'assemblée générale du Crédit communal du 29 mars 1967.

férentes matières et de les défendre dans les sphères intéressées et notamment auprès du Parlement et du gouvernement.

De là est née l'Union des villes et communes belges, qui groupe actuellement quelque 2.200 communes dans le cadre d'une association sans but lucratif et qui, dans sa double action d'information des communes et de défense de leurs intérêts, possède à son actif de nombreuses et importantes réalisations.

Sur les grands problèmes intéressant les collectivités locales, en matière financière notamment, l'Union négocie avec les ministres intéressés. Elle exerce, entre autres par sa presse, une certaine action sur l'opinion. Les parlementaires qui, en leur qualité de mandataires locaux, siègent à son conseil d'administration, sont en mesure de déposer des propositions de lois tendant à normaliser des activités déterminées ; tel a été le cas, au cours de la session 1964-1965, de la proposition de loi sur les marchés de travaux, de fournitures et de services passés au nom des communes (33).

Dans son action au plan national, elle peut être amenée à rencontrer l'opposition de groupes de pression, inquiets des recommandations qu'elle adresse à ses membres ; récemment, son projet de règlement-type sur les voiries dans les lotissements a été publiquement combattu par une fédération professionnelle représentant les intérêts du secteur privé en la matière.

L'Union des villes possède ainsi la particularité de représenter, dans la forme d'un syndicat, les intérêts publics des corps politiques locaux, et de participer, en leur nom et pour les questions de leur ressort, à l'orientation de la politique du gouvernement.

Le phénomène n'est pas limité à la Belgique. L'action conjuguée des associations nationales de pouvoirs locaux a même donné naissance à une *Union internationale des villes et communes*. Un « Conseil des communes d'Europe » a été constitué, d'autre part, à l'occasion d'un congrès qui s'est tenu à Genève en 1951. Il est devenu le représentant des communes et des régions européennes auprès des institutions européennes et auprès du Conseil de l'Europe, qui lui a accordé le statut consultatif de catégorie A. Il rassemble environ 40.000 communes. Il faut encore relever l'existence d'une « Commission des pouvoirs locaux », au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, dont émanent des propositions d'arrangements internationaux dans des matières intéressant la gestion locale.

(33) Voyez le rapport à l'assemblée générale du 4 mai 1966, p. 61.

VI. LES ORGANES DE LA POLITIQUE REGIONALE

C'est un décret du 9 vendémiaire an IV qui, sous l'occupation française, a découpé notre territoire en neuf circonscriptions de superficies sensiblement égales, taillées sur le modèle du département. Ce sont nos neuf provinces actuelles.

Ce tracé, conçu pour les besoins administratifs de l'époque, ignore les régions naturelles et les indications de la géographie économique en général.

Le besoin s'est ainsi progressivement affirmé d'entités intermédiaires, aptes à se saisir des problèmes propres aux régions et aux grandes agglomérations (34).

Le seul instrument juridique actuellement disponible pour ce faire est l'*association intercommunale*, créée dans un but d'intérêt communal bien déterminé (loi du 1^{er} mars 1922) ou constituée en vue de l'implantation d'industries nouvelles (loi du 18 juillet 1959) ; l'Etat et la province, et même des particuliers peuvent y participer.

Les associations de ce type, dont les statuts sont calqués sur ceux des sociétés commerciales, ont été conçues pour répondre, par des techniques appropriées, à des besoins bien précis en matière économique et sociale (services publics de distributions d'eau, de gaz et d'électricité, création de parcs industriels, etc...) et, dans ces domaines, elles ont largement fait leurs preuves. Mais elles ne sont pas adaptées à l'exercice d'une mission politique proprement dite, à défaut de pouvoir s'appuyer directement sur les corps politiques élus et de disposer d'un véritable pouvoir (35).

En l'absence d'autres moyens, le gouvernement et les autorités provinciales ont pourtant provoqué la création de plusieurs grandes intercommunales, appelées à se partager les territoires des provinces, et dotées de multiples compétences, notamment en matière d'aménagement du territoire, de logement, d'expansion économique, etc. Elles sont d'ordinaire présidées par le Gouverneur de la province (36).

D'autres formules ont été envisagées.

Le 26 janvier 1965, les conclusions de la « Table ronde » pour la

(34) Voyez A. MOLITOR, « La place et le rôle de la province dans les institutions de la Belgique », in *La Provincia*, Instituto de ciencias sociales, Barcelona 1966, II, p. 217; P. ORIANNE, « Réflexion sur l'évolution des structures provinciales en Belgique », *ibid.*, p. 203; *Bulletin du Crédit communal*, 1966, p. 55.

(35) Voyez le rapport sur les réformes de structures, annexé au rapport à l'assemblée générale de l'Union des Villes du 4 mai 1966, pp. 28 et suiv.

(36) Voyez l'ouvrage de M. P. HAUTPHENNE, « Les associations de communes en Belgique ». *Union des Villes et Communes belges*, 1966, p. 174.

réforme des institutions ont été déposées (37); deux chapitres sur trois traitent des problèmes de la décentralisation et de la déconcentration, d'une part, de l'autonomie culturelle d'autre part. Un avant-projet de loi a aussitôt été soumis pour avis au Conseil d'Etat, par le ministre de l'Intérieur, prévoyant notamment la constitution de « sociétés de développement régional » chargées d'établir l'inventaire des besoins économiques de la région et de promouvoir son développement économique.

Les conclusions de la « Table ronde » comportaient aussi le vœu de voir créer par la loi un conseil culturel pour chacune des communautés linguistiques.

Enfin, le 8 novembre 1966, un projet de loi sur les « fédérations de communes » a été déposé. Il y va de la création d'un organisme intermédiaire qui serait réellement l'émanation du pouvoir communal et jouirait des compétences nécessaires à une *action politique*.

A l'intérieur de circonscriptions déterminées par le conseil provincial ou par le Roi, les communes auraient la faculté de se fédérer en vue de régler en commun certains problèmes en rapport notamment avec l'aménagement du territoire et son équipement; diverses attributions communales pourraient être transférées à la fédération, moyennant approbation royale et accord du législateur.

La fédération serait obligatoire au moment où la majorité des conseils communaux de la circonscription, représentant les deux tiers de sa population, auraient émis à ce sujet une décision favorable, entérinée par le Roi et approuvée par le législateur.

La fédération serait administrée par un Conseil, un collège des bourgmestres, un président et un bureau exécutif. Le conseil serait composé de membres élus tous les six ans par les conseillers communaux des communes fédérées, selon le système de la représentation proportionnelle (38).

*
**

Il existe encore un organe régional, qui est appelé à jouer un rôle dans l'aménagement du territoire. Il s'agit des commissions consultatives que le Roi a été habilité à instituer dans les régions qui doivent

(37) Délégations du Parti social chrétien et du Parti socialiste belge: « Conclusions sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions et documents annexes », publiés par le Service d'information et de documentation, Chancellerie du Premier Ministre (1965).

(38) Voyez le résumé de ce projet publié dans la revue « Intercommunale », janvier 1967, n° 3, p. 43; voyez aussi le texte de l'avant-projet publié en annexe au rapport à l'assemblée générale de l'Union des Villes du 4 mai 1966, p. 41.

faire l'objet d'un plan d'aménagement (loi du 29 mars 1962, art. 7). Elles sont composées pour moitié de délégués du Gouvernement, de membres des députations permanentes, de membres de conseils d'administration d'associations de communes, lorsqu'il en existe dans la région, et de membres de collègues échevinaux, tous nommés directement par le Roi. Les autres membres sont nommés par le Roi, sur présentation par le ou les gouverneurs des provinces intéressées d'une liste double de candidats choisis parmi les personnes représentant *les principaux intérêts privés* de la région.

L'avis de la Commission doit être recueilli par le Roi préalablement à l'adoption des plans régionaux d'aménagement et des plans de secteur. Il est publié en même temps que l'arrêté royal approuvant le plan. Lorsque le Roi s'écarte de l'avis, il doit motiver sa décision.

CONCLUSIONS

Les aperçus qui précèdent ne sont que le point de départ d'une étude systématique qui reste à entreprendre.

Sans doute permettent-ils déjà de se rendre compte d'un certain nombre de caractéristiques qui donnent à la politique provinciale et communale sa physionomie propre.

Nos collectivités locales sont mal connues. Elles offrent pourtant à l'étude de la science politique un champ d'observation original, varié et singulièrement attachant pour qui prend la peine d'y pénétrer.

Serait-ce parce qu'il s'agit de « micro-politique » que le sujet est d'ordinaire délaissé par les chercheurs ? Ce serait, pensons-nous une erreur. Du seul point de vue de la participation politique la matière, déjà, est riche d'enseignements, sur le problème général du comportement du citoyen à l'égard de la chose publique.

La chose est vraie également du point de vue de l'information politique, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte à la suite de l'enquête menée par l'Institut belge de Science politique parmi la jeunesse ; cette enquête a révélé que si une moyenne de 79 à 92 % des jeunes de 18 à 22 ans ne connaissaient pas le nom du ministre de l'Intérieur ou du ministre des Affaires économiques, 87 % d'entre eux, en revanche, connaissaient le nom de leur bourgmestre et 76 % étaient au courant de son appartenance politique (39).

(39) André PHILIPPART, « Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique ». *Res Publica*, 1964, p. 393; voyez aussi J. STENGERS et A. PHILIPPART, « Une expérience d'enquête électorale », Bruxelles, *INSOC*, 1959, n° 4, 88 p.

Peut-on nier qu'il y ait là un phénomène qui mérite réflexion ?

Chacun, sans doute, peut en donner une explication à sa manière. Au-delà des apparences, il reste à vérifier, par une observation méthodique, la raison de ces différences d'attitudes et de comportement du citoyen à l'égard de la politique nationale d'une part, de la politique locale d'autre part.

Et peut-être aussi à en tirer des leçons.



The Impact of European Integration on Belgian Politics

by Daniel CARDON de LICHTBUER*

★

INTRODUCTION

To consider Belgian political affairs in isolation, without reference to external influences, would be to leave out of account a major element in the country's whole life. Everywhere, nowadays, to a far greater extent than in the past, growing economic interdependence and swift communication of ideas have been bringing countries closer together and increasing their influence on one another. And moreover, especially in the last few decades, various links have developed among nations which have made for greater solidarity.

This is true of all countries, but truer perhaps of Belgium than of most. Being so small in size, Belgium has always been wide open to outside influences. This has been her bane in one way, since it has meant that she has very seldom been able to take a course purely of her own choosing, but at the same time it has been a blessing too : Belgian readiness to accept the practical benefits of the Industrial Revolution and cross-frontier trade expansion has been proverbial for a hundred years, and Belgian receptivity to new ideas has made her an excellent test subject for several bold experimental projects — the Benelux Union, the Schuman Plan, the Common Market.

At the present moment Belgium is going through a crisis, and her two halves, as they become increasingly aware of their separateness, are tending still more than they formerly did to look, in the first place, to the two neighbouring countries whose respective languages they

* Born November 16, 1930, at Brasschaat, Antwerp, Belgium. Doctorate in law, 1953, University of Louvain (Flemish stream), Read economics and sociology at University of Oxford; international law at Academy of the Hague. Degree in applied economics, 1955, University of Louvain (French stream).

Principal Private Secretary (« Chef de cabinet ») to the Vice President of the High Authority of European Coal and Steel Community, Mr. Albert Coppé.

share — the Netherlands and France — and also, more generally, to the outside world at large.

But this sense of belonging elsewhere than to the Belgian nation as such has not often found expression on the world plane. The Korean war, it is true, in which a Belgian battalion fought, and the Congo eruption, leading to United Nations intervention, did briefly rouse large sections of public opinion to pay attention to world issues. But apart from these episodes, Belgians, one feels — over-conscious of the smallness of their country — are inclined to remain very much mere onlookers at world events.

With regard to Atlantic ties, mainly in matters of defence, the same attitude is apparent. Perhaps there has been a bit of a change in the last few months, what with NATO headquarters setting up in Belgium and the Foreign Minister, M. Harmel, conducting a notably forward policy. But who can say whether it is a real change, or just a flash in the pan?

In complete contrast to all this are Belgium's relations with the European Communities. It is no exaggeration to say that the Treaties of Paris and Rome are one of the biggest events in her history since she gained independence in 1830.

In the first place the Treaties opened up a new political horizon for her just when she needed it most. Ever since the end of the Second World War her internal divisions have been gaping wider and wider, and many Belgians to-day are hoping that Europe will supersede Belgium as the focus of allegiance. They feel that this broader context offers a chance of solving problems that the two segments of the country are failing to solve by a dialogue within the nation-State.

But what has been so completely transformed in the last fifteen years has been the state of the country's economy. In 1952 12 % of the sales of Belgium and Luxemburg were to the other Four, in 1966 22 %. Procurements from the other Four have risen correspondingly, and now represent more than 50 % of total imports of Belgium and Luxemburg.

And, most important of all, in most of the main fields of economic policy the Belgian authorities can now take no action without first consulting with the other Common Market countries, while a great many matters come direct under Community jurisdiction, as for instance does practically the whole agricultural sector.

So in discussing the impact of European integration on Belgian politics, I shall in fact be discussing the external factor which has most influenced Belgium as she is today and will most influence her future.

I. THE IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION ON THE POLITICAL PARTIES

When the ECSC Treaty was under negotiation, and still more at the time of the abortive EDC project and its more fortunate successor the Treaty of Rome, it was noticeable that the various political parties were in a state of intense activity. They had to come out for or against the developments impending. In point of fact, apart from the Communists, all the big parties were very largely in agreement on the aims to be pursued — economic integration gradually turning into fuller union, strong Community Institutions empowered to decide by majority vote, and so on. The differences were only as to means and not to ends — social policy, for example.

Today, after fifteen years of integration, this is still the case : the Belgian parties are, by and large, agreed on the line to be followed on European policy. At most there is a certain divergence of opinion between the two halves of the population, the French-speakers inclining more to the French view, the Flemish-speakers less. One notable example was their respective reactions to the question of Britain's membership of the Common Market.

But these are simply personal stances by individual politicians and by individual citizens. The parties' Flemish and Walloon wings as such have never come out in opposition to one another on foreign policy in general or on European policy in particular.

The reasons for this broad consensus ? There are quite a number, but I think these are perhaps the most important.

Firstly, in face of the integration process now going forward, all the Belgian parties are bent on the same thing, to maintain and improve the country's standard of living, which is among the highest in Europe.

Secondly, European integration so far has been concerned solely with building up what has been called « a Europe of practical facts ». The integrators have deliberately turned their backs, particularly in the last few years, on anything liable to give rise to clashes of basic principle, and concentrated firmly on the solid, practical considerations necessitating pooling. Against this background, it is hardly surprising that the Belgian parties should be pretty well entirely at one on European policy.

Lastly, the leading figures in each party who devote themselves specially to European matters are few in number, and consequently all personally acquainted. The fact that they are regularly present together on all sorts of « European » occasions — the sessions of the European Parliament in Strasbourg, the conferences, seminars and so

on sponsored by the European Movement — has made them, in general, thoroughly like-minded.

Beyond this, however, party politics can hardly be said to have been affected by European integration at all. In the early days it was fully expected that those of a particular political colour in one country would quickly join up with their opposite numbers in the others, to form what might be termed integrated political fronts. But nothing of the kind happened. Partly because it is not so much by the party dynamic as by Government action that the new Europe has developed, and largely at a technical level which has made the process in many respects inappropriate for purely political debate; partly also because at the present stage in that process public opinion is still more concerned with national affairs. There has been some limited strengthening of cross-frontier party ties, through international link-ups — for instance of the European Left — and the formation of groups of political allies in the European Parliament, Western European Union and the Council of Europe, but only to the extent of lining up views on matters of European policy proper, not of influencing national politics in any way.

Belgian party attitudes and platforms, then, have been very little affected by these moves. On the other hand, the feeling of all belonging to the European Community is already giving rise to much greater interest in the other member countries' politics, and so making the Belgian public more receptive to foreign party modes. The impact of Gaullism on Belgian opinion is worth noting. The Belgian parties which have observed this trend are beginning to take it into serious account.

II. THE IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION ON THE EXECUTIVE

The Belgian parties may not have been radically affected by integration, but the Executive has. Every Community country's Government is of course still sovereign in many fields, but the fact remains that in all matters of real moment there is more and more the Common Market angle to be considered.

In Belgium's case this is peculiarly true, for a whole series of reasons.

a) She is one of Community's smaller members, and cannot really conduct a policy of her own in such wide fields as defense or monetary affairs.

b) Every Government since the war has been hard put to it to cope

unaided with the problems arising out of what really amounts to the need for a complete overhaul of the country's socio-economic set-up. On many occasions they have been only too glad to have forced on them by others unpopular measures which they could not afford or did not dare to introduce themselves : for example when it came to closing down hopelessly uneconomic coalmines the Belgian Government was perfectly willing to be compelled to do so by the High Authority of ECSC.

c) The Belgian Government has purposely adopted a keenly European policy, considering this to be the policy most consonant with its own interests and also with the fact that its capital city is the provisional headquarters of the Common Market. Many steps have been taken to bring Belgian affairs into line with Europe's, often before they were strictly required by the Treaties : thus for instance Belgium recently offered to submit the national plan for the steel sector for Community discussion.

d) The Common Market has highlighted the advantages of various arrangements adopted by the Governments of other member countries, and caused the Belgian Government to adopt them too — the more willingly since, quite objectively, the country's rather effete administrative structure did suggest that some shortcomings could be best remedied by imitating foreign models. For example, the Belgian fiscal system is now being replanned with a view to introducing added-value taxation as practised in France.

III. THE IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION ON THE LEGAL WORLD

« The Community Treaties, as well as being a mental source of law for the Communities themselves, form part and parcel of the municipal law of the member States : by each Act of Ratification they became incorporated into the municipal law of the country concerned on the same basis as any other national enactment* ».

Thus the Treaties, and still more the Regulations promulgated in implementation of them, have brought radical changes in Belgian law, as witness the wealth of matter published in the Official Gazette of the Communities which appears alongside the national Official Gazettes.

* Nicola CATALANO, *Manuel de Droit des Communautés Européennes*, seconde édition, Dalloz et Sirey, Paris, 1965, p. 143.

As a result, there has for several years been a huge demand among Belgian lawyers for information on Europe; the Belgian courts are increasingly turning to the Community Court of Justice for interlocutory rulings, and every Belgian University's Faculty of Law has organized courses and seminars on European law as part of its syllabus.

IV. THE IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION ON THE ECONOMIC AND SOCIAL FEDERATIONS

Belgium is a country in which organized associations of operators in the different sectors of the economy and society — employers' federations, trade unions, farmers' associations, associations of the middle classes — play a very important part in the national life. Now it is true to say that the representatives of these bodies are more alive to what European integration means than political circles proper. In addition to working very actively for the European cause, the federations are directly represented on two extremely important Community Institutions, the Consultative Committee of ECSC and the Economic and Social Council set up under the Treaty of Rome. Moreover, with their leaders in daily contact with top European officials in Brussels and Luxembourg, it is really through them that European integration has reached furthest into Belgian life.

CONCLUSION

In all the fields I have mentioned, European integration has very considerably influenced Belgian political affairs, and looks like doing so still more as time goes on.

This in itself is something of a problem, as a matter of fact. For until Belgium is merged into a full-scale federal State, in which decisions are prepared and promulgated by federal institutions, she is bound, being so small, to be on the receiving end of all sorts of influences, far more than she can herself possibly exert influence on others. And that means that the present interim period, in which she has her frontiers wide open to the inflow not only of goods but of ideas from her partners, cannot continue trailing on indefinitely with no sign of a move-in by federal institutions — a federal Executive and federal Parliament — to which Belgians can feel they fully belong. If things did just drag on and on in this way, a general sense of frustration might easily develop, turning before long into a reversion to nationalism, or more likely to Flemish/Walloon regionalism — the more

speedily inasmuch as there is still a great deal of this regionalist feeling in the country.

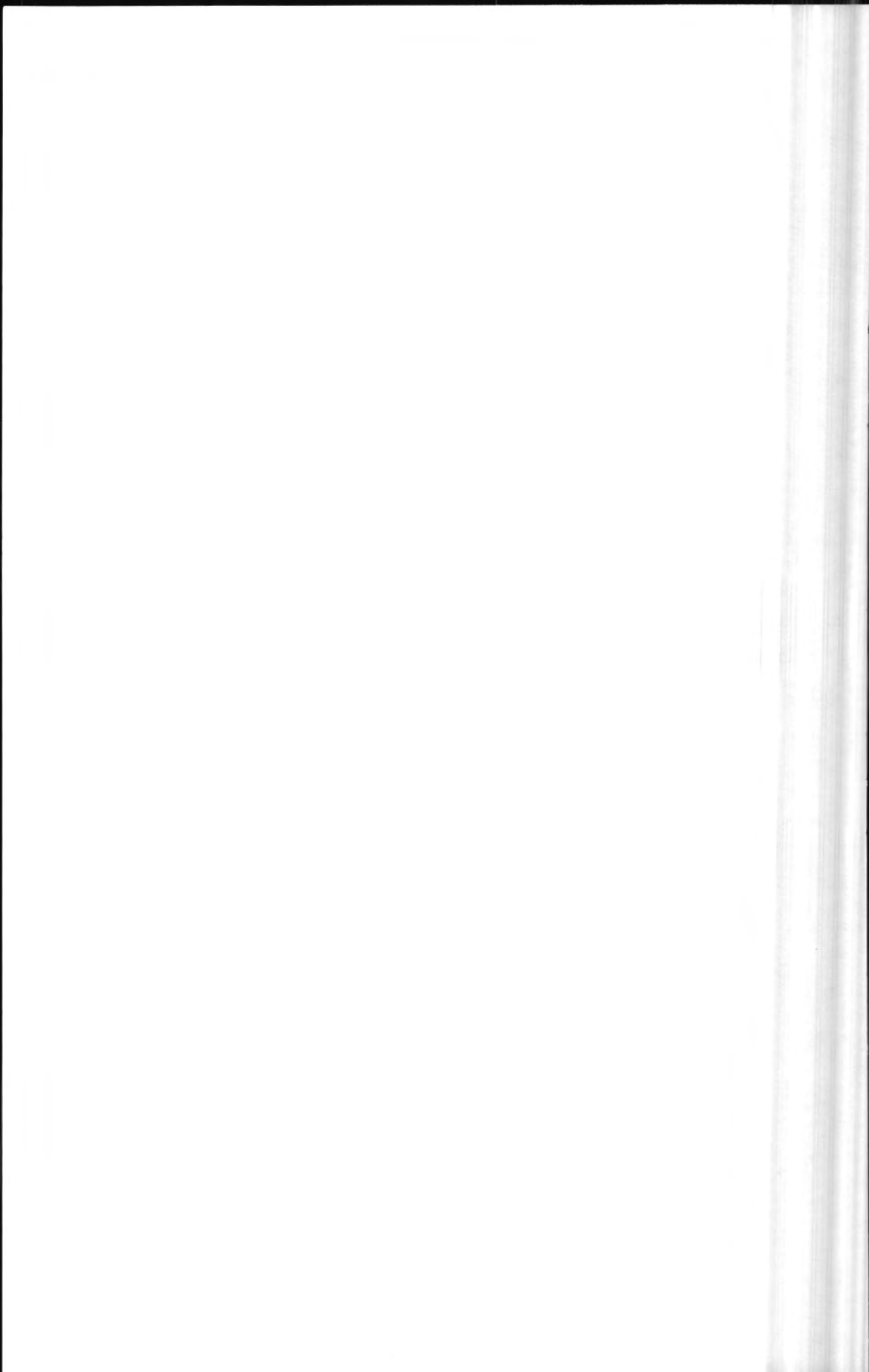
Does this mean that Belgium is a purely passive participant in integration, caught up in the process and having no say whatever in the course it is to take? No not at all Belgium and Belgian Governments do have quite a lot of influence on the rest of the Community and on the course of integration, but it is a special kind of influence. Like all the smaller countries, she has had two alternatives open to her :

a) she could take up positions of her own and be liable frequently to find herself without support or sympathy from any quarter, which for a small country usually means in the end having to pipe down and accept what the others decide ;

b) or she could avoid plumping at the outset for a particular position, and try instead to influence the positions of other, bigger countries by persuasion, and to evolve working compromises acceptable to all and bearing the stamp of her particular approach.

Belgium has regularly chosen the second, and, as we can see if we look carefully at many Community decisions and arrangements, with a very real measure of success.





Comptes rendus

DE CROO H.F. en HUENENS R., Het Parlement aan het werk, Interuniversitair Centrum voor Staatsrecht, Eten. Emile Bruylant, Brussel, 1966, blz. 312.

Het Parlement tracht zich aan de sociale, politieke en technische veranderingen van onze hedendaagse samenleving aan te passen. Hiervan brengen de heren Herman De Croo en Robert Huenens een getuigenis aan de hand van een grondig onderzoek van de parlementaire werkzaamheden.

In hun werk wordt gebruik gemaakt van de methode, die voor her eerst toegepast werd in het boek « Parlement et Gouvernement » dat eerder door Herman De Croo, met de medewerking van Philippe Seigneur, geschreven werd. Hierbij wordt uitgegaan van vastgestelde feiten om pas daarna te besluiten tot meer algemene regels en principes. Meer in het bijzonder gaan zij aan de hand van deze feitenstudie na welke resultaten de hervormingen, die in de loop van de jongste jaren in de parlementaire rechtspleging doorgevoerd werden, in de praktijk opgeleverd hebben.

In deze studie worden de werkzaamheden van een gewoon zittingsjaar, namelijk de zitting 1964-1964, getoetst aan de algemene beginselen die de werking van het parlementair bestel beheersen. De functionering van het Parlement wordt ontleed in het licht van de hedendaagse werkelijkheid.

Het Parlement voert een dubbele opdracht uit : het werkt samen met de uitvoerende macht aan de totstandkoming van de wet en het oefent toezicht uit op het Regeringsbeleid. Deze tweevoudige taak ligt ten grondslag aan de eerste twee hoofdstukken. Vooreerst wordt de wetgeving nader beschouwd.

In het tweede hoofdstuk worden de klassieke controlemiddelen waarover het Parlement beschikt om zijn toezichtopdracht te vervullen, één na één behandeld : dit zijn de begrotingen, de interpellaties en de vragen ; de volksvertegenwoordiging wordt bij het volbrengen van die opdracht bijgestaan door vaste toezichtsorganen ; ook worden enkele nevenaspecten van het parlementair toezicht behandeld : de vertrouwensvraag, de regeringsverklaringen, de informatie van de parlamentsleden en de kaderwetten.

In het derde hoofdstuk worden verscheidene karaktertrekken en belangrijke verschijnselen in verband met het parlementair staatsbestel in ogenschouw genomen, zoals de structuur van de regering, de invloed van de drukkingsgroepen, de rol van de radio en van de televisie in het parlementair stelsel, de verhouding tussen het Parlement en de Raad van State en tenslotte de vraagstukken van grondwettelijke aard.

Het vierde hoofdstuk, gewijd aan de werkwijze van het Parlement, handelt achtereenvolgens over de parlementaire commissies, over de evolutie van het tweekamerstelsel en tenslotte over de parlementaire procedure.

In hun besluit schrijven de auteurs :

« Het werk in de schoot van de volksvertegenwoordiging vertoont voorzeker nog onvolmaaktheden doch de verjongingskuur, waaraan het Parlement de laatste jaren werd onderworpen, biedt ruime mogelijkheden voor de toekomst. Een volledige doorbraak van de vernieuwing van het parlementair staatsbestel hangt echter nog af enerzijds van een betere bewustwording, in hoofde van parlementsleden, van de taak die zij ten behoeve van de natie behoren te vervullen, en anderzijds van de wil en de moed om hun verantwoordelijkheden tegenover de gezagsorganen en de belangengroepen met meer dристheid op te nemen. »

Het werk is overvloedig gedocumenteerd en verstrekt zeer volledige en talrijke statistische gegevens in de vorm van synoptische tabellen die het mogelijk maken alle aspecten van de activiteit van beide kamers op het stuk van de wetgeving duidelijk en snel te volgen.

Volgens de uitdrukking van Professor W.J. Ganshof van der Meersch in het voorwoord is dit boek « ... een bijdrage tot het parlementair recht, die men in de handleidingen over het Staatsrecht vruchteloos zoekt. Eén van de verdiensten van de schrijvers van dit boek is, dit zeer duidelijk te hebben gemaakt, door eenvoudig de parlementaire mechanismen te hebben afgewogen tegen de gebeurtenissen die zij moeten leiden en in wettelijke vormen vastleggen ».

Wladimir S. Plavsic.

Dr. K. DOBBELAERE, Sociologische analyse van de katholiciteit, Standaard Wetenschappelijke uitgeverij, Individu en samenleving, Bibliotheek voor Gedragwetenschappen, Antwerpen, 1966, blz. 413, Frs. 335.

Dit boek onderzoekt in welke mate de hedendaagse katholiek zijn geloof beleeft en zich aldus in de Kerk integreert. Het tracht dit gedrag sociologisch te verklaren op basis van een analyse van een typologie van katholieken, gaande van het type van de zeer sterk geïntegreerde tot de niet-geïntegreerde katholiek.

Deze empirische typologie steunt op verscheidene elementen uit de drie sferen van Katholiciteit : het geloof, de sacramentele en culturele praktijk en de ethiek.

De graad van beleving van de sacramentele en culturele praktijken alsmede de motivatie van bepaalde praktijken worden bestudeerd, en tenslotte wordt nog nagegaan in welke mate de houding van de katholieken t.o.v. bepaalde morele problemen (als voorhuwelijkse betrekkingen, echtscheiding, kinderbeperving, euthanasie en sociale rechtvaardigheid) afwijkt of overeenstemt met de kerkelijke normen.

Op grond van dit onderzoek komt het boek tot zowel belangrijke als leerrijke conclusies omtrent de invloed van de familie — en meer bepaald de rol van de vader en van de moeder — op de katholiciteit der volgende generatie, van de school en de jeugdbewegingen, van de woonwijk, van de massamedia en de vrijwillige organisaties.

Nader ingaand op het probleem der differentiële deelname aan de Kerk van arbeiders, zelfstandigen, bedienden en sociaal kader, geeft het boek

als verklaring : de sociale rang- en klassetegenstellingen, de structurele en culturele basis van de samenleving en de houding der kerken tegenover de structurele en culturele situatie van de socio-professionele raangen.

Deze studie steunt op empirisch materiaal dat in de laatste jaren verzameld werd in de USA en West-Europa om een steviger basis te geven aan de besluiten die in laatste instantie steunen op een sociologisch onderzoek uitgevoerd in de gemeente Heverlee. Ter vergelijking wordt ook materiaal uit protestantse studies vermeld. Verder is aan de rechtvaardiging van de onderzoekstechniek en methodiek een belangrijk deel van het boek gewijd.

Wladimir S. Plavsic.

Ellen J. HAMMER, *The struggle for Indochina, Viet Nam and the French Experience*, Stanford University Press, Stanford (California), 1966, pp. 373, \$ 2,95.

Pour ceux qui eussent pu avoir oublié que la guerre au Viet Nam est en réalité une marâtre tenace, ce livre constitue un rappel et une rétrospective. En fait, les douze premiers chapitres de cet ouvrage qui en compte treize furent publiés en mars 1954, à cette époque où les nations de l'Indochine française (le Viet Nam, le Cambodge et la Laos) se battaient pour leur indépendance qu'elles allaient arracher à la puissance colonisatrice.

L'auteur, professeur à l'Université de Stanford en Californie, a écrit là l'ouvrage le plus autorisé en langue anglaise sur cette question qui brûle les lèvres de nos contemporains : Viet Nam.

Contrairement à ce qu'on eut pu penser, la documentation de E.J. Hammer n'est pas unilatéralement américaine. La variété et le sérieux de ses sources font de ce travail une authentique contribution à l'histoire et à la science politique.

Le treizième chapitre s'intitule « After Geneva ». C'est la relève des Français par les Américains avec les conséquences que l'on sait. La pudeur interdit que l'on ponctue ces lignes d'un conseil enthousiaste : un livre à lire au coin du feu. À la vérité, le prendront en main ce livre ceux qui désirent s'expliquer pourquoi la paix est absente depuis si longtemps de cette région du monde.

Wladimir S. Plavsic.

Dirk Martinus Nicolaas VAN WENSVEEN, *De Kapitaalcoëfficiënt van de Verenigde Staten*, Universitaire Pers, Rotterdam, 1966, blz. 283. Voor België : Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen.

Dit boek is een proefschrift ter verkrijging van de graad Van Doctor in de Economische Wetenschappen. De verschijning van het Harrod — Domarmodel voor economische groei heeft indertijd de conceptie van de kapitaal coëfficiënt — de verhouding tussen kapitaal en inkomen — in het centrum van de belangstelling geplaatst. Deze belangstelling leidde ertoe dat allerlei onderzoekingen werden ingesteld naar het feitelijk verloop de

coëfficiënt, onderzoeking, waarvan de resultaten de laatste jaren met name voor de Verenigde Staten in ruime mate beschikbaar zijn gekomen.

De nadruk valt echter op het empirisch onderzoek en de analyse van de resultaten die dit oplevert. Een nadere beperking is nog dat in hoofdzaak aandacht is geschonken aan het verloop op lange termijn; korte termijnreacties, hoe spectaculair soms, leiden niet tot de kern van het gedrag van de kapitaalcoëfficiënt en werden slechts verspreid aan de orde gesteld.

Deze zeer ontwikkelde studie zal van groot belangstelling zijn voor de specialisten van de economische problemen. *Wladimir S. Plavsic.*

T.B. BOTTOMORE, De elite in de maatschappij, Universitaire Pers Rotterdam, 1965, blz. 137, Voor België: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen.

Het woord « elite » werd in de XVII^e eeuw gebruikt om goederen van bijzondere kwaliteit aan te duiden; later kreeg het begrip een wijdere strekking en werd het ook toegepast op hogere maatschappelijke groepen, zoals militaire keurtroepen of de hoge adel. Volgens de Oxford English Dictionary stamt het eerstbekende gebruik van « elite » in de Engelse taal uit 1823; het had toen reeds betrekking op maatschappelijke groepen.

De auteur bestudeert de volgende aspecten: het begrip en de ideologie, van heersende klasse tot machtselite, politiek en circulatie der elite, intellectuelen, directeuren en bureaucraten elite in de ontwikkelingslanden, democratie en de pluraliteit der elites, gelijkheid of elites.

De schrijver, lector in de sociologie aan de universiteit van Londen, onderzoekt de belangrijkste elite-theorieën, van Mosca en Pareto tot C. Wright Mills en Raymond Aron, waarbij hij de theoretische en ideologische elementen duidelijk onderscheidt en een overzicht geeft van enige belangrijke empirische studies over elite-groepen.

Wladimir S. Plavsic.

Peter L. BERGER, Sociologisch denken, een kennismaking met de sociologie, Universitaire Pers Rotterdam, 1965, blz. 198. Voor België: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen.

Dit boek is niet bedoeld om bestudeerd, doch om gelezen te worden. Het is geen handboek, noch een poging om een theoretisch systeem om te bouwen. Het is een uitnodiging tot het betreden van een wetenschappelijk domein dat ik buitengewoonbelangwekkend en betekenisvol vind. Dit boek is bedoeld voor al degenen die om enigerlei reden belangstelling hebben gekregen voor de sociologie en die er nu iets meer van zouden willen weten.

In zijn voorwoord schrijft de auteur: « Ik heb verondersteld dat enkele sociologen zich aangetrokken zullen voelen door het boek omdat wij het immers allemaal wel prettig vinden om te kijken naar een plaatje waar we zelf ontstaan. Omdat het boek zich tot een tamelijk grote lezerskring richt, heb ik zoweel mogelijk vermeden om het technische jargon te bezigen dat

de sociologen een ietwat dubieuze faam heeft bezorgd. Maar ik heb evenzeer vermeden om de lezers als kleuters te behandelen ».

Hiervoor moet men hem dankbaar zijn. *Wladimir S. Plavsic.*

La participation politique en Belgique, Société d'études politiques et sociales, Cahier n° 5, octobre 1966, 57 p. Editions Nauwelaerts, Louvain.

Une démocratie fondée sur le suffrage universel, libre et régulier, suppose la participation des citoyens aux affaires de l'Etat.

La Société d'études politiques et sociales a voué son cinquième cahier à cet important et délicat problème.

Huit auteurs différents y consacrent quelques dizaines de pages : essai d'analyse, ébauche de solution, quelques réflexions ?

Peu importe, l'enjeu est capital : les relais politiques — partis, syndicats, groupes de pression — excusent-ils le manque flagrant d'intérêt de la part du citoyen-électeur vis-à-vis des choses de l'Etat ?

L'opuscule débute par les *premiers résultats d'une recherche sur la participation politique*, MM. L. Huyse, W. Hilgers et C. Henryon nous y livrent les données d'une analyse fort limitée sans doute, mais révélatrice. Leur enquête — faite en période d'accélération de l'opinion — se situe en août et septembre 1964 : 12 % des hommes et 8 % des femmes interrogés se déclaraient membres d'un parti politique ; 50 % des hommes appartenaient à une organisation professionnelle, mais 25 % d'entre eux ignoraient quels étaient les partis au pouvoir. En 1964, le PSC et le PSB gouvernaient ensemble depuis près de quatre ans.

Cinq pour-cent du corps électoral semble constituer le groupe politiquement actif (p. 11-12). Au niveau des partis, comme des syndicats, ce sont d'ailleurs souvent les mêmes.

En conclusion de cette enquête, les auteurs estiment que la politique des partis n'enthousiasme guère, tandis que se « politisent » les groupes culturels et sociaux. La « socialisation politique » du citoyen reste à faire dans 90 % des cas.

M. Charles-Ferdinand Nothomb dans son essai sur les *partis et la participation politique* se risque à donner une définition du parti politique (p. 19) : « un parti est une organisation par laquelle un groupe d'hommes, résolu à œuvrer ensemble, demande la confiance des électeurs pour diriger l'Etat et les pouvoirs subordonnés ». Définition de procédure me semble-t-il où n'apparaissent ni la notion de programme, ni la notion de démocratie interne.

Pour Ch.F. Nothomb, ce qui compte comme base à une participation politique du citoyen, c'est la dignité et la liberté de son action.

Dignité ? J'ai osé, qu'on me le pardonne, un instant penser à Zazie. Liberté ? Peut-être bien, mais que donnera l'avis libre, important et divergent de quelques dizaines de milliers de membres d'un parti politique ? Ordre ou désordre ?

Une idée remarquable cependant nous est donné par Ch.F. Nothomb ; depuis 1789, dit-il, on ne parle plus qu'au nom de quelque chose ou de plusieurs. L'homme n'est plus écouté lorsqu'il parle en son nom personnel. On utilise constamment la notion de « représentativité ». Et très vite on s'est mis à la manipuler (p. 23). Le « compromis » indispensable entre ceux « qui comptent » ou ceux « qui savent » est attaqué par d'autres groupes moins responsables peut-être qui présentent à l'opinion des solutions simples et tranchées.

Pour Ch.F. Nothomb, le suffrage universel n'a pas nécessairement accru la participation politique. Les partis politiques se sont révélés comme des relais nécessaires, ils ont structuré cette cascade de représentations et de porte-paroles. Le parlement — et les parlementaires — a perdu de l'importance face à un pouvoir exécutif direct et publicité. La communication orale du meeting de militant, via l'homme politique, jusqu'à la direction du parti est archaïque et lente. Le militant lui-même est blasé, et il faut, au moins, un ministre pour remplir encore une salle. Les comités nationaux négligent l'avis de leurs militants qui, à leur tour, se penchent bien plus sur les problèmes communaux ou locaux, se désintéressant, eux aussi, de la direction nationale de leur parti. Le parti, au moment des décisions, se résume de plus en plus en des comités restreints et en vient à vivre en marge de la réalité.

Si l'analyse est brillante, les remèdes manquent. Serait-ce pour une autre fois ?

M. Margot consacre quelques pages aux *organisations sociales et culturelles et à la participation politique*.

Dans notre pays, écrit-il, le pluralisme règne dans ce domaine. Ce pluralisme n'empêche cependant pas que la gestion de l'Etat, des parastataux et des partis (particulièrement le PSB et le PSC) subissent nettement l'influence des organisations sociales et culturelles. M. Margot estime qu'il y a une certaine démocratie à l'intérieur de ces organisations. Son affirmation (p. 42) est fort heureusement contredite par une phrase de l'introduction (p. 6). Il est évident qu'il n'y a que peu de démocratie dans un syndicat ou dans une mutuelle. La désignation, « ex cathédra » des dauphins, l'absence de tout contrôle, quel qu'il soit, la mise en place, (ou le maintien de famille des dirigeants, tout cela rend vain, pour le moment, la vraie participation des membres à la majeure partie de telles organisations.

M. Pierre Wiginy consacre enfin quelques paragraphes aux *conditions d'une meilleure participation politique*. Il en souligne d'abord les grandes difficultés : complexité des problèmes, besoins de solution nuancées, création d'une technique nouvelle de participation au pouvoir. Comme on ne pourra pas aisément simplifier les problèmes, il faut éduquer le citoyen. Non pas — et ici on doit approuver — par des connaissances nouvelles des choses de l'Etat, mais par un renouveau du système pédagogique. Un peu à l'américaine, en enseignant l'art du dialogue, de la facilité d'exposer un point de vue, bref, en émancipant psychologiquement nos concitoyens.

La conclusion dans ce style nuancé qui caractérise tout l'opuscule, permet à MM. A. Parisis et J. Vandamme d'exprimer leurs espoirs dans une amélioration du régime interne et externe des partis politiques : passage obligatoire à l'exercice d'une participation politique accrue du citoyen.

L'ensemble des articles ne relève pas d'une science politique profonde, étoffée d'enquêtes sérieuses et s'exprimant avec toute la clarté requise. L'ouvrage reste cependant, malgré sa disparité, l'expression d'une réflexion sincère face à la non participation active des citoyens à la politique. Mais quand on regarde bien la politique en face, on se demande parfois si les citoyens n'ont pas raison.

Herman Fr. De Croo.



UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

INSTITUT DE SOCIOLOGIE

Fondé par Ernest Solvay



Revue de l'Institut de Sociologie

Rédaction-Administration :

INSTITUT DE SOCIOLOGIE de l'U.L.B. - 44, avenue Jeanne, Bruxelles 5

CONDITIONS D'ABONNEMENT :

Revue trimestrielle (Editions de l'Institut de Sociologie)

600 fr belges pour la Belgique	200 fr belges pour le fascicule.
700 fr belges pour l'Etranger	400 fr belges le n° double

Articles de fond : Science politique, économie politique, économie sociale, sociologie du travail, sociologie africaine, psychologie sociale, sociographie, etc.

Chronique du mouvement scientifique

Notices bibliographiques : Notes et documents
comptes rendus critiques

Acquisitions de la bibliothèque

Chronique de l'Institut — Informations

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 :

	1966	1967
Vente au numéro - Verkoop per nummer	125	125
Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :		
Etudiants - Studenten	125	125
Benelux	300	300 francs belges
Autres pays - Andere landen	350	350 Belgische frank

Collection complète de 1959 à 1966 inclus : 1.700 F.B.

Volledige verzameling van 1959 tot 1966 inbegrepen : 1.700 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, Warandeborg, 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° 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par C. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny.
1 vol., 1956, 144 pages. Epuisé.
- N° 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol., 1957, 131 pages.

- N° 3. **Le problème des grandes agglomération 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° 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles; E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Vernaev, 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° 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le Chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. C. 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° 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages.
- N° 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. Clause, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages.
- N° 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° 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° 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° 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. Prix : 220 francs belges.
1 vol., 1960, 304 pages.
- 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.C. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Jotterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Education nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.

Les ouvrages de la Nouvelle Série 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 worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.

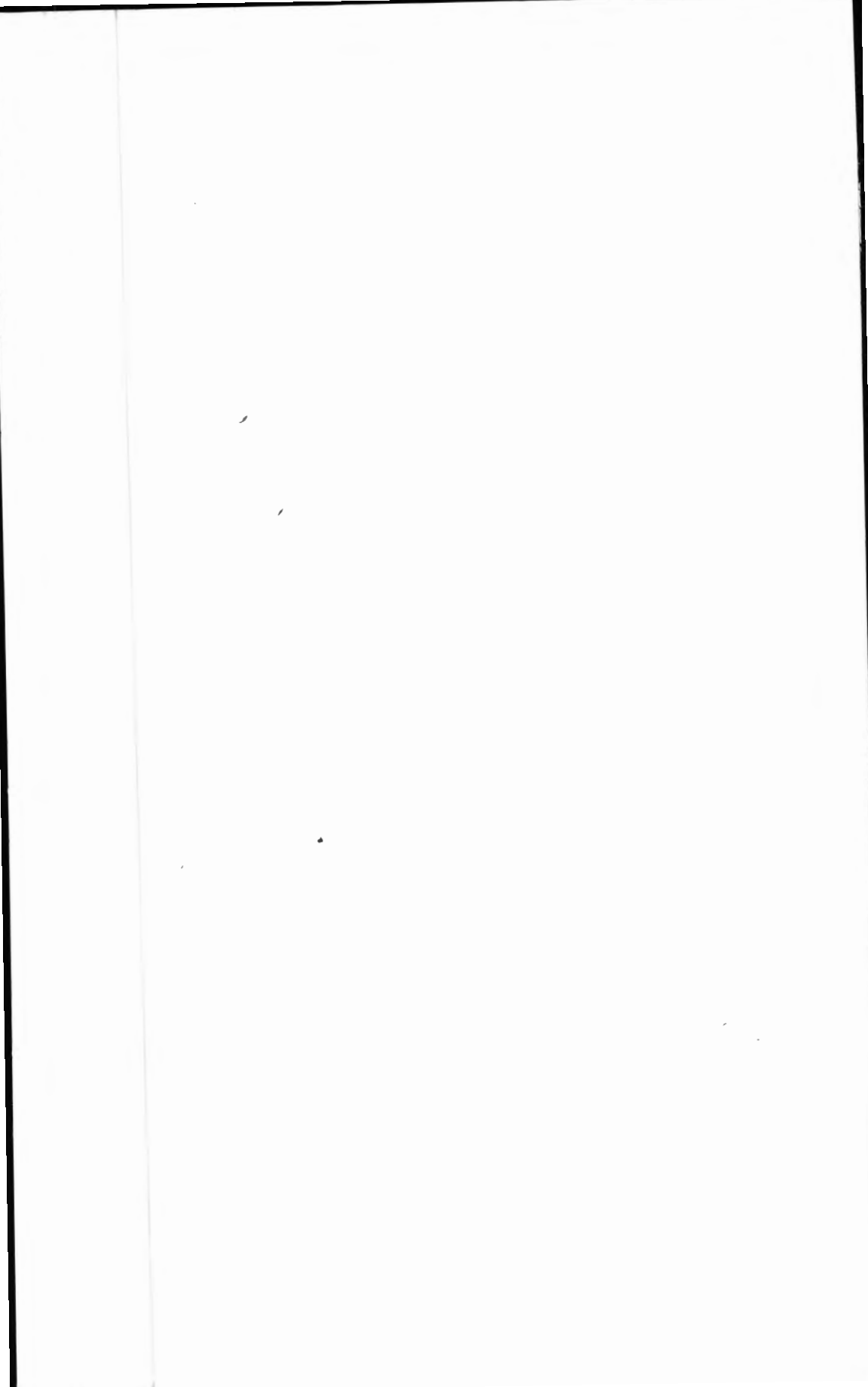
★

**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**

★



IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES S. A.

Dir. : Jos. HILGERS
75, avenue Emile de Beco
Bruxelles 5