

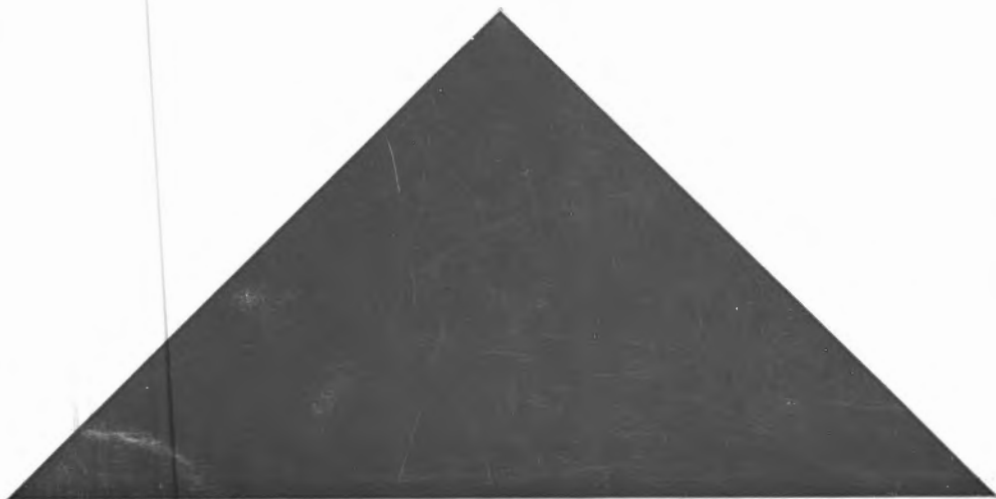
1967/2

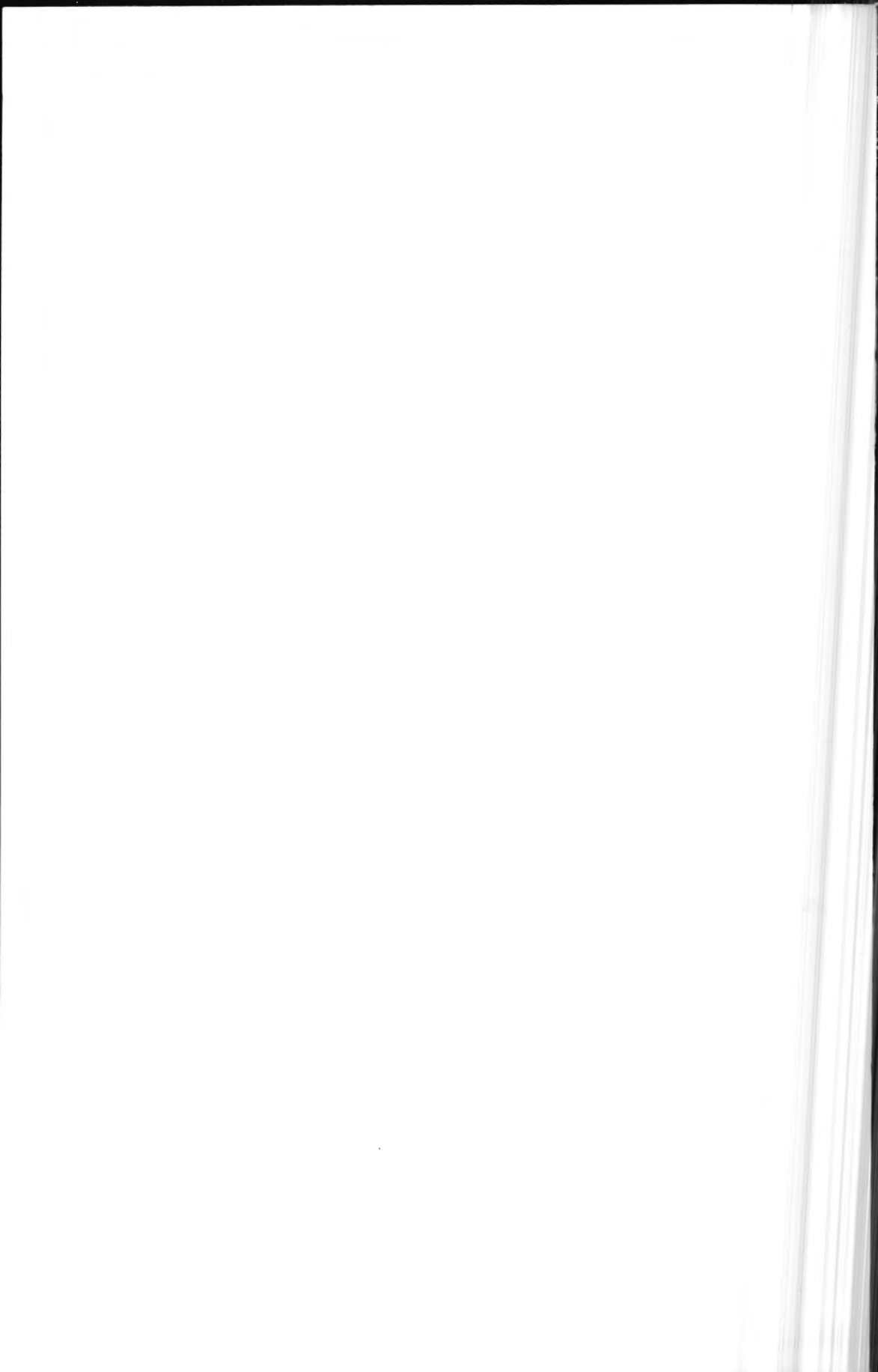
# RES PUBLICA

---

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

---





# RES PUBLICA

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

---

## SOMMAIRE - INHOUD

De monarchie in de moderne staat. <i>door Jan DE MEYER</i> . . . . .	181-188
La prise de décision dans l'administration. <i>par Albert DELPÉRÉE</i> . . . . .	199-213
Quelques chiffres concernant les élections.	214
L'avenir de la communauté atlantique. <i>par J.B. DUROSELLE</i> . . . . .	215-248
Le marché commun : crise ou désinté- gration ? <i>par Henri BRUGMANS.</i> . . . . .	249-270
de Gaulle's NATO policy in perspective. <i>by Elliot R. GOODMAN</i> . . . . .	271-284
Le recours administratif au Président de la République. <i>par Nicola ASSINI</i> . . . . .	285-300
Le statut constitutionnel de l'île de Man. <i>par Jean STEELS</i> . . . . .	301-316
Informations. . . . .	317-326
Comptes rendus . . . . .	327-336

---

VOLUME IX - BUNDEL IX - 1967 - N. 2

# INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

# BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

## Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

### CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERRAAD :

#### Président - Voorzitter :

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

#### Vice-président - Ondervoorzitter :

J. VAN HOUTTE, 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 :

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<sup>me</sup>/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. GOOSSENS, 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.**Attaché de recherche :** J. PUISSANT, F. ROSSION.**Chercheurs associés :** J. GALLANT, E. GLANSDORFF, H. OFFERMANN, J. SION, J. VAN HILLE.**Auxiliaires scientifiques :** W. PLAVSIC, C. REMY.**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.



## De monarchie in de moderne staat\*

---

door Jan DE MEYER,  
Gewoon hoogleraar, Universiteit Leuven.

★

Het is enigszins een gemeenplaats geworden dat de monarchie de moderne staten in Europa heeft gecreëerd (1). En men mag wel zonder overdrijving beweren dat grotendeels, zoniet uitsluitend, de opbouw der staten van dit werelddeel het werk der vorstenhuizen is geweest.

In Europa is de erfelijke monarchie, vertegenwoordigd door de koningen en, binnen het Heilige Roomse Rijk der Duitse Natie, de landsheren, ook de overheersende staatsvorm geweest gedurende honderden jaren, meer bepaaldelijk gedurende het halve millennium dat de Franse Revolutie voorafging (2).

In de meeste landen van kontinentaal Europa, groeide zij sedert de XVI<sup>e</sup> eeuw uit tot wat men de absolute monarchie heeft genoemd, wyl zij in Groot-Brittannië reeds tamelijk vroeg haar macht moest delen met het parlement en er uiteindelijk reeds sedert de XVIII<sup>e</sup> eeuw tot een enigszins overbodig sieraad van het parlementaire regime, zoals dit aldaar sinds die tijd tot ontwikkeling was gekomen, werd herleid.

In enige kontinentale staten raakte de monarchie tegen het einde van het *Ancien Régime* in immobilisme vastgeroest, zoals dit in Frankrijk na Lodewijk XIV duidelijk het geval bleek te zijn: aldaar verdween zij in de stormen van de Revolutie. Elders trachtte zij zichzelf nog te vernieuwen in het verlichte despotisme. Doch na de Franse Revolutie werd het, waar de monarchie nog bleef voortbestaan, niet meer mogelijk toegevingen te vermijden door het

---

\* Lezing gehouden op 15 februari 1967 te Brussel, in de voordrachtencyclus van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek.

(1) « Die staatliche Ordnung Europas ist geschaffen worden durch monarchische Ordnung; sie war ein notwendiges Durchgangsstadium für alle europäischen Völker, auch wenn sie sich jetzt eine andere Staatsform gewählt haben » (P.E. SCHRAMM, « Mythos des Königtums », in *De Monarchie*, Amsterdam, 1966, blz. 21).

(2) F. SCHNABEL, « Monarchie », in *Staatslexikon*, 6<sup>e</sup> uitg. dl. V, Freiburg, 1960, kol. 811.

invoeren van constitutionele beperkingen, die, bij ontstentenis van een tijdige overgang tot een parlementair regime, voor haar slechts uitstel van executie hebben kunnen betekenen. Slechts die continentale monarchieën die zich tot een parlementair regime naar Brits model hadden laten bekeren slaagden er in zich te handhaven.

In Groot-Britannië had spoedig de parlementaire oligarchie in de staat de positie ingenomen die de monarchie aldaar niet had vermocht te verwerven. Dit aanvankelijk aristokratisch-oligarchische systeem evolueerde in de loop van de jongste twee eeuwen in de richting van een meer en meer democratische staatsorde, vooral door geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht. Het Britse bestel strekte steeds meer de constitutionele ontwikkeling op het continent tot voorbeeld, hoewel het aldaar niet steeds getrouw en ook niet steeds in even gunstige omstandigheden werd nagevolgd.

\*  
\*\*

Het stemt tot nadenken dat de erfelijke monarchie op dit ogenblik, wat Europa betreft, nog slechts bestaat in een beperkt aantal staten : het Verenigd Koninkrijk, de Beneluxlanden, de Scandinavische landen, Griekenland, waarbij men ook nog Liechtenstein en Monaco kan voegen. Alzo in tien landen, waarvan drie zeer kleine. Wijl daarnaast Spanje zich als monarchie zonder koning voorlopig in een niet zeer duidelijke positie bevindt, en de Vaticaanse staat eveneens buiten beschouwing mag worden gelaten, staan daartegenover, steeds in Europa, éérentwintig republieken. Nog maar vijftig jaar geleden, op de vooravond van de Revolutie in Rusland, hadden slechts vijf van de zesentwintig alsdan in dit werelddeel bestaande landen een republikeinse staatsvorm, met name Zwitserland, Frankrijk en Portugal, benevens Andorra en San Marino : daartegenover stonden in Europa toen éérentwintig monarchieën (3), om niet eens te spreken van de diverse koninkrijken, groothertogdommen, hertogdommen en vorstendommen, die deel uitmaakten van het Duitse Rijk (4).

Buiten Europa en de weinige Commonwealthlanden die nog niet de republikeinse staatsvorm hebben aangenomen, bestaat de erfelijke monarchie slechts in nog enige Aziatische en een zeer gering aantal Afrikaanse staten ; in andere, waar zij voorheen bestond, heeft zij de

---

(3) Met inbegrip van Rusland en Turkije, waarvan de hoofdsteden in Europa gevestigd waren, hoewel het grootste deel van beider grondgebieden in Azië lag.

(4) Het Duitse Rijk bestond tot 1918 uit vier koninkrijken, zes groothertogdommen, vijf hertogdommen, zeven vorstendommen en drie vrije steden.



plaats voor republikeinse regimes moeten ruimen. In vele staten heeft zij, sedert het verwerven van de onafhankelijkheid, nimmer bestaan. En men mag wel aannemen « dat geen modern volk er meer aan zou denken een monarchie te creëren » (5).

De erfelijke monarchie schijnt dus wel enigszins achteruitgegaan te zijn in de hedendaagse wereld. Wellicht is zij op weg te verdwijnen.

Het onderscheid tussen de monarchische en de republikeinse staatsvorm wordt overigens sinds lang niet meer beschouwd als *das oberste Eintheilungsprinzip der Verfassungen* (6), zoals Jellinek het nog zag. Andere, meer bij de eigentijdse realiteit passende classificaties genieten thans de voorkeur, zoals die tussen autokratische en democratische of tussen monokratische en polykratische bewindsvormen.

Niemand ook die op de ene of andere wijze in de moderne staat een macht verwerft, die in vele gevallen heel wat groter kan zijn dan die welke zelfs zeer absolute vorsten in het *Ancien Régime* konden uitoefenen, denkt er nog aan, zoals destijds Napoleon, zich tot koning of keizer te laten uitroepen en te pogen zelf een erfelijke dynastie te vestigen. Blijkbaar is, in het jongste verleden, Albert Kalonji de enige geweest die het nog even in het onrustige Kasai heeft geprobeerd. De huidige Franse president heeft er blijkbaar geen behoefte aan, zich nog te Reims of elders tot Karel XI te laten kronen: zijn gezag, hoe omstreden ook, is nochtans in feite minstens even groot als dat van Napoleon of van Lodewijk XIV.

\*  
\*\*

Zo kom ik tot een punt waaraan men wellicht, door steeds aan de monarchie in haar erfelijke gedaante te denken, niet steeds de nodige aandacht heeft besteed. In feite leeft een nieuwe vorm der monarchie nog voort in deze tijd, in de gedaante van het Amerikaanse en in de V<sup>e</sup> Republiek nu ook van het Franse presidentschap, zelfs ook — zo mag men aannemen — in dat Britse eerste-ministerschap dat de realiteit der koninklijke macht in het Verenigd Koninkrijk heeft overgenomen. Daar leeft een nieuwe monarchie, niet meer erfelijk, doch verkozen, niet meer voor het leven verworven doch telkens slechts voor een bepaalde tijd, die overigens in het geval van de Britse premier steeds kan worden ingekort.

Het presidentiële regime naar Amerikaans of Frans model is eigen-

---

(5) L.J. ROGIER, « Oranje en de Nederlandse staat », in *De Monarchie*, Amsterdam, 1966, blz. 55.

(6) G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3<sup>e</sup> uitg., 7<sup>e</sup> druk, Bad Homburg, 1960.

lijk toch niets anders dan een transpositie in republikeinse vorm van de beperkte monarchie. Niet zozeer de omvang of de inhoud der uitgeoefende macht maakt het verschil uit, alleen de titulatuur, een zeker verschil in vormelijke praal en het feit dat de macht slechts voor vier of zeven jaar door verkiezing wordt verkregen in plaats van erfelijk te zijn en levenslang te gelden. In het geval van de Britse eerste-minister wordt de staatsmacht wel in een enigszins andere vorm uitgeoefend, doch wezenlijk is ook hij, in het spel van het tweepartijstelsel, een tijdelijk monarch, die, met zijn door verkiezing verworven meerderheid in het lagerhuis, het Verenigd Koninkrijk regeert. Ziedaar de nieuwe monarchie, die trouwens, alleen reeds doordat zij op verkiezing steunt, heel wat meer reële macht kan uitoefenen dan de oude, erfelijke monarchie het nog kon, zolang zij nog niet ofwel in het parlementaire regime een kroon zonder macht overhield, ofwel, omdat ze dat juist niet wilde accepteren, zowel haar kroon als haar macht verloor.

Voor de *Wahlmonarchie*, die Jellinek nog stelde tegenover de *Erbmonarchie* (7), zijn in deze tijd blijkbaar dus nog wel enige mogelijkheden weggelegd, zoals wellicht ook voor andere éénhoofdige bewindsvormen, waarbij de macht op minder legitieme wijze dan door erfrecht of verkiezing verkregen wordt. Vele « sterke mannen » in vele landen die niet steeds ontwikkelingslanden zijn, hebben hun macht door staatsgrepen veroverd en plegen ze meestal ook door staatsgrepen te verliezen: maar wat zijn zij anders dan tijdelijke, ongekroonde koningen, wier willekeur soms ver de grenzen te buiten gaat die zelfs het absolutisme der traditionele monarchieën destijds nog in acht scheen te nemen?

Aldus heeft Jellineks onderscheid tussen monarchie en republiek, dat hij, veeleer dan op het door Duguit geprefereerde criterium der erfopvolging, fundeerde op het verschil tussen éénhoofdig en collegiaal bewind, wellicht nieuwe zin en inhoud verkregen. De ware monarchieën zijn nu die systemen waar de leiding van de regering in één hand berust — naar eigentijdse democratische inzichten wellicht liefst van iemand die daartoe op een zo duidelijk mogelijke wijze door het volk verkozen is —; de ware republieken die waar de bewindvoering in feite slechts collegiaal kan worden bepaald, zoals in het Zwitserse bestel.

Doch laten wij terugkeren naar de erfelijke, de traditionele monarchie...

\*  
\*\*

---

(7) *Ibid.*, blz. 691.

Onder de monarchische staten in Azië en Afrika zijn er nog wel enige waar het erfelijk bewind persoonlijk door de vorst wordt gevoerd, waar de macht van de koning of keizer nog reëel is gebleven, en soms op een zeer autokratische wijze wordt uitgeoefend, zoals in Saoedi-Arabië, Afghanistan en Ethiopië; in de meeste echter is het monarchisch bewind enigszins getemperd, met diverse varianten, waarbij tot dusver alleen in Japan het stadium van de parlementaire monarchie schijnt bereikt te zijn.

In die buiten-Europese landen waar erfelijke vorsten nog in meerdere of mindere mate — en soms op zeer precaire wijze — een eigen macht uitoefenen, vervullen zij in vele gevallen een taak die vergelijkbaar is met die welke verricht werd door de vorsten die destijds de moderne staten in Europa hebben uitgebouwd. Daarbij hebben zij trouwens de concurrentie te duchten van nieuwe elites, die de erfelijke monarchie ook reeds als een voorbijgestreefd anachronisme beschouwen en er trouwens in vele gevallen geen genoegen mede willen of kunnen nemen ze tot machteloze symbolen te degraderen. Men denke aan wat enige jaren geleden in Tunesië en in Egypte, en vooral in Irak is geschied.

De erfelijke monarchieën die in Europa zijn overgebleven zijn juist diegene die zich hebben neergelegd, vrijwillig of met een zekere tegenzin, bij hun omvorming, niet alleen tot constitutionele of beperkte, maar tot parlementaire monarchieën. Zo is het geweest in het Verenigd Koninkrijk, in de Beneluxlanden (8), in de Skandinavische landen (9), en, in een zekere mate ook, hoewel dit wellicht nog geen al te geslaagd voorbeeld is, in Griekenland. Dit schijnt er op te wijzen dat de mate waarin de monarchie zich al dan niet heeft kunnen aanpassen aan de geest van het parlementaire regime en al dan niet heeft kunnen verzaken aan de wil om nog steeds een effectieve rol te spelen in het bepalen van het beleid, een wellicht determinerende factor is geweest voor haar behoud of haar verdwijnen.

De monarchieën van Centraal- en Oostelijk Europa, die vijftig jaar geleden nog bestonden, zijn alle verdwenen, zonder enige uitzondering. Al die tronen zijn gevallen, meestal reeds tegen het einde van de Eerste Wereldoorlog: aldus die van de huizen Romanow, Habsburg en Hohenzollern, met al de kleinere Duitse tronen, en kort nadien ook die van de Turkse sultan. Die welke alsdan nog over-

---

(8) België werd als parlementaire monarchie ingericht in 1830-1831. In Nederland en Luxemburg kwam het parlementaire regime onderscheidenlijk in 1848 en in 1868 tot stand.

(9) In Noorwegen, Denemarken en Zweden kwam het parlementaire regime onderscheidenlijk in 1884, 1901 en 1917 tot stand.

bleven zijn in of onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog ten gronde gegaan: aldus die van Joegoslavië, Bulgarije en Roemenië, evenals die van Italië en van Albanië. Zo is de monarchie teloorgegaan in staten waar zij zich niet had laten omvormen tot een parlementaire monarchie, ook daar waar zij tot een constitutionele monarchie was geëvolueerd of wellicht zelfs tot formules van het Orléanistische type gekomen was; een speciaal geval was dat van Italië, waar zij zich te zeer met het fascisme bleek te hebben gecommitteerd, na in een korte periode tussen de Eerste Wereldoorlog en de machtsovername door Mussolini in enige mate het spel van het parlementaire regime te hebben gespeeld.

De constitutionele of beperkte monarchie en ook de Orléanistische monarchie zijn gebleken niet houdbare systemen te zijn, wellicht juist omdat daarin de vorst telkens nog een persoonlijke macht bleef uitoefenen, nog steeds een bepalende rol speelde in het beleid, nog zelf beslissingen te nemen had. In die systemen waren spanningen wel moeilijk vermijdbaar en moest de vorst bijna noodzakelijkerwijze in conflictsituaties met de volksvertegenwoordiging betrokken worden.

Telkens wanneer de monarchie tracht, in een moeilijke coëxistentie met de volksvertegenwoordiging, nog steeds een eigen macht uit te oefenen, zij het dan een beperkte macht, en geen genoegen wil nemen met de meer symbolische rol die zij nog spelen kan in een parlementair regime, wordt meteen haar bestaan in twijfel gesteld en loopt zij het risico te worden opgeheven: zij wordt betrokken in de strijd der partijen en zelf ook het voorwerp van die strijd.

De monarchie handhaaft zich veel gemakkelijker in staten waar zij tot een parlementaire monarchie is geëvolueerd of waar zij steeds een parlementaire monarchie is geweest. De parlementaire monarchie laat toe dat de vorst zich afzijdig houdt van de partijstrijd, wat in beginsel, althans volgens de nog meestal aanvaarde interpretatie van dit regime, nochtans niet belet dat hij nog invloed uitoefent of kan uitoefenen op het beleid door, naar de woorden van Bagehot, te worden geraadpleegd, aan te moedigen en te waarschuwen (10). Doch zelfs in parlementaire regimes loopt de monarchie gevaar in de mate waarin zij toch nog tracht meer invloed te laten gelden dan aanvaardbaar wordt geacht en vooral in de mate waarin zij daardoor, op de ene of andere manier, in de partijstrijd betrokken wordt: dan wordt zij betwist en dan loopt zij uiteraard enige risico's. In een zodanig regime is dus wel grote voorzichtigheid geboden, ook in de

---

(10) «... the right to be consulted, to encourage, to warn» (W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londen, 1891, blz. 77-78).

wijze waarop de invloed van de vorst wordt uitgeoefend: dit moet op een zo discreet en onopvallend mogelijke wijze kunnen geschieden.

Men kan zelfs aannemen dat, bij een voortschrijdende ontwikkeling van de parlementaire monarchie, ook de uitoefening van invloed vanwege het erfelijke staatshoofd steeds minder aanvaardbaar wordt.

Zo blijkt de monarchie zich in Europa tot op heden te hebben kunnen handhaven in de mate waarin zij in het verband van het parlementaire regime aan eigen machtsuitoefening heeft kunnen verzaken en zich aldus in het politieke spel heeft laten neutraliseren.

Waar zij echter nu niet alleen geen macht doch ook praktisch geen invloed meer mag laten gelden, komt de monarchie meteen meer en meer in een zodanige situatie dat zij in de staat een enigszins nutteloos element gaat worden, als het ware een facultatief ornament in een parlementair regime, dat evengoed met een even machteloze president of helemaal zonder president kan functioneren.

\*  
\*\*

Er is wel een neiging geweest om toch niet helemaal de taak der monarchie in het parlementaire regime tot nutteloos praalvertoon gereduceerd te laten, door ten minste nog op enkele gebieden het voortbestaan van een residu van vorstelijke macht voorop te stellen. Aldus heeft in Nederland Kamphuisen nog in 1935 (11) vijf gevallen aangewezen waarin, naar zijn mening, ruimte overbleef voor een persoonlijke beslissingsbevoegheid van de koning, met name: aperte schending van de wet, benoeming en ontslag van ministers, kamerontbinding, oorlogsverklaring en aangelegenheden betreffende het staatsrechtelijk familierecht.

Dat men de vorsten en hun familieleden nog wel enige mate van eigen initiatief wil overlaten met betrekking tot deze laatste categorie van gevallen, waarmede vooral wat ik zou noemen het huwelijksbeleid der vorstenhuizen wordt bedoeld (12), zal iedereen wel gaarne aannemen. Toch hebben recente gebeurtenissen in diverse landen steeds duidelijker gemaakt dat het niet mogelijk is ook in die aangelegenheden veel ruimte voor een eigen vorstelijk appreciatierecht over te laten. Een koninklijk of prinselijk huwelijk is nu eenmaal niet zonder meer als een privé-aangelegenheid van de koninklijke familie te beschouwen, waarmede de onderdanen, met inbegrip van 's konings

---

(11) P.W. KAMPHUISEN, *Koning en Minister*, Nijmegen, 1935, blz. 72-80 en eveneens blz. 56-62 en 68-69.

(12) *Ibid.*, blz. 79-80.

ministers, zich niet hebben in te laten. De monarchie moet ook op dat gebied rekening houden met overwegingen van politieke opportuniteit, die in het parlementaire regime met volle recht door regering en volksvertegenwoordiging naar voren kunnen worden gebracht: men schijnt daarbij meer en meer aan te nemen dat wie zodanige overwegingen niet in acht wenst te nemen, ook geen aanspraak hoeft te maken op de handhaving van een in de staat door constitutionele erfopvolging verkregen positie.

Wat hier gezegd wordt met betrekking tot het staatsrechtelijk familierecht, geldt nog veel meer met betrekking tot de overige vier punten die Kamphuisen ruim dertig jaar geleden opsomde.

Met welk recht zal vooreerst de vorst de onwettigheid of zelfs ongrondwettigheid (13) van hem door zijn ministers voorgedragen ontwerpen inroepen om op grond daarvan zijn medewerking aan de voorgenomen handelingen te weigeren? Men ziet moeilijk in hoe enig persoonlijk inzicht van de vorst, zelfs over een zuiver juridisch probleem, zou kunnen opwegen tegen dat van zijn ministers, zolang die het vertrouwen van het parlement genieten. Kamphuisen zelf erkende reeds dat hij hier een wel zeer theoretische hypothese voor ogen nam.

Over benoeming en ontslag van ministers (14) is reeds heel wat gezegd en geschreven. Ik hoef hier niet opnieuw uitspraken in herinnering te brengen als die van Lebeau in het Nationaal Congres (15) of van Orban in zijn *Droit Constitutionnel* (16), die ik in dit verband reeds in vroegere bijdragen citeerde (17). Dat hier en elders de monarchie nu en dan wel enige feitelijke invloed heeft uitgeoefend met betrekking tot benoeming of ontslag van ministers, is wel niet onbekend. Dit fenomeen, dat onlangs nog, wat België betreft, op een bijzonder grondige wijze werd bestudeerd in het doctorale proefschrift van Boeynaems te Gent, en dat meer dan eens voorkwam in de XIX<sup>e</sup> eeuw, blijkt echter in deze tijd steeds zeldzamer en uiteinde-

(13) *Ibid.*, blz. 68-69.

(14) *Ibid.*, blz. 56-62 en 73-74.

(15) « La Chambre impose à la Couronne ses exclusions et ses choix; elle élit donc, quoique indirectement, le ministère tout entier » [LEBEAU, in de vergadering van het Congres van 20 november 1830 (VAN OVERLOOP), *Exposé des motifs de la constitution belge*, Brussel, 1864, blz. 123].

(16) « S'ils ne sont ni élus, ni même présentés par les chambres, ils sont cependant, hors les cas où la situation permanente est troublée, désignés au roi par une sélection spontanée, qui s'opère au sein des partis et qui porte ceux-ci à pousser au pouvoir leurs leaders, leurs directeurs et leurs guides » (O. ORBAN, *Droit constitutionnel de la Belgique*, dl. II, Luik, 1908, nr 134, blz. 285).

(17) J. DE MEYER, « Réflexions sur la monarchie parlementaire », in *Res Publica*, III (1961), blz. 245.

lijk zelfs onaanvaardbaar geworden te zijn. Men kan zich overigens steeds moeilijker voorstellen dat de vorst door een, zij het nog zeer discrete, beïnvloeding de normale vorming en samenstelling van een door een parlementaire meerderheid ondersteunde regering zou kunnen doorkruisen. Het enige wat hij bij het vormen van een regering of bij de aanvaarding van haar ontslag nog doen kan is gevolg te geven aan wat blijkt de wil van die meerderheid te zijn. Dit geldt ook voor de benoeming en het ontslag van individuele ministers.

De melding die Kamphuisen maakte van het geval van de oorlogsverklaring (18) kon eigenlijk even goed worden uitgebreid tot al wat betreft de buitenlandse betrekkingen en de defensie, waarbij ook, in het verleden, nog het koloniaal beleid kon worden gevoegd. Voor deze orde van aangelegenheden hebben de monarchieën, ook in het parlementair bestel, steeds een grote belangstelling overgehouden (19) en daarbij zelfs ook nog op actieve wijze het beleid van hun regeringen beïnvloed of getracht te beïnvloeden. Doch wat is daarvan nu nog overgebleven? Zou men nu nog, zelfs in die aangelegenheden, de vorsten toelaten er een eigen diplomatie op na te houden naast en boven die van hun regering of op min of meer directe wijze in het militair beleid te interfereren? In alle West-Europese staten waar de monarchie nog bestaat, worden thans ook die vormen van interventie in het beleid de vorsten ontzegd en aanvaardt geen regering nog in die aangelegenheden meer dan haar lief is te worden beïnvloed.

Dit geldt ook voor de kamerontbinding (20). Wellicht kon het nog in de vorige eeuw nu en dan nodig zijn de vorst, fatsoenlijkheidshalve, te overtuigen van de noodzakelijkheid van vervroegde verkiezingen of te weerstaan aan van hem uitgaande pressies om zodanige verkiezingen uit te lokken. Thans hoeft men zich daaromtrent geen speciale zorgen meer te maken: misschien zal de vorst in bepaalde omstandigheden nog wel van enig gemis aan enthousiasme kunnen laten blijken vooraleer een ontbindingsbesluit te ondertekenen of misschien zal hij ook zelf in andere situaties op een door hem wenselijk geachte ontbinding trachten aan te sturen. Maar zijn handtekening weigeren wanneer de regering aandringt of van de regering een beslissing afdwingen waarmede zij niet wenst in te stemmen, is zowel met betrekking tot kamerontbindingen als met betrekking tot andere aangelegenheden niet meer ernstig denkbaar.

\*  
\*\*

---

(18) KAMPHUISEN, *op. cit.*, blz. 76-79.

(19) Cfr. o.m. R. FUSILIER, *Les monarchies parlementaires*, Parijs, 1960, blz. 48.

(20) KAMPHUISEN, *op. cit.*, blz. 74-76.

Men mag aannemen dat de constitutionele functies van het koningschap nu wel volledig zijn uitgehold. Zo rijst dan meteen de vraag of het nog zin heeft de aldus in het parlementaire regime tot practisch niets herleide rol van de monarchie verder te laten doorspelen in ijdel praalvertoon, als een element van symboliek en representatie, dat door velen, wellicht reeds door de meesten, niet meer als onmisbaar schijnt te worden beschouwd. Weinig overwegingen van doelmatigheid kunnen worden ingeroepen om de vorsten in die voorwaarden nog op hun tronen te houden.

Zo komt de monarchie ons thans voor als een instelling die zich, in de geëvolueerde staten die grotendeels door haar werden totstand gebracht, nog slechts handhaaft dank zij haar politieke nutteloosheid, doordat haar voortaan in die staten niet alleen machtsuitoefening doch zelfs ook in ruime mate beïnvloeding van het beleid wordt ontzegd.

Politieke nutteloosheid betekent echter niet noodzakelijk sociale nutteloosheid. Ook buiten de uitoefening van macht in de staat of buiten de beïnvloeding van het staatsbeleid, blijft nog ruimte over voor allerlei sociale taken, waarbij het adjectief « sociaal » wel in de ruimste betekenis mag worden opgevat. Zoals zij destijds de taak op zich had genomen een onvolgroeide maatschappij te leiden, soms wel met enige dwang, naar vooruitgang en volwassenheid, kan zij nu, in een geëvolueerde en geëmancipeerde maatschappij, waarin anderen, die door verkiezing de macht verworven hebben, de leiding hebben, zelf nog door diverse vormen van dienstbaarheid een niet onbelangrijke taak vervullen.

Sociale, economische en culturele taken, waarmede geen machts- of invloedsuitoefening met betrekking tot het staatsbeleid verbonden is, blijven nog over. In dit opzicht hebben sommige monarchieën zich wel in enige mate verdienstelijk gemaakt. Zo past het wellicht hier melding te maken van de uitzonderlijke figuur van onze eigen koningin Elisabeth, die in leniging van menselijk lijden en in bevordering van kunst en wetenschap levenstaken gevonden had, die een nieuwe zin aan de monarchie schenen te hebben gegeven.

Nu valt het daarbij op dat, waar die taken worden vervuld, dit vaak beter en gemakkelijker schijnt te kunnen geschieden door andere leden van de koninklijke familie dan de regerende vorst of vorstin zelf : door een echtgenote of weduwe, door een prins-gemaal, door prinsen of prinsessen die wellicht niet zozeer als de vorst zelf gevangen zitten in die « kooi », waarin Koningin Wilhelmina zich opgesloten voelde. Het erfelijk staatshoofd zelf wordt zozeer belemmerd door zijn politieke neutralisering, dat zelfs niet-politieke dienstbaar-



heid door hem in vele gevallen niet zonder risico's kan worden gepresteerd.

Er is echter ook nog de factor symboliek en representatie, of wat men misschien de *public relations* van de staat zou kunnen noemen. In dat opzicht kan de erfelijke monarchie in en voor de moderne staat nog een zekere rol spelen die wellicht niet mag worden onderschat. Doch voor de meeste republieken schijnt het geen inconvenient te zijn dat zij het in dit opzicht met een president of zelfs helemaal zonder president moeten stellen.

\*  
\*\*

De erfelijke monarchie is niet alleen in de moderne staten, zoals wij die kennen in het hedendaagse Europa, een instituut geworden dat wel enigszins als politiek nutteloos kan worden beschouwd. Zij heeft ook het aureool der legitimiteit verloren.

Zoals onze Leuvense Argentijn Botana, in een uitstekend proefschrift, dat naar ik hoop weldra zal verschijnen, het zopas nog zeer duidelijk heeft aangetoond, berust legitimiteit in laatste instantie op geloof, op een *croyance* (21). Wat de staatsmacht betreft, heeft het geloof in het recht van erfopvolging nu wel plaats moeten ruimen voor het geloof in het verkiezingsbeginsel.

Niet ten onrechte heeft Ferrero de twee grote wereldcrisissen van 1789-1814 en van 1914-1943 beschouwd als uitingen van de strijd tussen twee legitimiteitsprincipes, enerzijds het erfelijk-aristokratisch-monarchische, anderzijds het electief-demokratische (22), tussen de geest van het *Ancien Régime* en de geest van de Revolutie.

Historisch gezien, zijn in de laatste eeuwen twee legitimiteitsbeginselen tegenover elkaar komen te staan, zowel wat betreft de bepaling van de rechtmatige drager van de macht — de vorst of heer of het volk — als wat betreft de bepaling van de wijze waarop het recht tot heersen verworven wordt — de erfopvolging of de verkiezing. En er is wel meestal een duidelijke en voor de hand liggende samenhang, enerzijds tussen het monarchisch-aristokratische beginsel en de machtsverwerving door erfopvolging, anderzijds tussen het demokra-

---

(21) N. BOTANA, *La légitimité, problème politique*, Leuven, *pro manuscripto*, 1967.

(22) « ... lutte entre le principe de légitimité héréditaire, aristocratique, monarchique, et le principe de légitimité électif et démocratique: lutte obscure, profonde, aux origines lointaines, qui depuis deux siècles oblige les hommes à se battre sans qu'ils sachent exactement pourquoi » (G. FERRERO, *Pouvoir: Les génies invisibles de la Cité*, Parijs, 1944, blz. 43).

tisch beginsel en de machtsverwerving door verkiezing (23). Toch zijn transversale combinaties niet helemaal uitgesloten, wat overigens Ferrero niet ten onrechte tot het onderscheiden van vier legitimiteits-types bracht.

Het erfelijk-aristokratisch-monarchische beginsel onderstelt het eens en voor goed aanvaarden van de superioriteit van één familie of van een groep van families, waarbinnen de macht van geslacht tot geslacht wordt overgeërfd (24), met uitsluiting van elke vorm van verkiezing en van elke beoordeling van de persoonlijke geschiktheid van de tot de macht geroepenen (25).

Dit erfelijk-aristokratisch-monarchische beginsel, dat men heeft kunnen beschrijven als het minst rationele en het meest absurde (26), als een beginsel dat de meeste ruimte overlaat aan het toeval en de geringste aan het verstand (27), was lang de stevige grondslag waarop het gezag der vorsten en de gehoorzaamheid der volkeren werd gefundeerd.

Een zodanig regime is natuurlijk volledig in tegenspraak met de geest van een tijd, waarin niet meer het blinde toeval van de erfopvolging doch de verkiezing door het volk als de enige nog aanvaardbare grondslag voor de verwerving en uitoefening van de macht in de staat wordt beschouwd en waar niet meer de vorst doch het volk als de legitieme soeverein voorkomt.

\*  
\*\*

Dit hebben steeds diegenen ingezien die gewezen hebben op het onlogische en eigenlijk halfslachtige karakter van intermediaire formules waarin men getracht heeft beide legitimiteitsbeginselen met elkaar te combineren.

Aldus kon van de Franse Juli-Monarchie, die uit de gebeurtenissen

(23) Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Man and his Government, An Empirical Theory of Politics*, New York, 1963, blz. 235.

(24) « ... la supériorité, plus ou moins définie et vérifiable, d'une famille ou d'un groupe de familles. Justifiée par cette supériorité, réelle ou supposée, l'hérédité du pouvoir devient à son tour la confirmation définitive de la supériorité. C'est par ce double jeu que l'hérédité a été acceptée, par beaucoup de peuples et pendant longtemps, comme une règle raisonnable et juste de la transmission du pouvoir » (G. FERRERO, *op. cit.*, blz. 17).

(25) « Il s'agit d'un certain nombre de grands Etats, dans lesquels le pouvoir suprême était confié à une seule personne, et celle-ci était désignée, à l'exclusion de toute forme de choix et sans considération de capacité personnelle, par l'hérédité biologique » (*Ibid.*, *loc. cit.*).

(26) « ... le moins rationnel et le plus absurde » (*Ibid.*, blz. 135).

(27) « ... la place la plus grande au hasard, et la moindre à l'intelligence » (*Ibid.*, *loc. cit.*).

van 1830 naar voren trad en reeds in 1848 ten gronde ging, niet ten onrechte worden gezegd dat zij slechts een quasi-legitieme monarchie was, evenals de Italiaanse monarchie van 1878 tot 1922 en de Spaanse van 1870 tot 1931 (28). Die monarchieën vonden niet meer hun exclusieve grondslag in de traditionele legitimiteit van de erfopvolging — die overigens bij de geciteerde voorbeelden in enige mate betwistbaar was, vermits in elk van die gevallen de continuïteit van de dynastische opvolging in een recent verleden niet ongestoord was gebleven en vermits de macht, in het geval van het huis van Savoye, in belangrijke delen van Italië pas door volksstemming verworven was. Die vorsten deelden de macht met een door de burgerij verkozen volksvertegenwoordiging, aan dewelke zij grotendeels ook hun behoud op de troon te danken hadden.

Daarom had ook Treitschke niet helemaal ongelijk, wanneer hij de Belgische monarchie, zoals die in 1830 door het Congres was gecreëerd, een schaduwkoningdom, *ein Schattenkönigtum*, noemde en ze beschreef als een illegitiem koningshuis, dat geen eigen zelfstandig recht meer kon laten gelden tegenover de volksvertegenwoordiging (29), die haar de kroon gegeven had, in een systeem dat men in het Congres als een *monarchie républicaine* en als een *république royale* had beschreven.

\*  
\*\*

Maar over die intermediaire of overgangsformules zijn wij nu wel heen. De monarchie komt meer en meer voor als een anachronisme, nu de democratische legitimiteit als het enige beginsel van gezag in de staat wordt erkend.

Zoals Rogier het onlangs zegde te Nijmegen, kost het een modern mens « moeite vrede te nemen met een instituut, dat zich handhaaft bij erfelijke overdracht » (30). En er blijft wel niet veel over wanneer men — ik citeer opnieuw Rogier — gaat aannemen dat een systeem, gegrond op « de predestinatie van een familie, waarvan de leden niet op grond van enige persoonlijke verdienste, maar simpel krachtens geboorte, recht hebben op de hoogste waardigheid in de staat » (31), thans nog slechts de keus overlaat « tussen twee moge-

(28) Cfr. G. FERRERO, *op. cit.*, blz. 113: « Tous ces Etats ont été gouvernés... par les Cours et par le pouvoir exécutif, avec la collaboration subordonnée du parlement, souverain en théorie et en apparence ».

(29) « ...ein illegitimes Königshaus, das also gar nicht im Stande ist, ein selbständiges Recht gegenüber der Volksvertretung zu behaupten » (H. VON TREITSCHKE, *Politik*, dl. II, Leipzig, 1900, blz. 147).

(30) L.J. ROGIER, « Oranje en de Nederlandse staat », in *De Monarchie*, Amsterdam, 1966, blz. 56.

(31) *Ibid.*, blz. 56-57.

lijkheden... : of het ambt is niets dan een loze gevel of er handhaaft zich in ons, die ermee akkoord gaan, nog een wezenlijk element van het oude geloof in de predestinatie van deze ene familie » (32). Men moet also « nog een sprank » overhouden « van het geloof in haar sacraal karakter » (33) om de erfelijke monarchie nog steeds in deze democratische tijd verantwoord te achten.

En dan is het toch wel zo dat men daarmee — met dat residu van het aloude *droit divin* — toch nog maar weinig in handen houdt om de handhaving van het instituut te rechtvaardigen. Wie is nog bereid in zij het zeer geringe mate te geloven in dat sacrale karakter van de traditionele monarchie? Welk van de thans regerende vorstenhuizen kan trouwens andere tekenen van goddelijke of bovennatuurlijke predestinatie aanwijzen dan allerlei zeer aardse evenementen waardoor in het verleden door geweld, list, huwelijk, wellicht soms ook door verkiezing, of hoe dan ook de nu nog gedragen kronen verworven werden?

Van de mythos van het koninkdom blijft nog maar weinig over. Hoogstens misschien het feit dat het in een geheel of gedeeltelijk gelaïciseerde vorm uitgegroeid is tot een stuk nationale symboliek, tot een wellicht niet onbelangrijk element van het staatsceremonieel, iets dat behoort tot het ritueel, waarmee men pleegt dingen, die belangrijk geacht worden, te omhangen. Maar als het alleen nog maar dat is, dan moet men ook overwegen of dat ijdel vertoon nog wel zin heeft in deze sobere, nuchtere tijd.

\*  
\* \*

De monarchie heeft de moderne staat gemaakt. Zij is sindsdien enigszins overbodig geworden. Zij is ook wel zeer moeilijk verenigbaar met het hedendaagse geloof in de democratische legitimiteit.

In een steeds meer democratische samenleving is het uiteindelijk steeds duidelijker geworden dat het staatsbeleid niet meer, zij het ook slechts ten dele, door een erfelijk hoofd mag worden bepaald of zelfs alleen maar beïnvloed, maar slechts door leiders die hun macht door verkiezing van het volk verkregen hebben of het vertrouwen genieten van de gekozen volksvertegenwoordiging. In de mate waarin de monarchie dit heeft begrepen en nog begrijpen zal, zal zij wellicht nog voor enige tijd haar nu wel zeer moeilijk geworden positie kunnen handhaven.

---

(32) *Ibid.*, blz. 57.

(33) *Ibid.*, blz. 56.

Uit dit alles zou men wel het besluit kunnen trekken dat de monarchie, die thans geen historische functie meer te vervullen heeft en ook niet meer beantwoordt aan de legitimiteitsidealen van deze tijd, als nut- en zinloos zou mogen worden afgeschaft. Hierdoor zouden de politieke instellingen wellicht in belangrijke mate gerationaliseerd kunnen worden. Maar alles is in de staat niet noodzakelijk rationeel. Er zijn ook traditionele en zelfs emotionele factoren, waarmede men toch in enige mate moet rekening houden.

Dat het afschaffen van de monarchie niet zonder enige moeite mogelijk is, bewijzen onder meer het hoge aantal van de stemmen die nog ten voordele van het handhaven ervan werden uitgebracht in Italië bij het constitutionele referendum van 1946, toen omstreeks nog 10 miljoen kiezers de monarchie prefereerden tegen 12 miljoen de republiek, en ook het grote aantal van diegenen die in België Leopold III trouw bleven in de strijd om de koningskwesie na de Tweede Wereldoorlog, waarbij overigens het beginsel zelf van de monarchie niet op noemenswaardige wijze in discussie werd gesteld.

Doch enige jaren zijn ondertussen weer voorbijgegaan. In diverse omstandigheden en in verschillende landen is gebleken dat de traditionele gehechtheid aan de monarchie niet meer zo groot is als voorheen. Zelfs het huis van Oranje, dat tot voor kort nog een zo grote populariteit scheen te genieten, is in de meest recente jaren meer en meer aan kritiek onderworpen. En in landen als Zweden en Noorwegen heeft men reeds ernstig de vreedzame liquidatie van de monarchische staatsvorm overwogen.

Nu zou men echter ook nog deze beschouwing kunnen maken : heeft het wel zin de erfelijke monarchie uit de staatsinrichting te bannen, waar zij toch reeds geneutraliseerd is in het verband van het parlementaire regime, wijl men de legitimiteit van het erfrecht in de zogenoemd private verhoudingen onaangetast laat en nog vrijwel de gehele economische en sociale orde van het kapitalistische stelsel op het beginsel der erfopvolging van de private eigendom gefundeerd laat ?

Wij leven inderdaad in een systeem dat, wat de staat betreft, de erfelijke monarchie heeft onschadelijk gemaakt zonder ze formeel op te heffen, en tegelijkertijd in een sociaal-economische orde die op de erfelijke privaateigendom is gebouwd. Daarin ligt dus wel woorlopig nog enige contradictie.

Het beeld dat ik hier van de erfelijke monarchie heb opgehangen kan wel lijken op dat van een godendeemstering. Ik wou slechts

nuchter en zakelijk zijn, slechts politieke wetenschap beoefenen. En hoezeer het ook nog wellicht velen kan spijten, van de monarchie, in haar erfelijke vorm, kan in de moderne staat slechts worden vastgesteld dat zij daarin in ruime mate nutteloos is geworden en ook niet meer zoals voorheen als legitiem ervaren wordt. Daarin ligt de tragiek van een instituut, waaraan de Europese landen van deze tijd zo enorm veel te danken hebben, doch dat wellicht thans in hun politiek bestel niet meer thuishoort.

\*  
\*\*

*Men heeft mij de opmerking gemaakt dat deze beschouwingen, vooral wat België betreft, onvolledig zouden zijn en, uit dien hoofde, een eenzijdige indruk zouden kunnen nalaten. Men was van mening dat in politiek opzicht de monarchie nog een groot belang en een groot nut heeft, doordat zij met betrekking tot de continuïteit van het beleid een compensatie biedt voor het vlottende en veranderlijke in ons politiek leven. Ook wees men op de aanzienlijke rol die de koning in feite vervult als element van nationale samenhang, dank zij de werking van niet te onderschatten affectieve factoren. Voorts werd onderstreept dat een erfelijk staatshoofd een niet onbelangrijke betekenis heeft met betrekking tot de loyaleit en getrouwheid van de strijdkrachten en dat alleen reeds zijn aanwezigheid de naleving van bepaalde normen en het handhaven van een bepaald evenwicht in de staat bevordert.*

*Inzonderheid deelde men mij in dit verband het volgende mede :*

*« U haalt hoofdzakelijk volgende argumenten aan : het principieel van legitimiteit door erfenis van de monarchie wordt in onze tijd niet meer aanvaard. Wellicht als gevolg daarvan wordt het uitoefenen van een eigen politieke macht onmogelijk of gevaarlijk voor de monarchie. Dus wordt deze een overbodig en nutteloos sieraad.*

*» Voor mij berust de legitimiteit van onze en enkele andere monarchieën op de vrije keus van een Kongres, gedaan voor opportuniteitsredenen, en vastgelegd in een grondwet, voorzien van aanpassingsmodaliteiten. De legitimiteit blijft, zolang het volk of de natie de monarchie handhaaft, i. e., zolang het volk er het nut van inziet.*

*» Het uitoefenen van een eigen politieke macht werd aan ons vorstehuis vanaf Leopold II ontzegd, of liever onderworpen aan de instemming van de publieke opinie van de politiek-mondigen van zijn tijd. Het verschil met vandaag ligt meer in het aantal van deze politiek-mondigen, en in het percentage dat ze betekenen in de bevolking, dan*

in hun houding ten opzichte van een eigen willekeurig optreden van de monarch. Hij is altijd meer een vertolker geweest van de nationale wil, dan een bron van macht.

» De monarchie afschrijven als nutteloos ornament omdat ze geen gans-eigen politieke macht heeft, of omdat weinig macht van haar uitgaat schijnt me niet verantwoord. Hetzelfde argument zou gelden voor alle consultatieve lichamen, of voor alle voorzitterschappen-zonder-stemrecht. Het komt er integendeel op aan, in onze tijd van ontwikkeling van de humane wetenschappen, de praktische voordelen van het systeem onder alle aspecten te onderzoeken, en dit voor de evolutie van het democratisch bestel dat wij allemaal willen. Dit schijnt mij een groot aantal andere factoren in te sluiten dan de twee hierboven aangehaalde.

» Het bestaan zelf en de tegenwoordigheid van de monarchie kan de scherpste kanten van de politieke strijd afronden beter dan een verkozen staatshoofd en zodanig de samenleving mogelijk houden in gebieden waar twistende groepen in sterke spanningen gedoemd zijn samen te leven. Dit is waar voor Zuid-Oost-Azië, voor Afrika en ook elders. Zulke landen worden meestaal zinnvoller vertegenwoordigd door een vorst dan door een gewezen politiker die onvermijdelijk uit een van de strijdende partijen gesproten is.

» Als ik rondom mij kijk, ben ik daarbij niet zo zeker van de deugdzaamheid van het republikeins regime voor de landen die hun monarchie hebben uitgewezen. In Oost-Europa hebben de meeste een partij-diktatuur, gesteund door een gepolitiseerde krijgsmacht. Duitsland zat met Hitler na 15 jaar republiek. Wat schiet er van de Franse Republiek over als men de jaren onder Eerste Consul Buonaparte, President Napoleon, en enkele koningen aftrekt? Veertig jaar revanchisme die het land aaneenhielden voor 1914 (met « affaires » Garibaldi, Boulanger, Dreyfus), daarna 15 jaar verrotting, le « Front Populaire », Pétain en de Gaulle? En wat te zeggen van de stabiliteit van de republieken die ontstonden na het opbreken van de Habsburgse monarchie in Oostenrijk? En van het misbruik van de krijgsmacht door alle diktatoriale regimes in Zuid-Amerika, Afrika, Azië?

» Gesproken van een « Wahlmonarchie », heb ik ook enkele aarzelingen in verband met het Amerikaans systeem. De macht van een figuur als F.D. Roosevelt en zijn onbevoegdheid en soms kinderlijke naïviteit in zekere domeinen jagen mij angst aan, omdat alles berustte op zijn gave om het Amerikaanse publiek te verleiden. Te veel invloed voor de « charme », te weinig gewicht voor een politieke bevoegdheid, op gebied van de buitenlandse politiek.

» Het komt mij ook voor dat, zo men de praktische voordelen van

de parlementaire monarchie wil beoordelen, men er niet te buiten kan zonder een belangrijk mechanisme van de invloed van deze institutie — het dialoog met de ministers — over een tamelijk lange periode wetenschappelijk te onderzoeken. Dit is niet gemakkelijk, doch ook niet onmogelijk, en kan het anders verkregen beeld van de rol die de monarchie nog vervult zeker aanvullen (alhoewel op dit gebied in ons land de jeugdige ouderdom van de kroonprinsen bij de troonopvolging sedert drie generaties zeker ongunstige gevolgen heeft gehad).

» Het verenigen van de pracht en de praal van het staatshoofd, of die tot zijn functie behoren, met de macht over de krijgsmacht, met de grote aanhang verworven door publieke verkiezing, houdt voor de democratie gevaren in zich, die weinig landen gespaard gebleven zijn. Talloze voorbeelden liggen voor het grijpen.

» Daarom denk ik dat onze huidige vorm van monarchie wellicht de veiligste vorm van staatsbestel waarborgt zolang het vorstenhuis over waardevolle opvolgers beschikt, en het land rijp en wijs genoeg is om dit in te zien. Daarom is een voortreffelijke voorlichting nodig, en misschien een vernieuwde stijl bij het optreden van de vorst in de gedurig veranderende wereld.

» Op de moeilijkheid (ik denk onmogelijkheid) om in een klein land zoals het onze een volwaardige krijgsmacht voor de in- en uitwendige veiligheid van de staat leefbaar te houden in vredestijd, zonder de steun van een lang aanblijvend en onpartijdig staatshoofd kom ik niet meer terug.

» De grootste bedreiging voor de monarchie komt meer van het onbegrip en de drang naar gelijkheid van de hedendaagse mensen dan van een wetenschappelijk-nuchtere analyse van de doeltreffendheid van de constitutionele monarchie ».

Wellicht heb ik inderdaad in mijn lezing van 15 februari sommige van die aspecten, en ook wel nog enige andere niet in voldoende mate in het licht gesteld.

Toch heb ik gemeend dat de nuttig was mijn lezing ongewijzigd te publiceren, al was het slechts om te vermijden dat voortvarende en eenzijdige interpretaties zouden worden gegeven aan beschouwingen die slechts waren bedoeld als een poging om het fenomeen van de erfelijke monarchie in de hedendaagse wereld te situeren en te begrijpen.

Op sommige in verband met zijn betoog geformuleerde bemerkingen kan ik dan wellicht later nog terugkomen.





# La prise de décision dans l'administration

---

par Albert DELPÉRÉE,

Secrétaire général du Ministère de la Prévoyance sociale (1)

★

## INTRODUCTION

A. L'administration, à travers ses services et ses bureaux, exerce différentes fonctions qui se traduisent par la prise de décisions d'ordre général ou de caractère individuel.

En Belgique, l'exercice de ces prérogatives a toujours retenu l'attention, mais en sens divers et parfois contradictoires.

Les individus et les groupes se sont souvent émus des pouvoirs qui sont aux mains des pouvoirs publics et particulièrement de l'Etat : un réflexe collectif antiétatique a marqué — sauf exception — les différentes périodes de notre vie politique depuis cent cinquante ans.

Aujourd'hui, assez paradoxalement, certains individus et certains groupes s'émeuvent des pouvoirs non exercés par l'Etat ; ils se préoccupent des pouvoirs exercés par tel groupe ou tel organisme décentralisé ; ils s'inquiètent de voir l'Etat qui ne veut ou ne peut décider, qui ne veut ou ne peut arbitrer entre groupes agissant au travers de certaines institutions.

N'est-ce pas oublier que, à longueur d'années, les Belges et leurs dirigeants ont favorisé la décentralisation, la décentralisation fonctionnelle ou territoriale, qui n'est rien d'autre que l'attribution du pouvoir de décision à des services autonomes.

Mais alors que certains veulent à présent renforcer le pouvoir de décision à l'Etat, nous assistons au même moment à un double mouvement d'opinion favorable à des transferts nouveaux du pouvoir de décision, puisque divers milieux recommandent un autre partage des attributions soit vers le haut, c'est-à-dire au profit d'institutions internationales ou supranationales, soit vers le bas, c'est-à-dire au profit d'institutions régionales.

---

(1) Exposé fait à l'occasion du cycle de conférences organisé par l'Institut Administration-Université à l'intention des fonctionnaires des rangs 11 et 12.

B. Comme l'Administration subit les vicissitudes qui atteignent l'exécutif, j'ai d'abord quelque peu hésité avant d'accepter de vous parler de ce sujet difficile. Et puis, deux arguments ont emporté mon adhésion.

Le premier argument, c'est que les fonctionnaires des rangs 11 et 12 occupent une place fondamentale dans l'administration belge. Vous êtes des cadres intermédiaires, ni inférieurs, ni supérieurs. Vous êtes conseiller-adjoint, bibliothécaire, architecte en chef, inspecteur principal, médecin-chef de service, ingénieur principal, que sais-je encore...

Le deuxième argument, c'est que les théories défendues par certains auteurs en matière d'organisation administrative, qu'elles émanent de Max Weber ou de Chester Barnard, qu'elles soient basées sur le principe de la hiérarchie ou sur les procédés de communication, accordent aux cadres intermédiaires un rôle de plaque tournante. Vous êtes entre la conception et l'exécution. Vous participez à la conception et à l'exécution. Vous devez faire le lien entre la conception et l'exécution. Vous devez, si vous êtes compétents et travailleurs, présenter demain l'examen de direction.

C. C'est pour ces raisons que j'ai décidé — en définitive — de réfléchir avec vous au problème de la prise de décision dans l'administration. Mais nous nous efforcerons tout d'abord de préciser les deux termes-clefs qui sont à la base de cet effort de réflexion.

Dans une première partie, nous tenterons donc un essai de description des fonctions qui incombent à l'administration belge et un essai de description des caractéristiques que présente la décision.

Dans une deuxième partie, nous aborderons le thème qui nous est proposé.

## I. LES TERMES-CLEFS DU PROBLEME

### 1. Description de l'administration belge.

A. L'Etat libéral du XIX<sup>e</sup> siècle n'avait d'autre mission essentielle que de protéger l'individu et la propriété, à la fois contre la volonté étatique et contre la volonté populaire : c'était le rôle du Parlement et du Gouvernement. Aujourd'hui, l'Etat — qu'il appartienne au monde capitaliste ou au monde collectiiste — croit qu'il a vocation de refaire la société aux plans politique, économique et social.

L'Etat national connaît dès lors une extension considérable de ses fonctions et de ses moyens d'action ; des problèmes toujours plus nombreux sont de son ressort (investissements, équipements socio-culturels,

etc.) et sont traités selon des procédures nouvelles (consultations, débats, colloques (2), etc.).

Soucieux d'efficacité, l'Etat national agit en coopération avec d'autres Etats et, dans le cadre de l'Europe occidentale, certains problèmes se règlent déjà dans des zones de collaboration privilégiées (la Commission économique européenne régleme le commerce des oranges et la fabrication des pistolets de scellement ...).

Plus il y a d'affaires publiques, plus augmente le rôle de l'exécutif et de son corollaire : l'appareil administratif, dont la tâche est de plus en plus malaisée.

*B. L'extension matérielle et géographique des fonctions de l'Etat a nécessairement changé la structure gouvernementale, la fonction ministérielle et, par conséquent, la nature même de l'administration belge.*

Cette extension fonctionnelle s'est accompagnée, au plan du gouvernement, d'une spécialisation ministérielle. L'Ancien Régime avait légué à la Révolution française six secrétaires d'Etat et le chiffre six fut un chiffre assez traditionnel après la période napoléonienne. En Belgique, on le rencontre encore en 1865, à l'avènement de Léopold II (3).

Depuis cent ans, la spécialisation ministérielle n'a cessé de s'affirmer. Elle semble avoir atteint son développement maximum avec la constitution des deux derniers gouvernements. A côté des ministres chargés des départements traditionnels et des départements économiques et sociaux habituels (Economie, Travail, Agriculture, etc.), on relève à présent des ministres dont les fonctions sont propres à la civilisation tertiaire dans laquelle nous sommes engagés : deux ministres de la Culture un ministre du Tourisme. La désignation d'un ministre de la Fonction publique est le signe non trompeur de l'extension des fonctions et des services de l'Etat.

La spécialisation ministérielle se traduit aujourd'hui dans les structures administratives dont la prolifération s'est faite sans plan d'ensemble. On n'y trouve pas l'idée qui a présidé à l'édification d'un jardin français. L'empirisme, les pressions internes et extérieures marquent

---

(2) Faut-il citer des exemples ?

— Le Premier Ministre consulte le Président de la Confédération des syndicats chrétiens avant de lancer sa campagne concernant les économies et les impôts.

— Le Ministre des Affaires étrangères réunit les secrétaires généraux et les responsables du monde de l'économie avant de dégager les lignes de la politique d'assistance technique.

(3) Les ministères étaient la Guerre, les Travaux publics, les Finances, l'Intérieur, Justice et les Affaires étrangères.

tout le système administratif belge. Aussi, n'est-il pas question de trouver un organigramme des services de l'Etat avec indication de leurs relations et de leurs effectifs.

C. L'administration belge ne peut être ramenée aujourd'hui aux limites des départements ministériels. Ce serait une gageure dans les circonstances actuelles d'ignorer le processus de décentralisation fonctionnelle, notamment dans les secteurs économique, social et financier. L'Etat a abandonné, surtout depuis cinquante ans, certaines missions administratives à des organismes paraétatiques et leur a confié certains pouvoirs de gestion. Ces services publics décentralisés comptent parfois plus de personnel que les départements dont ils ont été détachés.

Il existe aussi une série de comités, conseils, commissions dans lesquels les représentants des groupes professionnels rencontrent les fonctionnaires et donnent leurs avis sur les mesures à prendre par le ministre. Cette administration « consultative » joue un rôle non négligeable dans le processus des décisions qui émanent de la volonté de l'administration.

## 2. Description de la décision.

A. L'exercice du pouvoir exécutif se traduit par des décisions qui prennent la forme d'arrêtés royaux et d'arrêtés ministériels.

Les arrêtés royaux désignent des décisions ayant une portée générale ou particulière.

Les arrêtés royaux prennent le nom de règlements lorsqu'ils désignent des décisions comprenant des dispositions nombreuses sur un sujet d'intérêt général.

Les arrêtés ministériels désignent des décisions de même nature que les arrêtés royaux ; ils sont pris sur invitation formelle du législateur et du Roi.

Le ministre communique ses directives et ses ordres aux fonctionnaires, soit par des circulaires ou des instructions ministérielles, soit par des dépêches ou des ordres de service.

Les circulaires et les instructions ministérielles contiennent des décisions adressées à une généralité de fonctionnaires relativement à un même objet.

Les dépêches contiennent des décisions d'ordre individuel adressées à un fonctionnaire pour régler un cas particulier.

Les ordres de service contiennent des décisions adressées à des fonctionnaires, mais visant plus particulièrement l'organisation interne et la discipline des bureaux.

L'administration enfin, prend des décisions dans le cadre de l'inter-

prétation et de l'application des lois : c'est la jurisprudence administrative.

B. Mais les décisions n'ont pas qu'un seul aspect juridique.

Elles diffèrent selon leur objet : il y a les décisions relatives au personnel ; il y a les décisions techniques ; il y a les décisions relatives aux dépenses, à l'organisation des services ; il y a les décisions relatives à l'exécution des lois et à la préparation des projets de loi.

En ce qui concerne leur contenu, les décisions sont de plus en plus soumises à des éléments contraignants.

Parmi ces derniers, nous examinerons ici brièvement les faits, l'efficacité, la technique, la continuité, la structure gouvernementale (et dans une certaine mesure les organisations européennes et internationales) ; tous ces éléments sont d'ailleurs interdépendants, complémentaires même.

a) La décision est limitée par les faits. Si les faits sont parfois utilisés pour des raisons d'opportunité, ils n'en ont pas moins une valeur objective. Les faits sont aussi plus forts qu'une doctrine, qu'une idéologie : ils l'emportent partout, même sur les règles morales : «... les choses étant ce qu'elles sont ...». Ne voit-on pas les partis politiques eux-mêmes demander — lorsqu'une situation est devenue inextricable — que l'on « dépolitise » tel problème, que l'on en revienne aux faits, que l'on désigne un ministre technicien, pour dégager plus aisément les compromis incessants et indispensables.

Parmi les faits plus ou moins irréductibles, il faut ranger le conformisme des idées, la pression directement exercée par les groupes, la pression indirecte de l'opinion publique, l'ambiance, c'est-à-dire l'état des esprits et, the last is not the least, les faits juridiques, c'est-à-dire la législation, la réglementation, la coutume.

Les faits sont le domaine par excellence de l'administration.

b) La recherche de l'efficacité — nouvel impératif de la politique actuelle — réduit aussi les possibilités du choix.

La recherche de l'efficacité à tout prix n'est pas un phénomène récent ; elle est la conséquence normale de notre civilisation. La rationalité, l'efficacité psychologique de la décision importent plus que sa signification morale et spirituelle (4).

c) La technique introduit une autre limitation dans le choix de l'homme politique. En effet, la technique a envahi tous les domaines de

---

(4) Faut-il en fournir une preuve ? Un gouvernement est plus tenté de décider une augmentation des prestations sociales que de proposer une expansion des équipements socio-culturels, parce que la première solution est politiquement plus rentable.

la vie économique et sociale. Les ordinateurs serviront demain la science juridique comme ils servent déjà la science médicale.

L'importance de plus en plus grande prise par les machines dans la préparation de la décision oblige à poser les problèmes avec une rigueur analytique accrue.

d) La continuité de l'action limite elle aussi la décision. Que d'options contradictoires concernant la sécurité sociale ou les nationalisations, il y a vingt ans ! Aujourd'hui, ces problèmes ne suscitent plus ni *consensus* actif, ni *dissensus* passionné.

Lorsque le gouvernement parle de réduire les frais de l'assurance maladie, quel est le fonctionnaire averti qui songe sérieusement à préconiser la suppression de la gratuité de la médecine pour les veuves, invalides, pensionnés, orphelins ? L'opinion publique n'est pas prête psychologiquement aux changements fondamentaux trop fréquents ; l'économie supporterait aussi difficilement des bouleversements successifs. La continuité de l'action s'accompagne d'une mainmise sur l'avenir, qu'on le veuille ou non.

## II. LA PRISE DE DECISION DANS L'ADMINISTRATION

### 1. Les centres de la décision.

A. Si la décision s'étend à un domaine toujours plus vaste, si le choix et le contenu de la décision sont de plus en plus restreints, il est difficile aujourd'hui — dans beaucoup de cas — de répondre à la question : « Qui a pris la décision ? ».

Sans doute, le juriste s'appuiera sur les textes pour déterminer l'autorité responsable. En régime parlementaire, c'est le Roi, le ministre, le conseil de cabinet et le parlement ; c'est, en cas de délégation, tel fonctionnaire.

En pratique, la détermination du vrai « centre de décision » est un problème souvent malaisé.

L'influence des éléments extérieurs contraignants laisse deviner que le processus de décision se déroule au sein « d'un ensemble complexe de jugements personnels, de traditions, de conflits entre des organismes multiples de l'Etat, de pressions de groupes extérieurs ».

Sans doute, dans un ministère bien organisé, le dossier qui doit conduire à une décision suit un chemin bien tracé. Il n'en reste pas moins qu'à chaque stade du cheminement, le dossier peut être influencé par des interventions de l'extérieur ou être dévié de la voie normale. En tout état de cause, la décision définitive est le résultat d'une série de

décisions parcellaires et le jeune fonctionnaire ne peut s'indigner de ne pas être en état de décider et de décider tout seul.

B. Le processus décisionnel dans le cadre belge se distingue par deux caractéristiques, d'ailleurs interdépendantes :

— la préparation de la décision s'étend à de nombreuses personnes au sein de l'administration centrale, même au-delà des limites de cette administration,

— les groupes d'intérêt accèdent aux centres de décision, cet accès étant partiellement institutionnalisé.

Dans la mesure où l'autorité gouvernementale est faible, les groupes de pression bien organisés, déjà associés à la préparation de la décision, ont l'occasion d'influer fortement sur la prise de décision : c'est par euphémisme qu'on parle alors de groupes de pression.

La décision se prépare et se prend à trois niveaux : politique, administratif et des groupes d'intérêt (5). Nous examinerons la prise de décision à chacun de ces niveaux, qui sont aujourd'hui intimement mêlés, après avoir examiné la préparation de la décision dans l'administration.

## 2. La préparation de la décision dans l'administration.

A. Les méthodes de préparation de la décision dans l'administration sont variables : d'un côté, il y a la méthode purement scientifique, entièrement objective et rationnelle ; à l'opposé, il y a le recours à l'intuition pure et à l'expérience et reposant sur le jugement subjectif.

Sans doute, les fonctionnaires utilisent-ils souvent, quand il s'agit de passer à l'action, une combinaison de ces deux extrêmes, les méthodes de décision objectives venant renforcer les méthodes subjectives.

Il ne faut pas perdre de vue que le recours à l'intuition doit être réservé au niveau hiérarchique supérieur. Seul, le ministre peut prendre la responsabilité d'une décision irrationnelle.

Il est évident que le recours à la méthode scientifique est plus courant, depuis quelques années, dans toutes les phases du processus de la préparation de la décision. Il est aussi évident que dans la mesure où ces méthodes prouvent leur validité, le chef ne peut pas les ignorer complètement.

Rien de tel que d'avoir un bon dossier, un dossier logique, objectif.

La préparation de la décision exige une bonne organisation du départ-

---

(5) En fait, il y a un quatrième niveau: le niveau européen.

tement. Quelle que soit la voie suivie pour susciter et obtenir les collaborations nécessaires, le dirigeant peut suivre la ligne hiérarchique, il peut faire appel à son staff, il peut créer un groupe de travail ad hoc. En pratique, c'est souvent une combinaison de ces différents moyens.

*B.* Dans tous les cas, ces mécanismes réclament la réalisation de certains préalables ; je cite parmi d'autres : la détermination des compétences, l'existence de structures de coordination et de moyens de communication, l'adaptation des dirigeants au contexte socio-économique.

a) La détermination des compétences est un premier élément fondamental de la préparation de la décision.

Que d'incertitudes encore, à l'heure actuelle, quant au partage de compétences entre le département et les établissements publics qui en dépendent, entre l'administration et le cabinet du ministre.

Que d'incertitudes même quant à la compétence de certains ministres, car le gouvernement qui entre en charge oublie souvent cette précision.

Ces incertitudes favorisent peut-être, dans certains cas, la multiplication des centres de préparation de la décision, mais elles soulèvent aussi beaucoup de frustrations, d'échecs et au minimum, de doubles emplois.

b) L'existence de structures de coordination et de moyens de communication constitue un deuxième élément fondamental de la préparation de la décision.

Le travailleur individuel, l'artisan est aujourd'hui dépassé. Le fonctionnaire, chargé de concevoir des décisions ordonnées en vue d'un objectif fixé, doit apprendre à travailler en équipe. La complexité des problèmes, la multiplicité des structures, la formation générale des fonctionnaires oblige la hiérarchie à être moins robotique, à susciter une collaboration moins passive de bas en haut, mais aussi des différents secteurs entre eux.

Si la délégation — au sens juridique du terme — n'est pas suffisamment utilisée, la préparation de la décision est, par la force même des choses, largement diffusée entre un grand nombre de personnes.

Cette évolution réclame la mise en place de structures de coordination qui vont permettre le dialogue à l'intérieur de l'administration. Le dialogue hiérarchique et le dialogue dans les relations latérales est indispensable. C'est un des domaines où la mutation des esprits est la plus impérative, la plus difficile. Les cadres intermédiaires peuvent jouer ici un rôle énorme.

Les fruits du dialogues seront nombreux et rapides : amélioration des communications, formation et épanouissement des collaborateurs qui comprennent mieux leur place et leur rôle.



c) L'adaptation des dirigeants au dialogue en dehors de l'administration me paraît un troisième élément fondamental de la préparation de la décision.

La faiblesse du haut fonctionnaire belge est d'être souvent un homme seul. Sa force réside dans sa discrétion et sa technicité qui sont les garants de l'objectivité et de l'impartialité de ses positions. Cependant, sa force aussi est d'être écouté dès qu'il accepte de dialoguer avec d'autres : il peut exercer alors une influence certaine, directe ou indirecte, sur les milieux à l'activité desquels il participe.

Pour être efficace, pour garder le sens de l'équilibre et de la relativité, pour combattre le découragement et conserver un optimisme modéré, le fonctionnaire doit savoir se situer et situer son activité dans l'ensemble des connaissances et méthodes nouvelles.

On peut être un excellent juriste, un excellent ingénieur, et ne pas voir les rapports de sa spécialité avec l'ensemble.

Apprendre à situer le particulier dans le général, à voir ce qu'il y a de général dans le particulier : voilà la culture générale.

Se fixer des objectifs, se fixer un programme, se fixer un budget, c'est partir avec une boussole. C'est aussi la matière même de la politique d'aujourd'hui.

Il est évident que beaucoup de fonctionnaires sont engagés dans la politique et ils y jouent un rôle quand ils interviennent dans la détermination des objectifs, le choix des moyens, la fixation des priorités.

Je ne suis pas de ceux qui parlent un peu à la légère de la dépolitisation de la fonction publique. Je crois, au contraire, que les fonctionnaires sont nécessairement impliqués dans la politique en tant que rédacteurs de textes, en tant que conseillers ou collaborateurs des ministres, en tant qu'intermédiaires chargés de faciliter l'interaction des groupes. Ils doivent être des catalyseurs : les contacts extérieurs avec les *policy makers* qui ne sont pas dans l'administration facilitent la tâche des gouvernements.

Les bons fonctionnaires ont des contacts avec l'extérieur ; ils font usage de leur *background* social et culturel ; ils doivent apprendre ce que leurs prédécesseurs ne sentaient pas toujours d'instinct : ils doivent être ouverts sur l'extérieur, sur le monde ; ceux qui se replient sur eux-mêmes n'ont pas la classe d'un haut fonctionnaire.

### 3. La prise de décision au niveau politique.

A. Le compromis belge repose, en ordre principal, sur des gouvernements de coalition. L'importance des groupes politiques et linguistiques oblige les ministres à se préoccuper de ne pas mettre en cause une coa-

lition toujours précaire. Cela favorise le recours à des techniciens œuvrant dans les cabinets ministériels, la création de commissions dites neutres parce que toutes les opinions y sont représentées.

Nonobstant ces éléments qui interviennent dans la préparation de la décision, le ministre conserve un rôle important, bien que variable, dans un grand nombre de décisions.

*B.* Dans toutes les hypothèses, le ministre est toujours à même de se réserver une zone minimum d'indépendance ou d'intervention. Cette zone s'étend nécessairement à quelques démarches que nous allons essayer de préciser.

Constatons tout d'abord que les décisions au niveau politique n'ont pas toutes la même importance. Le problème consiste donc à savoir si le ministre prend les décisions les plus importantes au dehors des décisions majeures qui, pour la plupart, se trouvent déjà contenues en puissance dans la déclaration gouvernementale.

La mise en œuvre de ces décisions implique généralement une dialectique entre le ministre et les groupes, entre le ministre et son administration, entre le ministre et son cabinet ; ces confrontations sont souvent complétées par une autre dialectique entre ministres (au sein du conseil) et parfois entre le ministre et les parlementaires.

Les décisions mineures — par exemple, les mesures d'application — mettent parfois en présence le ministre (et son cabinet) et l'administration.

De ces éléments, se dégage une constatation importante : le ministre est généralement un des partenaires du dialogue. Les groupes, l'administration peuvent être plus ou moins ignorés, mais le ministre prend toujours la décision finale.

*C.* Le noyau de la décision ministérielle comprend aussi les trois éléments suivants.

Les décisions importantes — et parfois les autres — impliquent un risque qui peut se traduire par l'affaiblissement ou par la chute du ministre, voire du gouvernement : on peut estimer que le ministre fait sa propre évaluation du risque en acceptant la responsabilité politique d'une décision.

Le ministre est aussi libre d'intervenir pleinement dans la coordination indispensable entre les buts et les moyens. L'expérience prouve que le programme gouvernemental doit être réalisé dans la première moitié de la législature, sous peine de ne pas être achevé avant les prochaines élections. C'est au ministre à déterminer les étapes et les échéances, si elles ne se trouvent pas fixées dans la déclaration gouvernementale.

La décision ministérielle peut se permettre d'être partiellement irrationnelle. En présence d'une grève subite dans des secteurs d'intérêt vital, le ministre doit agir : il doit faire preuve d'intuition, de coup d'œil, de bon sens. C'est tout l'art de l'homme politique. La meilleure décision n'est pas toujours rationnelle : en face d'un fonctionnaire prisonnier de sa logique ou de son empirisme, le ministre — s'il est homme d'Etat — choisira la bonne décision, qu'elle soit rationnelle ou non : celle qui emporte le plus large *consensus* et qui ne sera pas remise en cause à court terme.

#### 4. La prise de décision au niveau de l'administration.

A. La décision appartient, en principe, à l'autorité du Roi ou du ministre.

Mais tout pouvoir a ses limites, fussent-elles physiques. D'où la nécessité — même s'il y a décentralisation (6) — d'une déconcentration de l'administration qui donne le pouvoir de décision, la compétence d'accomplir des actes juridiques engageant l'Etat, à des agents hiérarchiquement subordonnés à l'autorité centrale.

Dans un pays démocratique, la loi doit régler strictement les possibilités de déléguer le pouvoir de décision.

Le transfert normal d'attributions du ministre à l'administration s'est toujours opéré de façon officielle : par la délégation de pouvoirs, les fonctionnaires sont investis du véritable droit de réglementation. Mais la délégation a aussi ses limites : il n'est pas possible de tout déléguer (7).

La déconcentration, en tant que technique d'organisation interne des administrations centrales ou même des administrations décentralisées, présente les mêmes avantages que la décentralisation :

- elle accélère la marche des affaires,
- elle situe mieux les responsabilités.

Il est important d'obliger les fonctionnaires à prendre des décisions sans se faire couvrir par le ministre. Il est important d'empêcher le ministre d'invoquer l'argument qu'il n'a pas le temps de lire ce qu'il a signé.

---

(6) Ce transfert d'attributions s'accompagne du contrôle et de la tutelle du pouvoir central.

(7) C'est ainsi qu'en matière de nomination, le Roi est le chef de l'administration et le pouvoir de nomination ne peut faire l'objet de délégation que pour les postes subalternes.

La déconcentration fait coïncider la responsabilité avec le pouvoir de décision.

B. Mais l'administration moderne ne se borne pas à exercer des fonctions d'exécution, « elle est devenue l'organe de la rationalité technique de la société ». L'administration moderne a une opinion sur chaque problème relevant de sa compétence, opinion à mi-chemin des extrêmes et des intérêts particuliers ; dans l'ensemble, elle a une doctrine qui s'inspire de l'intérêt général et elle a comme objectif d'assurer la continuité de l'Etat.

C'est pourquoi la fonction administrative doit être intimement mêlée à l'action ministérielle ; elle ne peut en être isolée car, en fait, les nécessités pratiques obligent de passer de l'une à l'autre sans heurts et difficultés. Il est donc nécessaire qu'au sommet, la fonction ministérielle et la fonction administrative se rejoignent, collaborent à la définition des objectifs politiques, des programmes, des moyens.

L'administration quotidienne est faite de multiples décisions qui portent sur des milliers et des millions de francs.

Ces décisions de l'administration — par leur répétition et leur nombre — finissent par être aussi importantes que les décisions prises au sommet et qui portent sur des milliards.

Un exemple montrera que toutes ces décisions sont complémentaires et doivent être intégrées.

Lorsque le gouvernement décide que les dépenses sociales en 1967 ne pourront dépasser que de sept pour-cent les dépenses budgétaires prévues en 1966 (8), non seulement il décide de consolider les dépenses sociales de l'ordre de quarante milliards (l'Education nationale étant exclue), mais il décide une nouvelle dépense de l'ordre de trois milliards.

Une telle décision relève de la science économique et de sa forme moderne l'économétrie dont le domaine est celui de l'économie nationale ou des grands secteurs de l'économie nationale.

Il ne peut y avoir d'hiatus entre les décisions qui relèvent de l'économétrie et les décisions qui relèvent de la science de l'organisation.

Il ne peut y avoir d'hiatus pour la raison suivante.

Il est sans doute exaltant pour le Ministre de la Prévoyance sociale de se dire : en 1967, la sécurité sociale belge représente cent milliards de cotisations, vingt-cinq milliards de subventions de l'Etat, cinq milliards des revenus placés sous forme d'immeubles, d'actions ou obliga-

---

(8) Le coefficient de sept pour-cent a été choisi en fonction du taux d'accroissement du produit national.

tions ; en 1967, la sécurité sociale représente cent trente milliards de transferts, soit plus de quinze pour-cent du revenu national. C'est dans ce contexte, où le Ministère de la Prévoyance sociale apparaît comme une des plus grandes institutions financières de ce pays, que se placent les décisions concernant les vingt-cinq milliards d'allocations familiales, les quatorze milliards d'honoraires des médecins, les deux milliards d'allocations aux handicapés, etc.

Tout cela stimule l'imagination, mais est terriblement dangereux.

Le ministre est dans son île, autour de laquelle certains membres de son cabinet montent une garde vigilante ; il regarde vers l'horizon et pense à ce qu'il adviendra de la sécurité sociale dans trois ans, cinq ans, dix ans. Il ne voit pas les mouvements de l'océan, mouvements qui sont, eux, perçus par les fonctionnaires de tous grades qui sont dans les services et les bureaux.

Les décisions à prendre au niveau de l'administration ne sont pas de petites décisions. Au contraire. Elles sont importantes pour les tiers et pour les chefs. Les décisions mal élaborées au plan des bureaux peuvent empêcher ou mal orienter les décisions au sommet.

C'est pourquoi la collaboration, l'esprit de collaboration doit exister entre le niveau politique et le niveau de l'administration, entre tous les étages de l'administration. Si ce n'est pas le cas dans l'un ou l'autre département, l'administration concernée ne doit pas se replier sur elle-même.

C. Il ne faut pas oublier que — partout et toujours — l'administration possède un pouvoir propre (même si elle a intérêt à ne pas le montrer) qui, dans l'ensemble, tend à s'accroître. Comme le ministre, tout fonctionnaire a une zone d'autonomie où il lui est possible d'agir, fût-ce pour établir son programme et en préciser les moyens d'exécution.

Le rôle de l'administration centrale est parfois sous-estimé du fait que les analystes de la décision choisissent comme objets de leurs investigations, des problèmes très importants. Ces problèmes sont essentiellement politiques ; par conséquent, les hauts fonctionnaires semblent parfois absents des prises de décision. Qui connaît cependant les notes personnelles et confidentielles, les conversations téléphoniques entre un ministre et son administration ?

Il ne faut pas davantage oublier « l'énorme masse des choix quotidiens de petite envergure qui, surtout dans un système bureaucratique, n'imposent que des ajustements minimes », mais qui sont importants en raison de leur répétition. Le fait de jeter quelques coups de lumière sur

des problèmes choisis conduit nécessairement à une sous-estimation des interventions administratives.

D'une façon générale, le pouvoir de l'administration est réel : cela est tellement vrai qu'en temps « normal », l'administration suffit aux exigences de la société.

Mais le pouvoir de l'administration est loin d'être absolu. Toute décision est généralement le fruit de compromis à l'intérieur de l'administration, après contacts avec les groupes.

### 5. La prise de décision au niveau des groupes d'intérêt.

A. La société industrielle n'est plus une démocratie classique, mais une démocratie de groupes qui, par la négociation permanente, mobilise l'opinion publique. Ces groupes interviennent normalement, institutionnellement, par l'intermédiaire de l'administration consultative ou par des démarches directes : celles-ci sont nombreuses là où le pouvoir exécutif est faible, là aussi où certains ministères spécialisés existent en fonction de groupes et des mécanismes du pluralisme institutionnel. Les autres niveaux de la décision peuvent être atteints par les groupes d'intérêt. Des optimistes diront que le mot célèbre de Montesquieu trouve ici son application : « le pouvoir arrête le pouvoir ». Dans certains cas cependant, les groupes importants exercent un véritable chantage sur le gouvernement. Il est curieux de relever la coopération qui peut alors exister entre groupes rivaux pour imposer des décisions aux gouvernements (9). Le même résultat peut être atteint par certains intérêts privés qui peuvent se passer des groupes et agir directement au sommet.

B. L'organisation interne des groupes d'intérêt est souvent excellente; elle est aux mains des permanents, c'est-à-dire des fonctionnaires de l'action professionnelle qui n'ont aucune responsabilité réelle, même à l'égard de ceux qu'ils se chargent de représenter. De plus, en Belgique, les techniciens des groupes constituent un « élément de l'appareil » du pouvoir, mais ils prétendent souvent agir en circuit autonome : sans doute ont-ils, au stade de l'information, des contacts avec les fonctionnaires de l'État, mais ils ne se sentent en confiance qu'entre techniciens professionnels ou interprofessionnels et techniciens politico-syndicalisés. Pour des raisons d'opportunité, ils sont parfois obligés de dramatiser les plus petits problèmes et de bloquer ou d'orienter l'action minis-

---

(9) Faut-il rappeler, en janvier 1966, la conjonction des organisations patronales et syndicales pour empêcher le gouvernement d'augmenter les cotisations de sécurité sociale ?

térielle, voire gouvernementale, sur des problèmes dérisoires. Tous les conflits donnent lieu à des colloques et les intéressés sont voués à une négociation permanente. Cependant, ils préparent aussi des négociations sur des problèmes importants dont les solutions sont imposées aux pouvoirs publics. C'est le corporatisme à la mode du XX<sup>e</sup> siècle.

### CONCLUSION

La décision, au sein des services et des bureaux, est devenue le domaine principal — sinon exclusif — de la science de l'organisation, au sens moderne, dans l'administration. Ce domaine est encore mal connu et cette étude n'a certes pas l'ambition de faire le tour du problème.

Dans une société en mouvement, l'administration doit repenser ses méthodes, doit s'adapter aux besoins de l'exécutif ou bien, elle doit périr. Chacun est responsable de son drame et c'est toujours une mauvaise méthode de rendre les autres responsables de ce qui vous arrive. Mais l'homme isolé, fût-il réformateur, est voué à l'inefficacité.

C'est pourquoi il est heureux qu'une institution, animée d'ailleurs par l'administration, donne l'occasion aux jeunes fonctionnaires et aux moins jeunes de réfléchir ensemble sur les mécanismes de la prise de décision, sur les causes d'immobilisme ou d'inefficacité de l'administration, sur les systèmes de réanimation de la vie administrative, sur les grandeurs et les misères de l'administration publique.

Vous êtes entrés à l'administration pour faire carrière sans doute, pour y vivre comme des hommes, alors que beaucoup deviennent en moins de dix ans des prolétaires, non pas des prolétaires privés de ressources matérielles, mais des prolétaires parce qu'aliénés intellectuellement en raison des structures et des dirigeants qui n'ont pas prévu l'emploi de jeunes intellectuels. Cette situation est anachronique. Elle est même dangereuse pour l'ordre social.

L'administration, toute l'administration doit s'adapter aux exigences d'une société de bacheliers : les fonctionnaires généraux et les cadres, les structures et les mentalités.

Le système de préparation et de prise de décision dans l'administration préconisé par les sociologues et les politicologues, système qui fait appel à l'intelligence du grand nombre, paraît un élément essentiel de la construction de cette administration moderne que vous verrez peut-être un jour.



## Quelques chiffres concernant les élections

---

Au 1<sup>er</sup> janvier 1967, on comptait 23.531 conseillers communaux qui se subdivisaient en 15.395 conseillers communaux, dont 481 femmes (3,1 %), 5.550 échevins, dont 100 femmes (1,8 %) et 2.586 bourgmestres, dont 24 femmes (0,9 %).

Un bourgmestre exerce ses fonctions depuis 1919 et cinq autres, depuis 1921.

Aux élections communales de 1964, dans 399 communes, l'élection s'est faite sans lutte, une seule liste de candidats ayant été présentée.

Le nombre des circonscriptions électorales pour la Chambre s'élève à 30, à 21 pour le Sénat et à 106 districts, pour les élections provinciales.

En 1965, aux élections législatives, ont fonctionné 10.164 bureaux de vote et 3.449 bureaux de dépouillement. Il y eut 2.318 candidats à la Chambre pour 212 sièges (9,15 % d'élus) et 1.256 au Sénat pour 106 sièges à désigner directement (8,4 % d'élus).

Lors des dernières élections, le nombre des électeurs fut de 6.091.534 dont 52,7 % de femmes et 47,3 % d'hommes. Sur ce chiffre, il y eut, à la Chambre, 5.181.766 votes valables (soit 85 %), au Sénat, 5.117.032 (84 %) et à la province, 5.118.919 (84 %)\*.

---

(\*) Chiffres et données aimablement fournis par le Ministère de l'Intérieur.





## L'avenir de la communauté atlantique

---

par J.B. DUROSELLE

Professeur à la Sorbonne;  
Directeur de la Commission Franco-Américaine d'échanges universitaires et culturels.

★

*Ce document a été préparé pour la conférence qui s'est tenue à Royaumont du 7 au 10 juillet 1966. L'Institut Atlantique n'a d'autre responsabilité que de le mettre à la disposition des participants comme base de discussion. L'auteur garde la responsabilité des faits et des appréciations énoncés.*

\*  
\*\*

Depuis 1963, sans doute depuis que le général de Gaulle, libéré de l'entrave algérienne, a commencé à jouer le rôle de perturbateur dans le monde paisible de l'OTAN, il y a eu de nombreux colloques portant, à des nuances près, sur le même sujet : « L'Europe et les États-Unis ». J'ai pour ma part participé à ceux de Chicago (octobre 1963), du Council of Foreign Relations (avril 1964), du Washington Center of Foreign Policy Affairs (mai 1964), de l'Atlantic Association (Washington, septembre 1964), de l'Institut Atlantique (Paris, printemps 1965), de la Villa Serbelloni (octobre 1965). Autour d'un noyau composé des mêmes personnes, on discute des mêmes sujets. En simplifiant un peu, le schéma est le suivant : on s'interroge longuement — et d'ailleurs sans succès — sur les buts du général de Gaulle. Puis on évoque les moyens de le contrecarrer. Nos collègues allemands font alors un exposé d'une subtilité remarquable sur les moyens de réaliser l'unification de l'Allemagne. Après quoi, on revient au général de Gaulle, à ses pompes et à ses œuvres.

Puisqu'on m'a fait l'honneur de me demander ce rapport préliminaire, je voudrais suggérer de rompre le cercle. Sans trop insister sur la conjoncture présente, il me paraît indispensable de réfléchir aux fondements de l'alliance, aux concepts chargés d'émotion qui tendent à la consolider ou à la disloquer ; puis de proposer — comme simple base de discussion — des suggestions quant à ses buts et même à sa nature future.

## I. LES MYTHES

Entendons-nous bien, pour commencer, sur la notion de mythe. Il s'agit d'un concept chargé d'une valeur émotionnelle. Des groupes humains se sont passionnés pour ou contre tel ou tel concept, et de ce fait, le concept n'est plus une simple création de la froide raison. Il est devenu une idée-force, la force dérivant des passions humaines. Ainsi, les mots « nation », « prolétariat », « église », et une infinité d'autres, doivent être analysés non seulement pour en découvrir le contenu intellectuel, mais aussi pour y déceler les forces émotives qui s'y sont attachées.

Remarquons qu'il ne s'agit nullement ici d'employer mythe dans son sens purement négatif, comme les chrétiens face à la « mythologie » païenne. Nous n'opposons pas le mythe à la réalité et pensons qu'il peut y avoir dans le mythe, ou plus exactement dans les jugements favorables ou défavorables qu'il provoque, une part de vérité. Mais nous opposons le mythe à la froide raison.

Dans nos discussions atlantiques, deux mythes me paraissent, plus que d'autres, devoir être analysés et, en quelque sorte, démasqués : *l'unité* et *l'indépendance*.

### 1. L'Unité.

Voilà un mythe par excellence. Hommes d'Etat, groupes de pression, larges secteurs de l'opinion appellent de leurs vœux l'unité, comme le grand remède à tous les maux : « unité syndicale », « unité des Eglises », mouvement « pour l'unité », « unité du prolétariat », « union sacrée », « union nationale », « unité des républicains », etc...

Dans le monde atlantique, l'unité est invoquée comme la grande panacée. Dans son message sur l'état de l'Union de janvier 1962, le président Kennedy, évoquant la communauté atlantique, déclare avec optimisme qu'elle existe déjà, et qu'elle est fondée sur « l'unité et la coopération » (sans bien voir ce qu'il y a de contradictoire entre ces deux mots). Après son succès de Cuba, en octobre 1962, il croit le moment venu de développer et de proclamer cette « unité occidentale » qui s'opposerait à la désunion croissante des communistes — URSS et Chine, Las ! le 14 janvier 1963, le général de Gaulle se charge de démontrer que l'unité était moins avancée qu'il n'y paraissait. Il sera désormais de bon ton dans les milieux atlantiques, de dire que sans de Gaulle, on marcherait vers l'unité.

Avant d'analyser l'unité, notons qu'il y a, au sein du monde atlantique, deux grands types d'écoles, dont la réconciliation est souvent

plus verbale que réelle. L'une est « atlantiste » et parle de « communauté atlantique ». Elle n'est pas hostile — au moins en paroles — à la réalisation d'une communauté européenne au sein de la communauté atlantique. Mais elle place cette dernière plus haut dans la hiérarchie des valeurs. J'ai ainsi entendu le professeur Frank Munk, dans le colloque de Chicago (octobre 1963) dire (en le déplorant, je crois), que pour beaucoup d'Américains, vu les lenteurs de la construction européenne, il fallait négliger celle-ci et aboutir directement à la communauté atlantique. De même, Mac George Bundy, dans son article de *Foreign Affairs* de septembre 1962, évoquait l'excellence des liens Washington-Bonn, Washington-Londres et les liens moins satisfaisants Washington-Paris. Il ne pensait pas à évoquer les liens Etats-Unis-communauté européenne.

La tendance « européiste » diffère de celle-ci. Certes la plupart de ses promoteurs, et le plus éminent de tous, Jean Monnet, ne sont pas hostiles à l'« unité atlantique ». Mais ils la conçoivent sur le modèle des « deux piliers » Etats-Unis-communauté européenne, liés par un « partnership atlantique » que l'on bâtirait en même temps que la communauté européenne. Il semble bien que ce soit l'influence de Jean Monnet qui ait détourné le président Kennedy, après juillet 1962, d'utiliser le vocable « communauté atlantique ». L'arrivée au pouvoir de Johnson paraît au contraire avoir restauré la nette prédilection américaine pour l'« atlantisme » proprement dit.

Que le mot « unité occidentale » (quelle qu'en soit la forme) soit séduisant, à première vue, c'est un fait. L'union ne fait-elle pas la force ? Mais, chose curieuse, on parle beaucoup de cette unité sans jamais l'analyser. Or, il faut le faire, pour déceler tout ce qu'un tel concept a d'ambigu, parfois de troublant et même d'insatisfaisant. Cette analyse doit être faite sur le plan *statique* et sur le plan *dynamique*.

Sur le plan statique, le mot « unité » recouvre en réalité toutes sortes de potentialités, selon le degré qu'elle atteint. Pour simplifier, on peut proposer la liste qui suit, où l'ordre est celui des degrés décroissants.

1. *L'unité par la domination* (un Etat conquiert les autres et les gouverne : l'Europe d'Hitler).

2. *L'unité par l'absorption assimilatrice* (un Etat conquiert les autres, mais ne considère pas leurs populations comme inférieures et les fait participer au gouvernement : l'Europe de Napoléon).

3. *L'unité par la fédération* (chaque Etat renonce à une partie de sa souveraineté au profit d'un gouvernement fédéral. Cette renonciation est de préférence volontaire. On peut ainsi avoir des fédérations égalitaires : USA, Confédération Helvétique, ou inégalitaire : II<sup>e</sup> Reich allemand où la Prusse l'emporte sur les autres fédérés).

4. *L'unité par la confédération* (chaque Etat garde sa souveraineté, en principe, mais accepte de ne pas l'utiliser dans un certain nombre de cas, faute de quoi il est l'objet de sanctions de la part d'une institution confédérale. Par exemple l'« exécution fédérale » dans la confédération germanique de 1815-1866).

5. *L'unité par le leadership* (chaque Etat garde sa souveraineté et il n'y a pas d'Institution confédérale. Mais on accepte que pour certains domaines, notamment la défense, le plus grand des alliés ait l'essentiel des responsabilités : c'est l'OTAN au début des années 1950).

6. *L'unité par la consultation* (ni institution confédérale, ni leader, mais on accepte de ne prendre les décisions importantes qu'après s'être consultés, et d'un commun accord. C'est approximativement l'état actuel de l'Europe des six vue d'un point de vue gaulliste, c'est-à-dire avec la volonté de ne pas considérer la commission de Bruxelles comme un « pouvoir ».)

7. *L'unité par le style* (on admet toutes les souverainetés et toutes les divergences, mais en gardant au sein du groupe une certaine courtoisie fondamentale. Au lieu de dire « non », on dit « yes but », pour exprimer le désaccord).

Si nous reprenons celle liste, que signifie l'« unité atlantique » ? 1 et 2 signifient un impérialisme ouvert, que les Etats-Unis n'ont qu'exceptionnellement pratiqué et ces deux degrés sont évidemment exclus. 3 est peut-être accessible, quoique lointain, dans la communauté européenne. Mais pour la communauté atlantique, on voit très mal les Etats-Unis renonçant à une parcelle de leur souveraineté nationale au profit d'un organisme où l'autorité pourrait leur échapper. Sans revenir aux « Lodge reservations » de 1919 qui n'acceptaient l'entrée des Etats-Unis à la SDN — pourtant non supra-nationale — qu'avec les plus extrêmes précautions pour rappeler l'indépendance absolue des Etats-Unis, il suffit de comprendre que les Américains n'ont *aucun besoin* de céder une part de souveraineté. Or, cette cession est pénible et dans le concret rebutante. Actuellement, on voit mal par exemple les citoyens français prêts à accepter que les règles de leur service militaire seraient fixées par un président allemand ou néerlandais, etc... ou par

un conseil suprême où une coalition d'Allemands, d'Italiens, de Belges mettrait les Français en minorité. De même et réciproquement, je ne pense pas que les citoyens allemands ou néerlandais accepteraient aisément un président français, etc... Je considère comme superlativement naïf le rapport d'une sous-commission de la « National Planning Association » (*Le Monde*, 31 mai 1966) proposant une communauté fédérale englobant les Etats-Unis, avec pouvoir supranational et disant qu'un tel projet « susciterait sans doute l'anathème du général de Gaulle ». Car, avant l'anathème du général de Gaulle, la certitude est absolue qu'il y aurait un anathème total du Congrès des Etats-Unis.

Or, peut-être Allemands, Néerlandais, Belges, Italiens, Français se résigneront-ils progressivement à une pareille éventualité, parce qu'ils peuvent en sentir la nécessité impérative. Mais il faut cette nécessité, et elle n'existe aucunement pour les Etats-Unis.

Aux yeux du Sénat et de l'opinion américaine, il est également peu probable que 4 soit adopté. Quoique les Institutions qu'il implique n'aient pas de pouvoir réel (on voit mal une « exécution fédérale » au XX<sup>e</sup> siècle), elles ont l'apparence de ce pouvoir, et ceci jusqu'à nouvel ordre, est impopulaire aux Etats-Unis. Au surplus, 4 n'a pas l'efficacité de 3. Si un sacrifice devient nécessaire, pourquoi ne pas aller directement vers une solution fédérale (que quelques Américains évoquent parfois : par exemple, l'ambassadeur Finletter ou Clarence Streit).

Restent 5, 6 et 7. On peut dire que 5 a existé, pendant la guerre de Corée et non sans à-coups (par exemple, les hésitations françaises face à la CED). On peut dire aussi que, plus ou moins consciemment, beaucoup d'Américains la confondent avec leur idéal d'« unité occidentale ». Que pour la défense au moins on adopte le leadership américain, c'est à la fois logique pour tout le monde (M. Acheson ne nous répète-t-il pas sans cesse que les Etats-Unis détiennent 98 % de la puissance militaire et que le reste est négligeable et méprisable ?) et agréable pour les Américains qui ont — trait sympathique de leur caractère national — une robuste confiance en eux-mêmes et une grande foi dans leurs propres experts. Cela suppose évidemment que soit démontré le postulat selon lequel « What is good for America is good for the World ».

Mais 5 présente des difficultés. Il en est une d'ordre émotionnel : il n'est pas très agréable de dépendre exclusivement d'un pays étranger, même ami, pour sa propre sécurité. Non que l'on n'ait confiance en lui — les thèses du général Gallois qui rejettent toute confiance devraient être ici discutées. Mais parce que, et en dépit des déclarations rassurantes qui proclament le contraire, il est évident que le grand pays

ami pensera d'abord à sa propre sécurité, ensuite à celle de ses alliés. Or, qui est sûr que leurs intérêt coïncideront exactement dans tous les cas ? Il est au surplus des difficultés plus graves, car elles ne sont plus émotionnelles mais logiques.

L'intérêt du grand leader est de diriger la défense, c'est-à-dire d'en posséder les armes essentielles, mais en même temps de partager les charges avec les autres. Un vrai leadership aboutirait au fait que les alliés accepteraient non seulement de se cantonner aux armements mineurs (la « piétaille » à côté des « chevaliers »), mais encore d'avoir de gros budgets d'armements mineurs. Or, à l'exception près de l'Allemagne, les alliés refusent poliment ces charges et réduisent leurs budgets militaires, la durée de leurs services, le meilleur argument pour agir ainsi leur étant fourni par M. Dean Acheson et ses 98 %.

Que l'Allemagne seule accepte ce leadership sans réserve est dû à sa situation particulière : démembrée, mutilée, inquiète pour Berlin-Ouest, il est normal qu'elle paye n'importe quel prix pour avoir sur son territoire des soldats américains. Or, le leadership américain à l'égard de l'Allemagne est précis et impitoyable. L'obligation par exemple d'acheter pour 2,7 milliards de marks d'armement américain chaque année vient de lui être rappelée. Quant aux autres, leurs degrés d'allégeance au leader sont divers, ne serait-ce que pour l'acceptation de bases américaines sur leur territoire. Dans la mesure où la menace soviétique décline (nous y reviendrons) le leadership américain déclinerait aussi.

Enfin, reste la difficulté essentielle. On ne peut pas abstraire la défense de la politique extérieure. Or, l'alliance est atlantique et la politique extérieure américaine est mondiale. Même si, en Europe, elle coïncide à peu près — à peu près seulement — avec celle des alliés, elle peut s'y opposer dans le reste du monde. Les Néerlandais, les Britanniques, les Français ont à ce sujet des souvenirs précis et récents pour la décolonisation, les deux derniers pour Suez.

Paroles officielles mises à part, la politique américaine à Cuba, à Saint-Domingue et surtout au Vietnam est fortement désapprouvée par de larges secteurs des opinions publiques occidentales. Certes, il est plus aisé de critiquer que de trouver une solution. Il n'en reste pas moins que beaucoup se demandent si c'est au nom de la liberté que les Américains, hostiles à la dictature dure, mais honnête des communistes, défendent massivement la dictature également dure, mais corrompue, du général Ky. De même, le communisme n'ayant jamais été produit que par la guerre (le schéma de Marx sur le triomphe du prolétariat par la révolution interne n'ayant jamais joué), beaucoup sont

surpris de voir les Américains faire exactement ce qu'il faut pour produire le communisme au Vietnam.

Ce type de critiques montre à quel point l'unité par le leadership, si agréable soit-elle à M. Acheson, est une vue de l'esprit. Dans les vieilles alliances d'autrefois, la Duplice ou l'Alliance franco-russe, il n'y avait peut-être pas de machinerie institutionnelle en temps de paix. Mais il était entendu que les alliés se soutenaient dans l'ensemble de leurs politiques extérieures. Ainsi, à Algésiras en 1906, la Russie et l'Autriche-Hongrie n'avaient aucun intérêt direct, mais tout le monde savait que la Russie voterait pour la France et l'Autriche-Hongrie pour l'Allemagne. Aujourd'hui, les Etats-Unis ont toujours fait savoir qu'ils avaient leur propre politique à Suez ou en Afrique, et que ces problèmes étaient exclus de l'alliance. On s'étonne de leur surprise à voir que leurs alliés leur rendent la pareille au Vietnam (sauf, pour certains, sur le plan des approbations verbales non suivies d'effet).

Restent donc 6 et 7. 7 est évidemment accessible, mais son intérêt paraît échapper au général de Gaulle qui pense peut-être que seule la brutalité peut secouer de vieilles structures sclérosées. 6 est finalement pour les Européens, l'idéal. L'ennui est que les Américains, conscients de leur énorme responsabilité et confiants dans leurs propres experts, oublient souvent de consulter leurs alliés, ou appellent consultation une information donnée une demi-heure avant l'évènement. Plus grave encore est le fait que leur législation de défense (loi Mac Mahon) leur interdit de consulter leurs alliés sur l'essentiel. J'ai souvent entendu le général Stehlin, notamment au colloque du Council of Foreign Relations en 1964, insister sur ce point : ce n'est pas le Conseil atlantique qui fait les vrais plans, mais les Américains seuls. Ce qui reste à planifier une fois les vrais plans adoptés secrètement n'est, si je puis dire, que de la « broutille ». Ce qui a déplu à beaucoup d'Européens dans la MLF, c'est que sous prétexte de proposer quelque chose de substantiellement nouveau, elle ne faisait en réalité que consolider le statu quo, c'est-à-dire le monopole américain pour le planning stratégique réel, toujours en vertu de la loi Mac Mahon.

Les remarques qui précèdent montrent, je pense, avec netteté qu'il ne suffit pas de crier « unité, unité » pour faire la communauté atlantique. Je pense qu'il faut crier « unité, unité », à cause du degré 7 : la politesse. Mais il faut être très conscient des obstacles énormes qui se dressent devant toute forme d'unité, à cause des tempéraments nationaux, et aussi de l'énorme puissance des Etats-Unis et de l'inégalité dans l'alliance. On voit mieux la possibilité d'une unité européenne, remontant jusqu'au degré 3. Mais là, le problème est de

savoir ce qui est le plus important : le contenu du concept ou son extension. Vaut-il mieux l'Europe des Six atteignant le degré 3 (quelques naïfs pensent qu'il suffirait que le général de Gaulle disparaisse) ou une Europe des Dix, des Douze, des Quinze ne remontant qu'au degré 4 ? D'autre part, la réalisation de 4 est-elle une transition nécessaire pour atteindre 3, ou bien la réalisation des 4 empêchera-t-elle 3 ? C'est de cela que l'on discute actuellement quand on pense à l'Europe.

Jusqu'à présent, nous avons examiné le concept au point de vue *statique*. Mais il y a une *dynamique* du problème de l'unité : par quel processus peut-on espérer l'atteindre ?

Il n'est peut-être pas mauvais de rappeler en quelques mots l'opposition qui existe entre pays occidentaux et communistes en matière d'unité. Les Communistes ont une idéologie d'Etat, obligatoire, seule enseignée, protégée par la police et les tribunaux. A l'époque de Staline, un immense effort fut fait pour donner à cette idéologie un caractère monolithique, et Tito fut excommunié pour avoir refusé de s'y soumettre. Depuis lors, il y a des « voies différentes » vers le socialisme, qui introduisent un certain assouplissement. Il subsiste le fait que c'est toujours du socialisme qu'il s'agit, et que chaque Etat, même si sa voie diverge un peu de celle du « grand frère » soviétique (expression adoptée officiellement, et qui évoque Teddy Roosevelt et les Etats-Unis de son temps, « big brother » des Républiques latino-américaines), impose sa propre interprétation par l'administration, la police et la justice dans les frontières de son Etat. Il y a donc plusieurs monolithes semblables au lieu d'un seul gros monolithe.

Face à cela, on trouve encore de nombreux Occidentaux dont le rêve est de construire une idéologie occidentale pour créer un autre pôle d'attraction en utilisant les armes mêmes de l'adversaire. Une telle conception est contradictoire avec ce qui est l'essence de l'Occident : placer les droits sacrés de la personne humaine au-dessus de la raison d'Etat, et par conséquent, laisser chaque personne libre de choisir sa propre idéologie, même communiste (du moins est-ce là l'idéal, et l'utilisation de la police contre les communistes, en Occidentaux, rappelle fâcheusement le propos de Saint-Just : « Pas de liberté pour les ennemis de la liberté », qui justifierait toutes les dictatures).

Donc l'Occident est caractérisé par la pluralité des idéologies. Il y a chez nous, parce que nous sommes ou voulons être le « monde libre », une grande force de dissociation partant du fait que l'on a le droit imprescriptible de ne pas être d'accord avec l'Etat. Les communistes appellent cela les « contradictions » du capitalisme et ironisent sur le désordre qu'elles impliquent nécessairement. Les Occidentaux doivent



au contraire en être fiers car ce désordre apparent est en réalité l'épanouissement de la personne humaine.

Cependant, la cohésion existe, suffisante pour survivre en période calme, suffisante pour réaliser de grandes choses en période troublée, ne serait-ce que de gagner les grandes guerres. C'est cette cohésion qui nous intéresse ici. Le général de Gaulle dans le tome I, page 1 de ses *Mémoires* ne fait que dire, dans son langage majestueux ce que pensent et sentent tous les vrais hommes d'État. Il parle des Français et dit que pour lutter contre les « ferments de dispersion » auxquels ils sont inclinés, il faut leur offrir de « vastes entreprises » grâce auxquelles ils retrouveront l'unité. Cela est vrai partout et non seulement de la France. Avec la « Frontier » les États-Unis ont eu pendant un siècle la vaste entreprise qui a finalement, malgré une terrible secousse, maintenu leur cohésion. Depuis qu'il n'y a plus de « Frontier » de nouvelles « vastes entreprises » leur ont été offertes, la « New Freedom », puis la « New Diplomacy » de Wilson, le « New Deal », puis la croisade des Démocraties de Roosevelt, la « New Frontier » de Kennedy, la « Great Society » de Johnson. Il n'est pas jusqu'à l'Amiral Radford et John Foster Dulles qui n'aient offert un « New Look » stratégique et diplomatique dont le défaut était peut-être qu'il ressemblait étrangement à l'« Ancient Look ». Les périodes ternes, médiocres, ont été celles où rien n'était offert — l'« America First » ou le « Back to Normalcy » de Harding. Ce n'est pas se lancer dans une vaste entreprise que de « revenir à la normale » ou de conserver ce qui est.

La vaste entreprise comporte, implicitement ou explicitement, quelque chose de « new ». Sinon, on déçoit la partie de la population pour laquelle la « normale » était assortie de souffrances. En France, on peut appeler cela le « Poincarisme ». Dans le Royaume-Uni d'entre 1919 et 1931, le maintien du sterling à sa parité-or, provoquant un chômage constant, a été le type même de la politique de « retour à la normale ».

Transposant ces données à l'alliance atlantique, nous nous rendons immédiatement compte que sa grande période a été celle où elle était une « vaste entreprise » : assurer la sécurité d'une Europe déchirée, naguère ruinée et cependant en plein essor. Les hommes qui ont inventé le plan Marshall, le pacte atlantique, l'aide militaire, ont eu le sens de la « vaste entreprise ». Américains pour la plupart, ils ont réellement été des « leaders ». Comme nous l'avons vu, l'« unité occidentale » n'a jamais été plus grande qu'alors, ce qui démontre bien que dans l'Occident libre, il ne peut y avoir d'unité sans vaste entreprise ! C'était peut-être l'unité du degré 5, sous un leader ; du moins y avait-il un leader. La grandeur de Truman aux yeux des Européens est d'avoir été le président de cette grande époque.

Je note au passage que les Français entendent « leadership », « leader » dans le sens de commandement, voire dictature : après tout, Leader, Führer, Duce, sont des mots voisins. Mais je le prends pour ma part dans le sens que lui donnent les Américains : celui qui guide, qui inspire, qui prend des initiatives. Ainsi, lorsque Kennedy, après octobre 1962, a dit que les Etats-Unis voulaient jouer leur rôle de leader, on a fait en France le contre-sens, et on l'a accusé de vouloir nous « satelliser », alors qu'il voulait certainement nous montrer la voie nous offrir une « vaste entreprise », son « grand dessein ». Le général de Gaulle n'est pas le dernier à avoir fait le contre-sens.

Quinze à vingt ans après le plan Marshall et le pacte atlantique, les Occidentaux cherchent en vain le « leadership » et la « vaste entreprise ». La grande réussite des années 1947-1953 avait produit un ensemble d'Institutions, dont l'OTAN était le symbole. Cette réussite même a fait oublier que le monde évolue. C'était une vaste entreprise que de créer l'OTAN. Le considérer aujourd'hui comme l'arche sainte intangible, c'est faire du « back to normalcy » ou du moins du maintien de la « normale ». C'est donc oublier qu'il y a eu des changements profonds et que ce qui était une tâche grandiose, propre à stimuler la cohésion et à assurer l'unité, est devenu routine.

On peut évidemment discuter si sur le fond, le général de Gaulle a eu tort ou raison de lancer un grand coup de hache dans l'arche sainte. Pour le style et la politesse (cf. degré n° 7), il est hors de doute qu'il l'a fait d'une façon parfaitement déplaisante. Mais en terme de *dynamique de l'unité*, il me paraît hors de doute qu'il a réveillé beaucoup de gens d'une torpeur béate, fondée sur l'auto-satisfaction. Je partage entièrement sur ce point l'opinion du sénateur Church.

On peut aussi discuter pour savoir si les Etats-Unis ont eu raison de riposter par une démonstration de l'union — au moins apparente — des Quatorze. Il est bon de montrer qu'une solidarité subsiste. Mais si tout ce que proposent les Américains, c'est de reconstituer à quatorze le même OTAN qui existait à quinze, alors on peut affirmer que la désagrégation se poursuivra. Combien d'entre les quatorze ont voulu démontrer leur attachement à un OTAN immuable ? combien ont voulu simplement protester contre le fait que le général de Gaulle s'y est pris brutalement (degré 7) ? Pour beaucoup la manifestation de solidarité dérive beaucoup plus de l'acceptation du degré 7 (Nous faisons cela par courtoisie pour les Etats-Unis qui nous ont tant aidés) que du degré 5 (Nous faisons cela parce que notre leader, les Etats-Unis, dit qu'il faut conserver l'OTAN).

La conclusion de tout ceci est que nous ne pouvons plus prétendre

résoudre tous nos problèmes en invoquant l'unité occidentale. En fait, elle n'existe pas, a cause de l'inégalité — nous y reviendrons — et parce que les institutions qui la symbolisaient se sont lentement sclérosées. Par contre, il nous faut rechercher de nouvelles « vastes entreprises ». Nous discuterons plus loin de ce problème.

Finalement, il n'est pas sûr que, dans notre monde agité, l'« unité occidentale » soit toujours une méthode efficace. On peut en discuter en ce qui concerne les perspectives, à vrai dire bien vagues, de réunification de l'Allemagne. Est-ce en voyant devant elle un bloc occidental dur et cohérent que l'URSS acceptera de lâcher le gage inestimable que constitue pour elle la DDR ? D'ailleurs, si certains Occidentaux essayaient d'imposer par la force à l'URSS, l'unification allemande, c'en serait fait pour toujours des espoirs d'unité occidentale. Si les Français qui réfléchissent peuvent rationnellement admettre que la division de l'Allemagne est un mal en soi, cette vue n'est nullement partagée par la majorité de la population laquelle, malgré le temps et les générations nouvelles, n'a pas oublié la défaite, l'occupation et le nazisme, et a besoin de plus de temps encore pour avoir confiance dans ses voisins. Soyons francs. Aucun Français ne se battrait de bon cœur pour l'unification de l'Allemagne. Et je pense que la France est bien loin d'être la seule à avoir cette réaction émotionnelle.

De même, en période de guerre du Vietnam, il devrait être admis que, pour les intérêts même de l'Occident, l'action des Etats-Unis peut être désapprouvée publiquement par l'un ou plusieurs de leurs partenaires. En agissant ainsi, ils se contenteront d'imiter les Etats-Unis eux-mêmes qui, à juste titre, ne voulaient pas se solidariser entièrement avec leurs alliés occidentaux dans la résistance à la décolonisation. Il me paraît indispensable, même si cela est douloureux pour beaucoup, que l'extrême impopularité des Etats-Unis dans les pays du « tiers monde » ou dans nombre d'entre eux, n'affecte pas l'Occident en tant que tel. Il est regrettable que la popularité actuelle et peut-être passagère du général de Gaulle dans ces pays soit partiellement liée à sa brutalité à l'égard d'un grand pays allié et que cela désagrège l'amitié et les sentiments (Cette popularité a aussi des causes positives, telles que l'audace des accords de coopération avec l'Algérie). Mais l'Occident a sans doute besoin que les pays du tiers monde puissent tourner leur sympathie ailleurs que vers l'URSS ou la Chine. Ainsi, la guerre du Vietnam ne saurait être la « vaste entreprise » de l'Occident. Puisse-t-elle ne pas empêcher d'autres « vastes entreprises » qui, nous le verrons, nous sont ouvertes.

## 2. L'Indépendance.

Tout comme l'unité occidentale, l'indépendance est un mythe. Chronologiquement, on aurait même tendance à dire qu'il est un mythe du passé, tandis que l'unité est un mythe du présent et de l'avenir. Mais ceci n'est pas universellement vrai. Pour trois catégories de pays, l'indépendance a une valeur active et actuelle :

a) Les pays du tiers monde, pour la plupart ex-colonies, et qui viennent de l'acquérir ou de la conquérir ; pour eux, elle est donc parée des charmes de la victoire et symbolise la dignité humaine enfin conquise.

b) Les démocraties populaires et pays socialistes d'Europe orientale, avides d'échapper aux séquelles de la formidable emprise stalinienne.

c) Les trois très grandes puissances : Etats-Unis, URSS et bientôt Chine. Pour elles, l'indépendance est une réalité vivante et habituelle, au point d'être devenue inconsciente. J'ai rappelé plus haut pourquoi il y a peu de chances que les Etats-Unis renoncent à une part de leur souveraineté nationale, n'y étant pressés par aucune nécessité.

Restent les pays occidentaux autres que les Etats-Unis.

Dans une bonne partie de leurs opinions publiques, une sorte de dogme s'est implanté selon lequel on doit substituer aux indépendances nationales un regroupement — mille théories existent quant à la nature de ce regroupement et à son extension. Le choix qui paraît s'offrir est : ou bien le regroupement et l'indépendance du groupe ainsi constitué, ou bien une acceptation résignée du leadership américain. Non seulement, pour beaucoup de citoyens de ces pays, il est devenu presque immoral de revendiquer l'indépendance, mais pour les Etats-Unis — qui eux sont réellement indépendants — l'indépendance des pays moyens est un symbole d'esprit retardataire. Le général de Gaulle, qui l'invoque à temps et à contre-temps, est typiquement, dit-on, un homme du XIX<sup>e</sup> siècle. En forçant un peu les choses, pour beaucoup d'Américains, il est juste et sage que les Etats-Unis et le Gabon soient indépendants, mais périmé et malsain que la France aspire à l'être.

J'ai voulu insister sur cette confusion pour bien montrer qu'en réalité, ce qui est important, c'est le mythe de l'indépendance, beaucoup plus que l'indépendance objective. Car celle-ci n'existe pas vraiment, même pour les Etats-Unis, qui sont la plus grande puissance du monde. Etre indépendant, cela voudrait dire vivre en vase clos. Cela existe peut-être pour quelques tribus de l'Amazonie ou de la Nouvelle Guinée, mais certainement pas pour aucun des Etats existant, au sens juridique

du terme. Ce qui est important, c'est l'usage que l'on fait du mot, et du mythe que le mot dissimule.

Juridiquement, l'indépendance politique se caractérise par le fait qu'il n'y a aucune autorité supérieure à celle de l'Etat. Tandis que dans l'Etat, les citoyens sont soumis à sa contrainte, il n'y a pas de super-Etat (l'ONU n'en est pas un) qui oblige l'Etat à respecter la loi internationale. Autrement dit, comme l'a judicieusement remarqué Raymond Aron, l'essence de l'Etat est qu'il peut décider de faire usage de la force. Ce qui caractérise l'indépendance, c'est le pouvoir de décider que l'on fera la guerre.

Mais être indépendant juridiquement ne signifie pas qu'on le soit réellement. Certes, je peux décider de faire la guerre, mais cette décision est absurde, car je serai écrasé. Donc, je ne la prendrai pas. Mon indépendance reste purement théorique. Elle existe pourtant. Le Montenegro, au début du XX<sup>e</sup> siècle, a déclaré la guerre simultanément à la Russie, à l'Autriche-Hongrie, à l'Allemagne, à l'Italie, à la France et à l'Angleterre. Mais dans la réalité, ce genre de folie est exceptionnel.

N'est donc réellement indépendante que la puissance qui peut déclencher une guerre avec chance de succès. Dans l'époque classique non atomique, une grande puissance était celle qui pouvait faire la guerre avec chances de succès contre n'importe quelle autre puissance prise isolément (je propose cette définition, inspirée de Clausewitz, avec quelques retouches). Or, aujourd'hui, cette formule n'a guère de sens. Elle n'en a certainement aucun pour les puissances intermédiaires, France, Royaume-Uni par exemple. La démonstration en a été faite à Suez. Les seules traces du passé qui subsistent se trouvent en haut et en bas de l'échelle. En haut parce que les Etats-Unis et l'URSS seules peuvent sinon déclencher une guerre — le risque est trop grand — au moins assurer leur sécurité en dissuadant toute autre puissance de la leur faire. En bas parce que dans un pays sous-développé et par conséquent misérable, on peut déclencher une guerre subversive. On le peut parce que la misère d'une population lui donne le courage de supporter les effroyables souffrances de la guerre subversive. Un pays « nanti » n'aurait pas ce courage. N'ont donc une certaine indépendance que ceux qui ont une énorme puissance de dissuasion ou ceux qui ont, du fait de leur misère, l'audace de tout supporter. Ceux qui n'ont ni l'arsenal, ni la misère, ne sont plus réellement indépendants. Ils ne peuvent plus risquer l'usage de la force sans l'autorisation d'un des deux grands. Et ils ne sont plus protégés que par l'un des deux grands, non par eux-mêmes.

Il s'agissait d'indépendance politique. Pour l'indépendance économique, les données sont plus simples encore. La notion n'aurait de

sens que pour un pays vivant en autarcie. Or, aucun pays au monde n'a toutes les ressources ni la possibilité de fabriquer tous les ersatz. L'autarcie n'est donc possible qu'avec de grandes souffrances de la population. Il faut un Hitler ou un Staline pour imaginer des solutions économiquement aussi brutales — et encore ni Hitler, ni Staline n'ont réalisé l'autarcie totale. La notion d'indépendance économique, qui paraît avoir été imaginée par List dans son *Système national d'économie politique* datant de 1841, est donc nécessairement relative. On a toujours besoin des autres.

Oui, mais ces autres dont on a besoin, subira-t-on leur volonté, ou leur imposera-t-on la sienne ? Là, la réponse est claire. Plus un pays a une économie puissante et diversifiée, plus il est à même d'imposer sa volonté. Il l'impose au fournisseur d'une matière première, qui ne peut survivre que s'il vend. Il l'impose au concurrent étranger par la guerre des prix, ou en utilisant ses excédents de capitaux pour s'installer chez lui. S'il dispose d'un énorme marché interne, il produit en grandes quantités, plus vite, à des prix plus avantageux, et il dispose d'un excédent massif de ressources pour la recherche fondamentale et appliquée, qui lui permet de distancer ses concurrents sur le plan technologique.

On le voit, il n'y a qu'un pays au monde susceptible d'imposer son autorité sur le plan économique et de jouir ainsi de la pleine indépendance économique — les Etats-Unis. Au-dessous, l'URSS, peut-être un jour la Chine, jouissent d'une indépendance économique défensive, en ce sens qu'elles sont à peu près à l'abri de l'influence américaine (malgré des incidents tels que les déficits en blé). L'Etat étant maître du commerce extérieur et le régime autoritaire permettant de comprimer le niveau de vie des citoyens, elles peuvent se donner, dans certaines techniques de pointe, un vaste équipement et prendre ainsi une avance technologique (le Spoutnik). Mais l'URSS ne peut imposer sa volonté en dehors du monde communiste. Inversement, pour garder leur influence prépondérante, les Américains ont intérêt à empêcher de nouveaux pays de passer dans l'orbite communiste. C'est l'un des éléments de la politique du containment.

Les puissances économiques de l'Europe occidentale, et notamment celles dont les produits nationaux bruts sont très voisins, Allemagne, Royaume-Uni, France, ne peuvent pas être considérées comme indépendantes économiquement. Si elles se protègent par des barrières douanières, elles assoupissent leurs industries et accentuent leur retard technologique (la France sous la III<sup>e</sup> République). Si elles s'ouvrent largement, elles risquent de voir déferler les capitaux américains ce qui à court terme, crée du travail et augmente la production et, à long

terme, peut aboutir à une véritable colonisation économique, ou à l'étouffement de certaines industries modernes (atomique, spatiale, calculateurs, aviation).

Aussi le pessimisme alterne-t-il avec l'optimisme. A la fin des années 1940, avec le plan Marshall, on croyait généralement que le « dollar gap » était un phénomène structurel. A la fin des années 1950, la production européenne s'accroissant plus vite que celle des Etats-Unis, on pouvait croire à un retour spectaculaire de l'Europe et à une diminution de la marge d'avance des Etats-Unis. La constante expansion américaine depuis 1962 accroît au contraire cette marge et démontre que ce qui est important, c'est en réalité l'avance technologique.

C'est là que l'interdépendance, l'association, l'intégration des Européens paraît s'imposer le plus. Et pourtant, elle est loin de résoudre tous les problèmes. Les Américains réussissent souvent à imposer la conclusion de marchés portant sur des produits américains (et pas seulement du matériel de guerre), au détriment de produits européens correspondants dont pourtant la qualité est souvent égale et les prix inférieurs. La solidarité européenne joue très peu en ce domaine.

Face à ces données évidentes concernant l'indépendance politique et l'indépendance économique, il est intéressant d'observer l'obstination avec laquelle le général de Gaulle poursuit le mythe de l'indépendance nationale pour la France.

L'aspect sentimental du problème ne doit pas être dédaigné. La France doit être placée à son « rang » qui est l'un des tout premiers. Mais on se demande si en poursuivant ce but, il ne se livre pas à des chimères. Le problème est en réalité complexe.

Psychologiquement, la chimère a son importance. Après les humiliations de 1940, l'occupation, la ruine, les gouvernements incohérents de la IV<sup>e</sup> République, il apporte aux Français le sentiment d'une dignité retrouvée, laquelle ne doit pas se confondre, comme le font par simplification les journalistes américains, avec le nationalisme. Le « rang » par l'expansion économique, par la création, sans aide étrangère, d'une force de frappe, par l'éviction de certaines influences américaines, tout cela, dans son esprit, doit constituer la « vaste entreprise » susceptible de rassembler les Français. Cela le place, vis-à-vis d'une opposition divisée, dans une bonne position, car c'est lui qui offre le nouveau, et c'est l'opposition qui offre le « retour à la normale ».

A court terme, et dans la perspective d'un monde où la technologie est l'essentiel, il n'est pas indifférent qu'au prix d'efforts coûteux, par ses propres moyens, et souvent face à une attitude américaine hostile, la France décide de fabriquer son propre uranium enrichi, ses propres fusées, ses propres satellites, y compris un ou deux satellites de télé-

communications, d'avoir son propre système de télévision en couleurs — avec l'URSS puisque les autres Occidentaux préfèrent en général le système américano-allemand — peut-être ses propres grosses calculatrices puisque les Américains refusent d'en livrer qui serviraient à mettre au point la bombe H, de faire avec l'Angleterre l'avion Concorde, etc.

Nous n'aurons pas la naïveté de penser que cela est à l'échelle des efforts américains, ou que cela comble une partie suffisante du retard technologique. Simplement, nous constatons qu'en agissant ainsi, la France produit des techniciens par dizaines de milliers et que ces techniciens lui seront beaucoup plus précieux que les bombes H ou les satellites.

A long terme, cette attitude ne se justifie plus. Si le général de Gaulle croit qu'il peut faire de la France un pays durablement indépendant, alors il se trompe certainement. La solution à longue échéance est soit d'admettre la suprématie américaine et de confier aux Etats-Unis les industries de pointe, soit de trouver des *solutions européennes*. Pour cela, il s'agit de savoir quelle sera l'attitude des autres Européens, s'ils préféreront que toutes leurs communications passent par les Telstars américains ou s'associeront pour avoir les leurs (et donc être à même de dire des choses qui déplairaient aux Américains), s'ils préféreront acheter leurs calculatrices à IBM et Control data ou fabriquer de grosses calculatrices en s'associant, etc... Il s'agit aussi de savoir si la France s'associera à de telles entreprises, quels encouragements apporteront les Américains ou s'ils décideront de freiner cet effort pour maintenir leur suprématie. Il est impossible aujourd'hui de le prévoir.

Ce qui, chez le général de Gaulle, évoque l'homme du XIX<sup>e</sup> siècle, ce n'est pas certes cette volonté de créer à tout prix une élite nombreuse de techniciens. C'est la confusion qu'il paraît opérer entre indépendance et affirmation de l'indépendance. Le meilleur exemple est la façon dont il a prié les Américains de mettre leurs bases en France sous commandement français — sans d'ailleurs engager avec eux la moindre discussion à ce sujet —, puis de les replier hors de France. Autant l'idée d'une réforme de l'OTAN s'impose, autant le retrait de la France de cet organisme est discutable, autant la conséquence qui en est tirée — évacuation du SHAPE et des bases du territoire français — est incompréhensible. On a bien l'impression qu'il s'agit là d'une affirmation d'indépendance beaucoup plus que d'une acquisition véritable de l'indépendance. Même si les Américains ont pris quelques libertés avec l'espace aérien français, rien n'empêcherait de négocier avec eux — poliment et secrètement — pour qu'ils observent davan-



tage les règles. Si encore il s'agissait d'un moyen de marchandage pour obtenir autre chose, on se contenterait de déplorer la brutalité du geste. Mais ce qui est plus grave, c'est qu'il semble bien s'agir de la réalisation d'un programme. Puisque la France reste dans l'alliance, son territoire sera un objectif pour l'ennemi éventuel, qu'il y ait ou non des bases américaines. Elle devient un peu moins « alliée », un peu plus « neutre », mais on ne voit pas en quoi elle deviendrait plus indépendante. La France imite le Maroc dont le jeune nationalisme justifie des impatiences qu'un vieil Etat ne saurait avoir.

Ainsi, le mythe de l'indépendance, aussi bien que le mythe de l'unité occidentale, est issu de la passion plus que de la raison. Nous pensons qu'il fallait analyser ces mythes et les ramener à leur juste valeur. Tous ces développements ont donc pu paraître critiques et destructifs. En réévaluant les vrais problèmes nous espérons, dans ce qui va suivre, éviter ce reproche.

## II. REEVALUATION DES PROBLEMES

Dans l'alliance atlantique à son apogée, il y avait diverses composantes qui ont disparu : la conscience d'un danger commun, une solidarité amicale, l'acceptation du leadership américain, enfin le sentiment d'une vaste entreprise commune. Son avenir, sa survie même sont liés à la redécouverte de ces composantes ou de composantes nouvelles, *faute de quoi sa désagrégation va se poursuivre inexorablement*. Nos discussions devraient donc porter sur ces composantes nouvelles et non sur les moyens de consolider un édifice fissuré et démodé. Je voudrais présenter ici quelques réflexions.

### 1. Réévaluation du danger.

En 1950, l'alliance était unie, car il y avait un danger évident et palpable — démontré notamment par la guerre de Corée — et un adversaire commun, la Russie stalinienne. La désagrégation que nous constatons aujourd'hui vient d'abord — cela est évident — du sentiment quasi général que le danger a décliné. Mais, — et c'est plus important encore — du fait que les Occidentaux sont en désaccord quant à la nature de l'adversaire.

Sur le *déclin du danger*, il y aurait beaucoup à dire et l'on doit se contenter de l'essentiel. Tout dérive de l'explication que l'on donne. Depuis la réussite de Kennedy à Cuba, en octobre 1962, les Soviétiques se sont abstenus de tout geste menaçant. Une première explication, est qu'ils ont été découragés par la force de l'alliance (à mon avis par la

force des Etats-Unis seuls. M. Dean Acheson, avec ses 98 %, passe son temps à nous démontrer que l'alliance est peu utile). Tant que celle-ci reste grande, ils se tiendront tranquilles. Mais avec la découverte unilatérale d'une arme nouvelle, ils pourraient reprendre une attitude agressive. Autrement dit, avec ce type d'explication, le danger n'a pas réellement disparu. Il est latent. Philip Mosely a soutenu cette thèse au colloque de Bellagio (octobre 1965). N'est-il pas, en tant que grand expert des questions soviétiques, exagérément pessimiste ?

Cette première thèse a certainement une bonne part de vérité. La situation de force des Etat-Unis (et non de l'alliance) a largement contribué à assagir les Soviétiques, et a permis le développement d'un processus de « marchandage tacite », selon l'expression de Thomas Schelling, processus dans lequel Kennedy paraît avoir été fort supérieur à son successeur.

Mais il est un second type d'explication qui, dans nos colloques, suscite presque toujours une réaction sentimentale de nos collègues américains (ainsi Morgenthau, Brzezinski) et allemands : à savoir que le danger a diminué par suite d'une profonde transformation interne de la population soviétique. Certes il serait absurde de dire que la relation entre niveau de vie et esprit révolutionnaire est simple. Il est sans doute prématuré d'admettre avec Karl Deutsch que, dépassé un certain chiffre de revenu moyen par habitant, les Etats cessent d'être secoués par des troubles révolutionnaires. Cependant, il reste vrai que ceux qui sont prêts à risquer leur vie pour que « cela change », à part quelques idéalistes, sont ceux dont le sort est misérable *et qui en ont pris conscience*. Le sort des citoyens de l'URSS est de moins en moins misérable. Après l'époque stalinienne, s'est manifestée une puissante pression en faveur d'un niveau de vie plus élevé. Nous pensons que cela diminue l'attraction vers une guerre de conquête communiste. Certes le but restera longtemps le même — l'extension du communisme au monde entier. Mais le problème est de savoir ce que l'on est prêt à sacrifier pour ce but. Si l'on recule devant le sacrifice total le but devient platonique. C'est ainsi que l'Islam parti pour la conquête du monde, s'est finalement arrêté, puis a abandonné ce but. Cela a pris plusieurs siècles et la Révolution d'octobre date de moins de cinquante ans. Mais de nos jours tout marche plus vite.

Il doit y avoir une part de vérité dans ce second type d'explication comme dans le premier. L'erreur serait évidemment de croire prématurément que le danger a disparu et qu'il ne peut plus y avoir de retours de flamme. Ainsi, trois attitudes se dégagent :

a) Le danger reste intact, quoique latent, et il réapparaîtra dans toute sa force.

b) Le danger décline, mais restons vigilants.

c) Le danger a pratiquement disparu.

On peut interpréter l'attitude du général de Gaulle soit en vertu de c) — ce qui, à mon avis constituerait de sa part une erreur considérable —, soit en vertu de b), mais du b) selon lequel, conformément aux dires de Dean Acheson, il suffit que les Américains, qui ont 98 % des forces, soient vigilants. Un certain assouplissement de l'alliance, permettant à la France de prendre des initiatives en faveur d'un rapprochement avec les Soviétiques, contribuerait à faire passer progressivement la situation de b) à c).

Plus important, dans la perspective de l'« unité occidentale » me paraît être le fait que nous n'avons plus réellement le même ennemi. Pour beaucoup d'Européens — en tout cas la majorité des Français — le danger est *russe* ou *chinois*. Pour beaucoup d'Américains, le danger est *communiste*. A l'époque de Staline, le problème était plus simple. L'URSS, dominée par le communisme stalinien, était dangereuse. On épilouquait alors (cf les travaux de Waldemar Gurian) pour savoir si le danger provenait des traditions russes ou du communisme. Mais peu importait la réponse puisque les deux phénomènes étaient inextricablement mêlés. L'évolution ultérieure a suscité une divergence qu'il faut souligner.

Dans les romans d'espionnage américain, l'adversaire est généralement appelé « les communistes ». De même dans la presse. Dans les romans d'espionnage français, on dit « les Russes » ou « les Chinois ».

La grande majorité des Français n'est pas communiste, mais une minorité de 20 % vote pour le PCF aux élections — la plupart, les sondages le prouvent, pour des raisons tout internes, et sans sympathie particulière pour l'URSS. Mais chaque Français sait qu'en moyenne une personne sur cinq qu'il rencontre dans la rue vote communiste. Chaque Français connaît des communistes, a parfois des amis communistes. Il est amené ainsi par une expérience quotidienne à constater que les communistes ne sont pas la bête de l'Apocalypse. Au surplus, il constate depuis vingt ans un irrésistible déclin de l'esprit révolutionnaire des communistes français. Le PCF, qui pouvait faire « descendre dans la rue » à Paris 2 à 300.000 personnes en 1936 ou en 1946, n'arrive plus à en grouper 20.000 aujourd'hui (quoiqu'il y ait 100.000 membres du parti et 1 million d'électeurs fidèles dans la région parisienne). Ainsi, par une sorte de réflexe conditionné, les Français ont tendance à ne pas considérer « le communisme » comme un danger

en soi. C'est le communisme conquérant et impérialiste qui leur paraît dangereux et non le communisme.

Au contraire, les Américains ont découvert le communisme en 1945-1946. Avant cette date, il leur déplaisait naturellement mais ils le considéraient avec indifférence, comme un phénomène regrettable, mais lointain. Puis il y eut la grande alliance et Roosevelt, comme beaucoup de ses concitoyens, pensa que le communisme s'affadirait et qu'on pourrait parler avec ses chefs au nom des intérêts supérieurs de l'humanité. Or, Staline était fort indifférent aux intérêts supérieurs de l'humanité (Il faut attendre Krouchtchev pour que ceux-ci soient invoqués). Venant de liquider Hitler, les Américains ont vu surgir un autre danger. Le communisme a relayé le nazisme dans le rôle de Bélial.

Si le communisme est un danger en soi, tout ce qui se rapproche du communisme est mauvais. Avec un raisonnement comme celui-là, le sénateur MacCarthy pouvait trouver des communistes partout. Le peuple américain était trop sensé pour laisser le MacCarthyisme triompher et pour assimiler au communisme tout ce qui s'éloigne de la « libre entreprise ». Néanmoins, alors que beaucoup d'Européens ont tendance à distinguer les communistes dangereux des autres communistes, les Américains considèrent tous les communistes comme dangereux et ils soupçonnent volontiers leurs adversaires d'être communistes.

Je ne peux m'empêcher de penser que les Américains ont ainsi fortement contribué à convaincre Castro qu'il était communiste depuis toujours. Le général de Gaulle a fait une erreur analogue en disant de la Guinée, en 1959, qu'elle était « une démocratie populaire ». Il n'a pas renouvelé cette erreur en 1962 avec l'Algérie, et, dans l'intérêt de l'Occident tout entier, la solution trouvée pour les rapports avec l'Algérie contraste avec la situation cubaine. Pourquoi ne pas admettre un certain type d'Etats communistes, même dans l'Hémisphère occidental, suivant la voie titiste des « zones de paix » ? La majorité des Français préférerait voir à Haïti un régime castriste animé par un idéal plutôt que la dictature sanglante de Duvalier. L'intervention à Saint-Domingue a montré que les points de vue américains restent fort différents.

Nous pensons qu'il y a, dans cette différence de conceptions un obstacle profond à l'« unité occidentale ». Mais la connaissance même de cet obstacle permet d'entrevoir des solutions. On peut les formuler ainsi.

1. La « vaste entreprise » de l'alliance atlantique ne peut plus être la résistance du monde libre « au communisme ». Il faut épier tous les

signes de rapprochement possible avec certains Etats communistes (et surtout l'URSS) et les cultiver. Or, le rapprochement Ouest-Est n'est possible que si les Occidentaux le font en se consultant. Il ne faut plus que les Etats-Unis s'engagent dans des opérations du type Vietnam, Cuba, sans consulter leurs alliés. Il ne faut plus que les alliés (et notamment de Gaulle) condamnent publiquement l'action des Etats-Unis au Vietnam sans proposer de solution réelle et sans les avoir consultés. Il faut que lorsqu'il va à Moscou, il puisse le faire sans éveiller la méfiance notamment des Allemands, et donc il faut qu'il les ait réellement consultés.

Bref, l'Alliance atlantique voit s'offrir à elle une vaste entreprise, le rapprochement Ouest-Est, M. Dean Rusk vient d'ailleurs de la proposer. Mais celle-ci implique que les Etats-Unis et les autres élaborent une procédure de consultation. Dans le projet Dean Rusk, apparaît le désir caché que les Etats-Unis gardent le leadership du rapprochement Est-Ouest. Il veut que ce rapprochement soit tenté par les Occidentaux « unis ». Personnellement, j'aime mieux un rapprochement « dispersé », mais réel, qu'un front monolithique et pas de rapprochement du tout.

2. La probabilité, sinon la certitude, existe que le danger russe s'éloignera, mais que le danger chinois, de local, deviendra mondial. Il faut que l'alliance s'adapte progressivement à cette donnée. Il faut surtout qu'elle agisse dans le Tiers Monde pour empêcher qu'à la dialectique marxiste prolétariat-bourgeoisie ne se substitue une dialectique pays prolétaires guidés par la Chine - pays bourgeois. Nous en reparlerons ci-dessous.

## 2. Réévaluation du « Sentiment ».

Les Etats sont des monstres froids dont la politique étrangère est en général parfaitement égoïste. Ceci est vrai des Etats-Unis (quoiqu'en disent Tannenbaum, le président Johnson et les tenants de la supériorité morale américaine). Généreux défenseurs du Sud-Vietnam lorsque leur intérêt stratégique l'exige, ils ripostent à la menace fasciste contre l'Ethiopie en votant une loi de neutralité qui leur interdit d'envoyer des armes à la victime de l'agression. Simplement, la possession de vastes terres peuplées seulement d'Indiens a réduit leur impérialisme colonial à une phase brève et l'absence de voisins puissants leur a évité les guerres « fratricides ». Il faut donc partir de cette donnée et ne pas s'enivrer de sentimentalisme.

Mais inversément, cet égoïsme fondamental doit être tempéré par le langage, faute de quoi la vie internationale devient impossible. Il faut

exalter l'amitié des peuples, la gratitude mutuelle, faire des gestes qui, sans importance en soi, créent une atmosphère. A force de se vouloir réaliste, on devient cynique. S'il est irritant de voir un peuple se croire supérieur moralement et adopter un ton prêcheur, il l'est plus encore de voir quelqu'un faire fi des sentiments sous prétexte de réalisme. Le général de Gaulle paraît méconnaître ces principes simples. On peut dire que la querelle actuelle aurait pris une tout autre forme 1° s'il avait négocié secrètement avec le gouvernement américain avant d'annoncer publiquement des décisions désagréables, 2° s'il avait assorti ces décisions désagréables de gestes. Par exemple, son refus d'aller sur les plages de Normandie en juin 1964, le stupide incident du « Kelly Memorial » en 1966, ont légitimement exaspéré les Américains, plus encore que la divergence politique.

Ce que je voudrais suggérer ici, c'est qu'à la notion d'*amitié mutuelle* bien fragile, on superpose celle de *connaissance mutuelle*, qui est féconde.

Amitié mutuelle ? Les grandes collectivités humaines n'éprouvent ce sentiment que par accès. De même la haine mutuelle. La notion d'« ennemi héréditaire » est un mythe sans fondement historique (Hans-Otto Sieburg a démontré que dans l'histoire des relations franco-allemandes la France n'est devenue l'ennemi héréditaire de l'Allemagne que vers 1840, l'Allemagne celui de la France que vers 1866. Cela n'aura duré qu'une centaine d'années). La France et les Etats-Unis ont une amitié représentée par le symbolique La Fayette. Mais si l'on en juge par l'histoire, ils ont connu constamment l'exaspération mutuelle : celle des Français lorsque en 1783 les Américains ont signé la paix avec l'Angleterre sans les consulter, celle des Américains lors de l'ambassade de Genet en 1794, la guerre non déclarée de la fin du siècle, les protestations de Jefferson lors du blocus continental, la querelle des indemnités de guerre à l'époque de Jackson, celle suscitée par l'expédition française au Mexique lors de la guerre de Sécession, celle des dettes de guerre après 1919, etc... Quant à l'image stéréotypée que les deux peuples se faisaient l'un de l'autre, il faut lire les livres de René Rémond (*Les Etats-Unis devant l'opinion française*) et de Simon Jeune (*De Graindorge à Barnabooth*) pour s'en faire une idée.

Peut-être l'incompréhension mutuelle entre Français et Américains est-elle même plus grande que pour les autres peuples européens, car la France n'a jamais fourni d'immigration massive aux Etats-Unis et n'y est donc pas représentée par un groupe puissant.

De tous les sentiments, la gratitude entre peuples est le plus fragile. Les Français sont ingrats actuellement à l'égard des Américains qui les

ont sauvés en 1918 et libérés en 1944, soit ! Mais les Français avaient perdu 1.400.000 tués pour la cause commune et les Américains, arrivés tard, moins du dixième. Et en 1940, les Américains isolationnistes ont contemplé sans intervenir la défaite de la France. Tout ceci pour dire que la gratitude est un mot qu'il ne faut pas brandir. « Mentana a tué Magenta » et la gratitude de l'Italie pour la France qui l'avait aidée à s'unifier (par intérêt purement français) a été remplacée par l'exaspération. Et qu'est devenue notre gratitude à tous, nous alliés de la seconde guerre, à l'égard des braves soldats russes qui ont brisé la force vive de l'armée nazie, ont ainsi permis le débarquement, et sont morts, avec leurs compatriotes civils, au nombre de 17 millions ? Et la gratitude des Russes pour les Américains qui leur ont permis de survivre par le prêt-bail ?

Ne nous fions donc pas aux sentiments, aux popularités passagères (par exemple celle du général de Gaulle dans le Tiers Monde), et essayons au contraire de nous *connaître*. Pour se connaître entre peuples, les contacts de masse sont déplorables. Une armée même alliée brûle les meubles, casse les carreaux, viole les femmes. Inversement, elle rencontre principalement des mercantis ou des filles de joie et se fait une piètre idée du peuple qu'elle croit connaître. Même le tourisme est dangereux, car il donne une fausse connaissance et développe les stéréotypes.

Il faut en conclure que seuls les *contacts d'élite*, préparés et prolongés, donnent des résultats solides et, par conséquent, qu'ils doivent être considérablement intensifiés, au sein du monde atlantique. Si, du traité franco-allemand de janvier 1963, politiquement décevant, il ne reste que l'« Office franco-allemand de la jeunesse », je dirai que c'est un excellent traité. Lorsque le sénateur Fulbright a eu l'idée, en 1946, d'utiliser certains fonds pour des échanges binationaux d'étudiants, chercheurs et professeurs, il a probablement accompli l'acte le plus fécond de sa carrière. Ayant la responsabilité du programme franco-américain, je peux affirmer : 1° que sur les 4.500 Français et les 4.000 Américains qui en ont profité, le « déchet » — ceux qui reviennent avec des sentiments hostiles — n'atteint pas 2 %. 2° que la « productivité » en est considérable — des réseaux de relations entre universités, entre laboratoires, entre familles, entre professions, multiplient prodigieusement l'effet des petits nombres, si ceux-ci sont constitués d'individus triés. 3° que ce programme a suscité un intérêt croissant du gouvernement français, qui y participe financièrement depuis 1965 et a en 1966 doublé le nombre des bourses qu'il accorde aux Français allant en Amérique. 4° que ce programme, par la volonté mutuelle, n'est nullement affecté par les tensions politiques. 5° qu'il

suscite d'autres initiatives — telles les « Junior years abroad », les séminaires pour professeurs de français de l'Office of Education. Il y a actuellement 2.500 étudiants américains en France (2<sup>e</sup> groupe national après les Tunisiens, avant les allemands et les Vietnamiens) et 700 étudiants français aux Etats-Unis. L'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie font des efforts comparables.

Tout me porte à croire qu'à notre époque il s'agit là d'une *nouvelle dimension des relations internationales*. Le Gouvernement français en est conscient, qui a 30.000 professeurs à l'étranger. Le Gouvernement américain également, si l'on en croit l'excellent livre que le nouvel Assistant Secretary of State for Cultural Affairs, Charles Frankel, vient de publier : *American cultural policy abroad*.

Inversement, les parlements n'en ont pas encore conscience. Rien n'a été plus désastreux dans ce domaine que la réduction de crédits qui a abouti à la fermeture de bibliothèques américaines à Paris et à Londres. Bien mieux l'argument n'a pas été que le général de Gaulle est insupportable et qu'il faut le punir, mais que la France est un si bon allié qu'elle n'a pas besoin qu'on l'aide à connaître davantage les Etats-Unis.

On m'excusera d'insister sur cette « nouvelle dimension ». Apparemment, un tel travail culturel fait piètre figure à côté de la « grande politique ». Mais ce processus d'échanges aboutit à une irremplaçable connaissance en profondeur et à la formation d'élites qui se comprennent. Au moment où les transports se multiplient et vont baisser de prix, il faut que l'Alliance atlantique se donne cette dimension. Ainsi, elle préparera le terrain pour des sentiments moins fragiles. Lorsque l'USIS cherche à développer les « American Studies » en France, elle fait de la bonne propagande selon son point de vue. Mais moi qui suis français, et ne poursuis donc pas ce but de propagande américaine, je suis aussi fermement partisan du développement des « American Studies » en France, parce qu'il constitue un enrichissement de la culture française. Et la réciproque est vraie. Et la même coïncidence d'intérêts en fonction de buts différents, existe pour chacun de nos pays pris deux à deux.

### 3. Réévaluation de la solidarité.

Sans abandonner notre ancienne solidarité face à un danger qui sans doute décline, mais n'a pas disparu, il nous faut trouver des solidarités nouvelles.

Nous en avons déjà évoqué une, celle d'un commun effort pour le rapprochement Ouest-Est. Mais il ne peut s'agir là que d'un patient



travail diplomatique qui, par sa lenteur même, ne passionnera guère les opinions publiques.

Celles-ci prennent conscience de la misère dans le monde. La famine dans l'Inde frappe les imaginations et suscite les générosités. Or, la famine larvée du monde sous développé commence à être connue dans les larges couches des populations favorisées. Certains pays — États-Unis, France, Royaume-Uni, Pays-Bas — distribuent une aide qui, dans son immense majorité, est unilatérale. Les pays du Marché commun ont créé une association avec un certain nombre de pays africains. Ne peut-on généraliser et constituer une *Association Atlantique pour l'aide et le développement* (ou élargir considérablement les moyens de l'OCDE)?

Ce plan se heurte à deux obstacles peut-être insurmontables :

1° Les deux pays qui fournissent le plus d'aide — États-Unis et France — le font de façon nationaliste. Ils veulent que leur aide soit « payante » sur le plan politique, c'est-à-dire que les bénéficiaires leur en sachent gré. Parfois même ils s'opposent. Ainsi, un député mexicain vient de révéler le fait que les États-Unis ont réussi à empêcher l'octroi d'une aide française au Mexique. Une telle mentalité, solidement ancrée dans les milieux gouvernementaux et les parlements des deux pays, rend impossible pour le moment la multilatéralisation de l'aide. Mais un travail d'éducation n'est pas impossible.

2. Les États-Unis sont pour le moment résolument hostiles à tout effort de stabilisation des prix des matières premières. Ils s'opposent par conséquent au plan français d'André Philip, soutenu par la Belgique. Or, tant que l'aide sera constituée simplement de prêts et de dons sans action sur le cours des matières premières, elle continuera à être inefficace.

Il y a donc un long chemin à parcourir. Sans doute la « force des choses » accélérera ce parcours. La « force des choses », c'est que le « Tiers Monde », à l'exception de quelques pays qui ont atteint le « take off » de Walt Rostow, se prolétarise de plus en plus. Son expansion, ou bien est nulle, ou bien est inférieure à celle des pays développés. Le fossé s'élargit, et les opinions publiques des pays du tiers monde, si frustes soient-elles, en prennent conscience. Quels que soient les échecs actuels de la Chine en Afrique, ceux-ci ne dureront pas si les Occidentaux continuent à travailler en ordre dispersé et à se désintéresser de toute aide qui ne serait pas politiquement « payante ». Le « modèle » chinois n'a pas perdu de son attraction. Celle-ci se renforcera, et l'on risque d'aboutir à cette dialectique nouvelle des

pays du tiers monde, groupés derrière une Chine armée jusqu'aux dents, s'opposant aux pays bourgeois et satisfaits. C'est l'intérêt même de la sécurité occidentale qui, à terme de dix ou vingt ans, est en jeu. Une *Association atlantique pour l'aide et le développement*, propre à susciter l'intérêt des opinions publiques, à leur apparaître comme une « vaste entreprise », pourrait remplir à une échelle universelle le rôle que l'association Marché commun-pays d'outre-mer joue à une échelle limitée.

#### 4. Réévaluation de l'inégalité économique.

Dans tout ce rapport, la question de l'inégalité entre les membres de l'Alliance atlantique a sans cesse surgi. A la différence des alliances du début du siècle, conclues entre grandes puissances à peu près égales, celle-ci est le fait d'une très grande puissance et de pays moyens ou petits, ces deux dernières catégories étant d'ailleurs beaucoup plus proches entre elles que de la première.

Essayons d'analyser cette donnée sur le plan économique, en partant de l'idée : 1° que les Etats-Unis ont une avance technologique de dix à vingt ans sur leurs alliés européens. 2° que pour une population à peu près quatre fois plus importante que celles de la France, de l'Allemagne occidentale, du Royaume-Uni ou de l'Italie, les Etats-Unis ont un produit national brut de huit à dix fois plus grand (soit un produit national brut par habitant qui est au moins le double du PNB par habitant des principaux pays européens).

Pour résoudre ce problème, il y a une logique apparente qui s'oppose à de puissantes forces psychologiques.

La logique, c'est que, de plus en plus, les Etats-Unis devraient prendre en main la direction technologique du monde atlantique. Ils sont à même de prélever pour la recherche un pourcentage plus élevé de leur PNB que leurs partenaires. Ceci s'ajoutant à leur avance, déjà acquise pendant la guerre, alors que les territoires des pays européens étaient ravagés et le « sanctuaire » américain en plein essor, leur permet d'avoir beaucoup plus de laboratoires et de centres de recherche, plus grands, mieux équipés, beaucoup mieux financés. Pourquoi s'acharner à une émulation impossible ? N'est-il pas absurde de voir la France, à qui aucun secret n'a été révélé, réinventer les processus et construire à Pierrelatte une usine de fabrication d'uranium enrichi, dont le prix de revient, à cause des dimensions, sera beaucoup plus élevé que le prix américain ? Mettant à part l'aspect militaire de la question, n'est-il pas plus logique d'acheter l'uranium enrichi aux USA ? De même la France lance par ses propres moyens deux petits

satellites. Attitude ridicule, dit une large partie de la presse américaine ; attitude typiquement nationaliste (j'avoue ne pas comprendre en quoi les 600 satellites américains sont moins nationalistes que les deux satellites français). Pourquoi ne pas utiliser nos fusées pour lancer vos appareils d'observation scientifique, nos telstars pour développer les communications mondiales ? De même pour les avions. Le débat a eu lieu et continue en Angleterre. Pourquoi dépenser beaucoup alors que nous pouvons acheter de gros avions aux Etats-Unis ? Bref, la logique paraît indiquer une voie plus rentable, plus économique. Laissons aux Américains le soin d'inventer et achetons leur des brevets ; laissons aux Américains produire tout ce qui est ultra-moderne et achetons leur ces produits. Nous participerons aux bénéfices en laissant les capitaux américains s'investir chez nous sans limites, à leur gré. Certes nous perdrons le contrôle d'une large partie de notre économie, mais la logique de la rentabilité sera sauve.

Cette logique se heurte à des facteurs psychologiques qu'on a tôt fait d'appeler « nationalistes ». Si certains Européens sont prêts à se résigner à une telle solution, beaucoup d'autres la trouvent inadmissible. Lorsque le niveau de formation intellectuelle est comparable, et que seuls les moyens matériels de la recherche diffèrent d'ampleur, le découragement, l'abandon ont quelque chose de choquant. Individuellement, le savant européen capitule lorsque, pour être mieux payé et avoir de meilleurs laboratoires, il émigre aux Etats-Unis. C'est le « brain drain ». Collectivement, cela consiste pour une nation à s'en remettre définitivement à une autre, qui détiendrait les leviers essentiels de la technologie et de l'économie. Certes, la grande nation est amie. Mais l'amitié est-elle possible et durable si les relations d'égal à égal se transforment en relations de « clientèle » romaine, ou de « vassalité » médiévale ? Dans ces temps troublés, l'homme libre, pour être protégé, se résignait à devenir le subordonné du seigneur. En échange de sa protection, il lui apportait sa terre que le seigneur lui remettait à titre de bénéfice dont il gardait désormais la propriété éminente. La civilisation industrielle doit-elle aboutir à une telle restauration de l'inégalité ?

Beaucoup d'Européens y sont résolument hostiles. Une nation qui accepterait ce type de liens cesserait à terme d'être une nation. Or, s'il est peut-être souhaitable que les nations « dépérissent » en tant que telles sur le plan politique, ce ne peut être qu'à charge de réciprocité. Dans un tel système, toutes les nations capituleraient et se dénationaliseraient au profit d'une seule, qui resterait totalement une nation, les Etats-Unis d'Amérique. Par ailleurs, une nation, c'est également, et surtout, une culture. Dans la communauté de la civilisation occi-

dentale, les cultures sont diverses et sont chacune un apport original. Or, l'expérience historique nous enseigne qu'une culture ne garde sa plénitude que si elle dispose de la liberté technologique et économique à un degré raisonnable. On peut, pour la préserver, imiter l'exemple japonais ou l'exemple chinois au XIX<sup>e</sup> siècle, mais le premier seul s'est révélé efficace. Les Japonais, pour garder l'essentiel, se sont donnés les outils technologiques des Occidentaux. La Chine a essayé de se fermer, de s'abriter de la technologie. Elle a manqué en périr, et actuellement, elle fait un formidable effort pour rattraper le temps perdu.

Je pense pour ma part que ceux qui, actuellement se résigneraient à la domination technologique et par conséquent économique américaine, se condamnent aux grandes crises qu'a connues la Chine pendant un siècle. Je suis convaincu que la majorité des Européens ne s'y résigne pas. L'avenir, pour eux, est d'ailleurs moins sombre qu'il n'y paraît, à condition que s'opère une triple prise de conscience.

a) *Prise de conscience européenne.* Pour la plupart des industries dites « de pointe », l'effort individuel d'une nation européenne est insuffisant. Il faut donc des associations internes à l'Europe. Mais cela ne signifie pas qu'une nation européenne prise isolément, ne doive pas entreprendre, pour tel ou tel secteur, son propre effort. A long terme, ce serait un échec. A court terme, c'est une initiative et un exemple. Il faut donc que la France, par exemple, comprenne qu'à long terme, les satellites français ne sont valables que s'ils deviennent européens, que le Royaume-Uni comprenne qu'abandonner le projet Eldo serait sans doute logique, mais représenterait un désastre pour l'avenir technologique européen ; il faut que se multiplient les associations intra-européennes pour les grands projets coûteux, et qu'une attitude *politique* soit adoptée pour qu'*en principe* (naturellement avec des exceptions) les grands projets intra-européens soient préférés aux projets bilatéraux nation européenne-Etats-Unis. Ceux qui parlent sans cesse de l'unité européenne, mais préfèrent, pour la technologie, s'en remettre aux Etats-Unis plutôt que de favoriser une entreprise intra-européenne, ne sont pas les meilleurs serviteurs de l'Europe.

b) *Prise de conscience américaine.* La position des Etats-Unis dans le monde atlantique étant de beaucoup la plus confortable, il est normal que les Américains aient de la peine à comprendre qu'ils auraient intérêt à favoriser le développement technologique de l'Europe, plutôt que d'asseoir leur domination en ce domaine. Ce n'est là qu'une application aux réalités de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle des principes wilsoniens d'égalité de droits des Etats. Au surplus, dans certains

secteurs, les Américains ont un rival aux moyens immenses, l'URSS. Il me paraît parfaitement possible que pour éviter une domination technologique américaine excessive, certains pays européens cherchent à l'équilibrer en prenant appui sur l'URSS. Lorsque la France s'associe à l'URSS pour la télévision en couleur, ou lorsque l'Italie s'engage dans une coopération intime avec ce pays dans le domaine de l'automobile, il y a des signes avant-coureurs d'une évolution qui pourrait mettre fin pour toujours à la Communauté atlantique. A force de trop vouloir, les Américains risquent de perdre beaucoup.

La solution, au lieu de se traduire par l'absorption technologique, pourrait être l'organisation systématique, dans certains secteurs bien définis, d'une *recherche atlantique*, financée au prorata des PNB, ou même plus par les Européens que par les Américains. Une recherche commune, fondamentale et appliquée permettrait de former savants et techniciens, en évitant le « brain drain ». Peut-être pourrait-on ainsi créer quelques *Atlantic Institutes of Technology*.

c) *Prise de conscience atlantique*. Bien entendu, il faut, dans un pareil problème, que les sacrifices ne soient pas unilatéraux. Or, le souci immédiat et à long terme de chaque partenaire est d'ordre économique. Il faut accroître la prospérité des citoyens, améliorer leurs niveaux de vie, et favoriser ainsi l'enrichissement des cultures. Dans cette perspective, une organisation atlantique de l'économie est souhaitable. Précisément, nous avons à notre disposition un outil de travail, connu sous le nom — fort impropre — de Kennedy Round.

Les perspectives actuelles du Kennedy Round sont beaucoup moins mauvaises qu'on ne le croit. Il n'y a pas, parmi les six, une Allemagne hautement favorable et une France hostile. Les dernières déclarations de Michel Debré montrent que la France y est favorable, à condition précisément que les industries « de pointe » soient traitées avec précaution. Or, lorsque les Six se sont mis d'accord sur les « exceptions » — accord déjà réalisé dans l'ensemble — les attitudes française et allemande ont été singulièrement similaires. Puisque les Américains souhaitent l'aboutissement en admettant les exceptions et que les Européens sont largement d'accord, on peut espérer que le « Kennedy Round » aboutira.

Cet aboutissement, en développant une solidarité économique fondée sur l'égalité, est, me semble-t-il, indispensable si l'on veut que a) et b) se réalisent.

Mais, comme nous allons le voir, il reste un autre élément d'inégalité, qui est l'inégalité militaire.

### 5. Réévaluation de l'inégalité militaire.

Celle-ci est plus évidente encore que l'inégalité économique. Au surplus, si la plupart des Européens refusent l'« abdication » au profit des techniques scientifiques américaines, moins nombreux sont ceux qui ne se résigneraient pas à voir les Américains assurer l'essentiel de leur défense. Le « Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe » de Jean Monnet considère qu'en tout état de cause, l'unification de l'Europe n'aurait pas pour but de donner à celle-ci une puissance nucléaire collective. Pour lui, la puissance américaine suffit. Ceux des Européens qui, au contraire, envisagent l'Europe comme une « troisième force », ont beaucoup de peine à imaginer par quel processus elle pourrait devenir une puissance nucléaire : fusion des forces française et britannique, et développement d'une force considérable autour de ce noyau ? Ou, comme le général Stehlin le disait au Colloque du Council on Foreign Relations en avril 1964, création d'une « Europe des Etats » (du type plan Fouchet) et distribution par la France à ses partenaires, y compris l'Allemagne, de quelques bombes atomiques ? Tout cela ne repose sur aucune indication positive, aucun gouvernement n'en ayant jamais évoqué la possibilité.

Inversement, on assiste à un phénomène caractéristique : lorsque le Labour Party est arrivé au pouvoir, ses velléités de laisser la force britannique s'absorber dans une force atlantique où les Etats-Unis reprendraient la totalité de la responsabilité, se sont estompées et, pour le moment, la Grande-Bretagne a à peu près la même position que la France, et garde sa petite force indépendante. L'échec de la MLF vient du général de Gaulle, mais aussi de l'Angleterre. Celle-ci a proposé une « Force Nord Atlantique », mais avec un manque de conviction évident. Beaucoup d'Allemands sont peu chaleureux à propos de la doctrine MacNamara de dissuasion graduée et préconisent dans un conflit l'utilisation quasi immédiate de l'arme atomique. Et il semble que les Américains parlent de moins en moins de « non dissémination » des armes nucléaires (Après tout, le cas de l'Inde est troublant).

Je me sens pour ma part très enclin à suivre les vues du général Beaufre. L'OTAN, immuable depuis 1950, est un instrument de riposte à une seule menace, de plus en plus improbable : celle d'une attaque classique par l'URSS et ses alliés du territoire occidental, soit avec préméditation, soit à la suite d'un incident. Puisque cette éventualité est improbable, et qu'il y a d'autres éventualités non prévues, il faut transformer l'OTAN, en tenant compte de l'existence des forces de frappe britannique et française, et en organisant une

collaboration entre les diverses forces existantes. Pour les Etats-Unis, c'est la perte du monopole de la décision, auquel ils se sont accrochés âprement. Pour la dissuasion en général, ce n'est pas une mauvaise situation, car cela *accroît les incertitudes* de l'ennemi potentiel. Celui-ci, à force de jouer au jeu de la dissuasion réciproque avec les Etats-Unis, finit par considérer leur territoire comme un sanctuaire. Mais quoiqu'en disent les Américains, l'Europe est moins directement protégée, et l'appoint de deux incertitudes supplémentaires n'est pas un mal en soi, au contraire.

Cela revient à dire que la construction de forces de frappe par la France et l'Angleterre est une donnée irréversible. Les Américains ont tout tenté pour l'éviter : le secret, les pressions, l'invocation d'arguments économiques (cela vous coûtera trop cher), l'affirmation que ces petites forces sont ridicules (les 98 % de M. Acheson), l'utilisation même d'un argument spécieux (si la France crée cette force, les Chinois suivront le mauvais exemple : comme si les Chinois ne l'auraient pas créée de toutes façons), la proposition d'organisation d'une force multinationale qui aurait rétabli le monopole américain, etc. Il faut reconnaître la réalité historique : un pays qui, politiquement et économiquement, peut se donner l'arme la plus moderne, se la donne de toutes façons, et il n'y a rien à faire pour l'en empêcher.

Il reste donc une seule solution pour les Etats-Unis : changer de politique, et, *au lieu de mener un combat de retardement, parfaitement vain, contre ces forces, en admettre l'existence et organiser une nouvelle association remplaçant l'OTAN, et établissant non l'impossible monopole des décisions, mais une collaboration organisée quant à l'usage de la très grande force et des deux petites.* Jusqu'à présent, quand les Etats-Unis ont proposé une telle organisation, c'était pour reprendre le monopole. Il faut qu'ils comprennent que l'organisation doit admettre la perte du monopole absolu.

Evidemment, ce n'est pas M. Dean Acheson qui peut comprendre ce que serait cet OTAN nouveau, ni même M. Dean Rusk et peut-être pas le président Johnson. Pour eux, la tactique consiste à excommunier la France et à maintenir le bon vieil OTAN à quatorze, sans se rendre compte que, poussée à bout, la France a un moyen parfaitement efficace de rendre l'OTAN classique inefficace, qui est d'interdire le survol de son territoire.

Je pense que le général de Gaulle, adversaire de l'OTAN classique, ne le serait nullement d'un OTAN nouveau qui, au lieu d'organiser pesamment la collaboration pour un cas improbable, et pour les forces classiques, c'est-à-dire secondaires, en préservant le monopole américain pour l'essentiel, organiserait une collaboration étroite, mais sans

monopole américain, pour les forces atomiques, c'est-à-dire une collaboration pour l'essentiel.

Quant au raisonnement consistant à dire que l'unité du commandement dès le début de la guerre est un gage de victoire, je me permets de rappeler qu'il existait *en fait* pour l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie en 1914-1918, que l'Entente a gagné la guerre en ne l'établissant que sur le tard, que la France et l'Angleterre l'avaient établi dès septembre 1940, avec le succès que l'on sait, qu'il n'a jamais existé entre Anglo-Saxons et Russes en 1941-1944. De plus, il ne s'agit absolument plus de commandement, mais de dissuasion.

Reste évidemment le très complexe cas de l'Allemagne. Privée d'armes nucléaires par traité, elle sent cette limitation lui peser, d'autant plus que la France, moins puissante qu'elle industriellement (mais infiniment plus libre qu'elle diplomatiquement, surtout depuis la fin de la guerre d'Algérie), s'est donné de telles armes. Or, en plus des traités, il y a l'attitude soviétique. Et un Français comprend d'autant mieux le refus absolu des Soviétiques à un armement nucléaire allemand qu'il éprouve la même répugnance à l'admettre. A tout le moins, il y faudra encore bien du temps.

Toutefois, le problème n'est pas totalement insoluble. La MLF, en préservant soigneusement le monopole des Etats-Unis, n'était pas une solution, sinon en apparence. De même le Comité MacNamara. Mais on peut aller plus loin. Dans le désir qu'ont certains Allemands de ne pas être victimes d'une discrimination, l'aspect militaire est probablement moins important que l'aspect *technologique* : nous y revenons une fois de plus. Les Allemands ont probablement moins besoin de posséder réellement des bombes atomiques que d'avoir la maîtrise des techniques qui leur permettraient rapidement d'en produire si les circonstances politiques changeaient. Autrement dit, il faudrait que leurs ingénieurs atomistes ne soient pas tenus à l'écart des applications militaires. Ne peut-on imaginer une solution de ce type ? Ou bien les Etats-Unis réforment la loi MacMahon et admettent que des ingénieurs et savants étrangers, notamment allemands, participent aux recherches et applications militaires nucléaires. Ou bien, à défaut, les Etats-Unis ne s'opposent pas à ce que nombre d'ingénieurs allemands participent à ces recherches dans les centres britanniques et français. Est-il insensé d'admettre la création soit d'un *Centre atlantique de recherches nucléaires militaires*, soit d'un *Centre européen de recherches nucléaires militaires* ?

L'idéal serait évidemment qu'on n'en ait pas besoin, grâce au désarmement effectif. Mais le désarmement est un vœu pieux sans la con-



fiance. La confiance suppose un rapprochement Est-Ouest d'une ampleur présentement imprévisible. Et il reste la Chine.

### BREVES CONCLUSIONS

1. Nous avons atteint une phase où, si l'on veut réaliser une Communauté atlantique, il est nécessaire non de défendre pied à pied ce qui est, mais d'en repenser entièrement les bases, *d'imaginer des structures entièrement nouvelles*.

2. Tant que dure la guerre du Vietnam, l'unité atlantique est impensable, et pour beaucoup, elle n'est même pas souhaitable.

3. La politique purement conservatrice des Etats-Unis, leur « conformisme », constituent pour la création d'une Communauté atlantique un obstacle infranchissable. Il faut à tout prix imaginer des solutions nouvelles.

4. Les solutions nouvelles consistent :

a) dans l'invention de « vastes entreprises » communes (rapprochement Est-Ouest, aide « atlantique » aux pays sous-développés) ;

b) organisation européenne telle que l'Europe comble son retard technologique sur les Américains ;

c) organisation atlantique militaire s'étendant non plus seulement aux armes classiques, mais à l'essentiel, c'est-à-dire à la dissuasion nucléaire. Participation allemande à l'effort technologique pour la préparation des armes de dissuasion.

5. Le réalisme anti-sentimental du général de Gaulle est un facteur de perturbation dans la solidarité. Un effort sans précédent de coopération culturelle profonde, permettant une connaissance mutuelle accrue est le meilleur moyen de surmonter progressivement la crise passionnelle actuelle.





## Le Marché commun : crise ou désintégration ?

---

par Henri BRUGMANS

Recteur du Collège d'Europe.

★

Au cours de l'année 1964, la Commission européenne du Marché commun avait manifesté de plus en plus sa volonté d'entreprendre une politique d'ensemble, une politique d'avenir. Clairement, elle avait aperçu les nécessités d'une nouvelle phase qui s'annonçait.

La dévaluation graduelle des barrières douanières approchait de sa conclusion, et si le gouvernement français insistait sur les obligations qu'imposait le Traité de Rome pour l'intégration agricole, le Vice-Président Sicco Mansholt n'allait pas y contredire. Mais aux yeux de l'Exécutif européen, il ne s'agissait pas seulement d'ouvrir des débouchés plus larges à l'agriculture française : il s'agissait surtout de créer un centre européen d'orientation et de décision dans le domaine de la production et des prix. D'ailleurs, des perspectives similaires s'ouvraient aussi dans l'industrie, et la Commission commença l'étude d'une planification européenne à moyen terme. Mais le terrain de combat le plus spectaculaire allait être celui de l'agriculture.

Or, fait paradoxal, la France, qui avait le plus vigoureusement soutenu l'ouverture des frontières pour les produits agricoles, allait rejeter avec le plus de force les conséquences institutionnelles qui, pour la Commission, découlaient de l'accord du 15 décembre 1964 sur les prix des céréales. Immédiatement, elle se mit au travail, et en mars, un ensemble cohérent de propositions se trouvait élaboré. Il restait de le faire admettre par le Conseil. Or, ce plan conduisit la Communauté dans la crise la plus grave de son existence.

Une erreur, sans doute inévitable, de présentation suscita le premier signe avant-coureur de l'orage. Le 22 mars, le Parlement européen était réuni à Strasbourg et, comme certaines indications sur le grand projet avaient transpiré dans la presse, le Président Hallstein décida de mettre l'Assemblée au courant des grandes lignes. Or, le texte définitif ne fut envoyé aux ministres que dix jours plus tard. M. Couve de Murville, ministre français des Affaires étrangères, ne goûta point ce procédé

qui, en effet, enleva aux débats dans le Conseil une partie de son caractère confidentiel (1).

Mais si le gouvernement français avait approuvé le contenu des propositions européennes, il aurait sans doute fait moins d'objections sur la manière dont elles furent présentées. En l'occurrence il s'agissait, non point d'un ensemble de mesures d'exécution technique, mais d'un ambitieux plan d'action, que certains ont qualifié de « révolutionnaire ».

La « bombe » de la Commission était en réalité comme une « fusée à trois étages ». A la base se trouvait un projet pour le financement de la politique commune : pour la première fois, les partenaires se trouvaient en face d'une estimation chiffrée, calculant ce que le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricoles allait coûter ou rapporter aux uns et aux autres. Favorable pour ceux qui importaient peu de produits agricoles de l'extérieur, le projet l'était moins pour ceux qui comptaient s'approvisionner pour une part importante en dehors de la Communauté. Proposant un règlement pour cinq ans, il l'était davantage pour ceux qui pouvaient prévoir avec exactitude l'évolution de leur production agricole et moins pour ceux qui, comme l'Italie, avaient une agriculture en pleine évolution. Quant à l'Allemagne, ses organismes professionnels avaient toujours insisté, mais sans trop de succès à Bruxelles, sur leur souhait de maintenir des prix de vente relativement élevés.

\*  
\*\*

Conséquemment, il était normal que la France adoptât comme « doctrine » que seul le règlement financier, le « rez de chaussée » des propositions, présentait une actualité immédiate, là où des engagements de principe avaient été pris, si bien qu'un ajournement de la décision à ce sujet équivaldrait à un manque de parole, presque à une déloyauté.

Par contre, Italiens et Allemands prodiguaient leurs éloges à la Commission pour ne pas s'être bornée aux problèmes « techniques » de l'accord agricole, mais pour avoir élevé le débat en ajoutant une série de mesures institutionnelles, dont il était prévisible que les Français s'y opposeraient.

En effet, le « deuxième étage » contenait une proposition hardie : les revenus du FEOGA, provenant des prélèvements sur des produits agricoles extra-communautaires, seraient versés à la Communauté elle-même, pour couvrir ses frais d'administration et de gestion. Il s'agissait d'une somme de quelque 600 millions d'unités de compte (dollars).

---

(1) Cf la série d'articles, *Tout le drame de l'Europe*, par Serge BROMBERGER et Jean LECERF, dans *le Figaro*, janvier 1966, notamment celui en date du 11.

Mais en plus, la Commission proposa qu'une opération similaire aurait lieu pour les revenus douaniers des « Six » dans le domaine industriel. En effet, une fois le Marché commun établi, une fois tous les tarifs intérieurs éliminés, qui devait recevoir les droits de douane ? Le pays par lequel les produits de l'extérieur entraient ? Ce serait injuste, car une telle mesure favoriserait un pays comme la Hollande, qui disposait d'un grand port de transit comme Rotterdam. Dans ces conditions, il serait logique de verser ces sommes-là également à la Communauté (il s'agissait d'environ 1,7 milliards d'unités de compte par an). Au total, la Commission disposerait donc, selon les prévisions, de quelque 2,3 milliards par an, ce qui excédait les besoins de l'administration communautaire : en conséquence, la Commission proposa que l'excédent serait, soit distribué parmi les partenaires, soit destiné à des entreprises spéciales, par exemple à la compensation d'intérêts lésés par l'intégration, ou au financement d'une politique commerciale commune. Ces attributions seraient fixées par le Conseil, sur proposition de la Commission.

Ce projet était-il vraiment si « révolutionnaire » ? Oui et non. En un sens, il ne l'était pas, car il correspondait à l'esprit et même à la lettre du Traité de Rome. En plus, le Conseil avait déjà pris des décisions qui allaient dans la direction voulue par les commissaires. Ce fut même la France qui, précédemment, avait proposé que les prélèvements agricoles fussent versés à la Communauté. Mais une fois le « grand dessein » explicité dans toutes ses conséquences, proches et lointaines, il y avait lieu d'éprouver quelque vertige, du moins lorsqu'on se plaçait dans la ligne de l'Europe des Etats souverains. Ce qui avait pu paraître un règlement pratique admissible « dans un esprit de conciliation », prenait maintenant toute sa signification politique.

Jusque là, en effet, le Marché commun avait vécu des contributions accordées par les Etats membres. Contrairement à la CECA, il ne disposait pas de ressources propres. Maintenant au contraire, si le plan de la Commission était accepté, la CEE devenait à son tour une solide puissance financière autonome, et de cela la politique gaulliste ne pouvait vouloir à aucun prix. Il était donc normal que les pays qui, souvent pour des raisons d'économie nationale, hésitaient devant l'accord agricole — ou au moins cherchaient à gagner du temps — aient choisi la thèse de la « cohésion » du projet d'ensemble, les trois « étages » ne pouvant être discutés séparément. Mais pour les mêmes raisons, inversées, la délégation française faisait tout son possible pour « sérier les questions », en tranchant d'abord le différend agricole. Il était explicable surtout, d'un point de vue politique, que M. Couve de Murville, confronté avec les conséquences communautaires que la Commission voulait tirer des suggestions françaises de naguère, les

eût retirées dans les circonstances nouvelles, en disant que l'accord sur le financement n'impliquait pas automatiquement celui sur la gestion des fonds récoltés.

Ainsi, tout le problème redevenait purement économique et le premier « étage » de la fusée était vidé de sa substance institutionnelle, entraînant les deux autres dans sa chute. Citant un fonctionnaire du Marché commun, Bromberger et Lecerf se servent d'une autre image : « Il a tiré a carpette sous le projet » (2).

Fallait-il s'en étonner ? Pas tellement sans doute, car aux yeux de la France gaulliste, la Commission avait aggravé son cas en proposant qu'une gestion financière aussi considérable ne pouvait plus être laissée au dialogue discret entre elle-même et le Conseil. Une fois que la Communauté disposerait d'un budget propre, il serait indispensable de livrer celui-ci au contrôle du Parlement européen, dont les attributions (« troisième étage ») devaient être accrues. Ainsi, la perspective d'élections directes, prévues par l'article 138 du Traité et dont les modalités avaient été mises au point par la Commission Dehousse, prendrait une actualité nouvelle. L'Europe sortirait enfin de la controverse qui avait paralysé les activités parlementaires européennes jusqu'à ce jour : pas assez de pouvoirs réels pour justifier des élections populaires — mais pas assez d'enracinement dans l'opinion publique pour justifier un accroissement des pouvoirs (3). Raisonement logique ! Mais n'était-il pas parfaitement prévisible que Paris refusât de se laisser acculer à une démocratisation de la Communauté ? N'avait-il pas été seul à s'opposer aux conclusions présentées par Fernand Dehousse ? Trop clairement, l'Élysée mesurait le caractère supranational du projet pour ne pas s'y opposer avec la dernière énergie.

\*  
\*\*

En effet, si le Président de Gaulle avait primitivement favorisé le lancement de la CEE en décembre 1958, et s'il avait durci la position française en face des propositions anglaises pour une grande zone de libre-échange, c'était parce qu'il avait saisi lucidement tout l'avantage

---

(2) *Le Figaro*, 12 janvier 1966. Cette série de six articles relate le déroulement de la crise, visiblement à l'aide d'une copieuse information recueillie auprès des principaux intéressés.

(3) Pierre PFLIMLIN et Raymond LEGRAND-LANE dans *L'Europe communautaire*, Paris, Plon, 1966, p. 281, indiquent cette impasse dans les termes suivants : « Ainsi, Paris enferme le Parlement européen dans un cercle vicieux : il ne peut pas être élu par les peuples parce que ses pouvoirs sont insuffisants ; ses pouvoirs ne peuvent être accrues parce qu'il est insuffisamment représentatif ».

que l'économie française — et par là aussi la politique française — pouvaient retirer d'une ouverture des frontières. Mais sa réaction initiale devant la philosophie du Traité de Rome avait été sévèrement défavorable et elle l'était restée. Il n'était pas loin de penser, avec Bismarck (4) que « le mot Europe apparaît toujours chez ceux qui désirent quelque chose qu'ils n'osent pas exiger au nom d'eux-mêmes ».

Sans doute, la Commission avait-elle jusqu'ici, dans sa gestion courante, pu compter sur l'appui des représentants français, dont la valeur personnelle était d'ailleurs presque toujours très haute. Sans doute, les « ultimatum » de l'Elysée en matière d'intégration agricole, tout en choquant les esprits par leur brutalité, avaient-ils contribué à faire aboutir les « marathons » précédents. Mais s'il est vrai que de tels coude-à-coude avaient établi un climat de confiance et d'estime entre des hommes comme Sicco Mansholt et Edgar Pisani, longtemps ministre français de l'Agriculture, ces convergences sur l'application du Traité ne pouvaient finalement pas masquer toujours les divergences de fond.

Il est certain que la Commission a sous-estimé la violence des réactions françaises. Elle savait qu'elle jouait un grand jeu. Mais elle prévoyait qu'elle pourrait en sortir par un nouveau débat technique. De même, il est probable que si les partenaires de la France avaient prévu la possibilité d'une crise fondamentale, ils auraient été plus coopératifs dans le débat financier. En effet, une fois la crise ouverte, ils se sont ralliés sans trop de difficulté à un projet de compromis élaboré en juillet par la Commission, compromis qu'ils savaient être acceptable pour la France.

Quoi qu'il en soit, les négociations de juin 1965 se sont déroulées dans une atmosphère d'irritation réciproque qui pouvait paraître justifier la rupture française. En effet, lorsque dans la nuit du 30 juin au 1<sup>er</sup> juillet, aucun accord n'était en vue, le président de séance, qui était le ministre français, décida de ne pas s'engager cette fois dans un nouveau « marathon » du type classique, mais de dresser séance tenante un constat de carence (5). C'est ainsi que les Français, en rentrant à Paris, pouvaient proclamer qu'ils s'étaient trouvés en face de partenaires mal disposés envers la paysannerie française et refusant de faire

---

(4) Le parallèle entre Bismarck et de Gaulle est évident et devrait être développé davantage. Cf aussi le « primat de la politique étrangère », que le « Chancelier de Fer » a si fortement souligné!

(5) Un exposé précis et détaillé des faits, connus officiellement ou officieusement, sur les débuts de la crise, se trouve dans un important article de John LAMBERT, dans le *Journal of Common Market Studies*, 1966, pp. 195-228, sous le titre *The Constitutional Crisis 1965-1966*. L'auteur a pu suivre le déroulement des événements de très près, comme membre du « groupe du porte-parole » à la Communauté.

les sacrifices auxquels ils s'étaient pourtant engagés dans une phase précédente. L'argumentation politique, dirigée non pas contre les gouvernements mais contre la Commission, ne devait venir que plus tard, au moment où le premier choc paraissait amorti. Avantage tactique non négligeable !

Mais ce débat politique ne pouvait évidemment pas tarder. Il fut ouvert tout grand par la conférence de presse du général de Gaulle, du 9 septembre. Cette fois, il fut question, certes, des problèmes de financement agricole, mais le centre de l'attaque se trouvait dans les questions institutionnelles. Quant aux ressources autonomes de la CEE, il n'en était déjà plus question. Sans doute, les cinq « autres », dans leur session du 22 juillet, avaient donné leur accord principe, mais ils en avaient ajourné l'application jusqu'en 1970 : c'était d'ailleurs ce que la Commission avait proposé dans son mémorandum de conciliation. Par conséquent, un accord tacite semblait intervenir pour ne plus mentionner ce problème.

Dans ces circonstances, le Président français, élargissant son offensive et les avantages qu'il avait déjà obtenus, concentra son attaque sur deux éléments, qui n'avaient joué aucun rôle direct dans la rupture et ne constituaient en rien une innovation proposée par la Commission européenne, puisqu'ils touchaient l'essence même du dispositif communautaire officiel. Ces éléments, personne ne les avait jusque-là ouvertement mis en question : c'étaient le vote majoritaire prévu par le Traité dans un certain nombre de cas, à partir de 1<sup>er</sup> janvier 1966 et la position de la Commission dans le fonctionnement normal de la Communauté.

\*  
\* \*

Le premier problème, aux yeux de certains, est crucial : « La décision majoritaire marque le dépassement de la simple coopération intergouvernementale, dont de nombreuses expériences ont montré l'insuffisance. Si elle ne peut à elle seule conférer au système un caractère véritablement fédéraliste, elle peut être considérée comme une étape vers la fédération. C'est sans doute la raison pour laquelle la doctrine gaulliste la frappe d'une condamnation de principe que le Général formula le 15 mai 1962 » (6).

D'autres au contraire, n'y voient qu'un « faux problème » étant donné que, du moins pour longtemps encore, personne ne voudra imposer à des Etats membres des décisions d'importance vitale qui

---

(6) PFLIMLIN et LEGRAND-LANE, *op. cit.*, p. 283.



seraient inacceptables pour eux. Ils évoquent l'exemple, lourd de signification dans un débat fédéraliste, de la pratique helvétique : au Conseil fédéral suisse, les votes formels sont rarissimes et ne mettent jamais en cause des intérêts fondamentaux, réels ou supposés, des différents cantons. D'ailleurs, les cinq partenaires de la France ont souvent affirmé qu'à leur avis, comme à celui de l'Elysée, l'intégration n'était réalisable qu'à base d'accords généralement acceptés par tous les participants (7). Où donc était le différend ?

Mais si le problème n'était pas de savoir si les minorités allaient être protégées, il résidait par contre dans la future protection des majorités ! Qu'est-ce à dire ?

Certes, il peut être rassurant de penser que jamais aucune décision majoritaire ne peut entraîner votre pays là où il n'aurait pas choisi d'aller. Mais par contre, il est inquiétant de constater qu'un seul pays peut bloquer toute une politique ardemment désirée par tous les autres, y compris vous-même. Sans procédure communautaire, pas de compromis. Ainsi, l'Allemagne aurait-elle accepté de consentir des sacrifices aussi pénibles pour son agriculture, si elle n'avait pas été assurée du « *hodie mihi cras tibi* » de l'intégration ? Ou encore : peut-on jamais s'attendre à un accord néerlandais sur une politique commune des transports — sujet particulièrement impopulaire aux Pays-Bas et pour lequel le gouvernement de La Haye s'est réservé des clauses échappatoires dans le Traité — si le régime du veto devait prévaloir ? L'expérience de la règle d'unanimité dans les institutions internationales était suffisamment éloquente : le veto équivalait à la paralysie.

En d'autres termes, il en était quelque peu du vote majoritaire comme de l'arme atomique : il doit être « credible », mais son emploi restreint le plus possible. Tel était du moins la conviction des cinq partenaires de la France, laissant celle-ci isolée.

Le deuxième problème, celui du rôle de la Commission dans la Communauté, était avant tout une question de « style » et de procédure. Quand le Président Hallstein, lors d'une visite aux États-Unis, avait été reçu à la Maison Blanche comme « Mr. Europe », comme le premier chef du gouvernement européen, l'opinion officielle française en avait été choquée. Certes, le Général de Gaulle et le professeur Hallstein étaient d'accord pour constater que les problèmes de l'intégration économique étaient de nature plus politique que technique. Mais ils en

---

(7) LAMBERT, *art. cit.*, p. 226: « It was repeatedly urged on the side of the other five countries that the problem was largely an imaginary one; and that there would in practice never be any question of putting a member country in a minority on a question which was known to be of vital interest to it ».

tiraient des conclusions opposées. Aux yeux de l'un, l'Exécutif européen était appelé à devenir de plus en plus un centre de décision — pour l'autre, ce terme d'« Exécutif » était un abus, puisque toute décision politique ne peut par définition incomber qu'aux gouvernements nationaux, responsables devant leurs parlements élus. Par conséquent, si, selon la vision gaulliste, la Commission peut être digne d'éloges lorsqu'elle se borne à être un groupe d'experts (et surtout quand elle présente des conclusions favorables aux thèses françaises), elle est coupable d'usurpation lorsqu'elle s'attribue des compétences formelles.

A ce sujet, personne ne nie l'importance du problème : de l'avis de tous, nous touchons ici à l'essence de ce qui fait l'originalité du Marché commun, comme expérience de coopération entre nations. D'ailleurs, la comparaison avec d'autres institutions internationales impose des conclusions : transformer la Commission européenne en une sorte de secrétariat général, réduirait à peu de chose son rôle d'initiatrice, son rôle d'arbitre et de moteur, et mettrait la Communauté sur le même plan que l'OECD. C'est d'ailleurs bien pour cela que le Traité de Rome avait adopté une conception opposée à celle du gaullisme, si bien que les cinq partenaires de la France ne pouvaient pas parler ici de « malentendu » à dissiper : la controverse était fondamentale et l'obstacle insurmontable. Il n'est pas faux de dire que la solidarité dont les « Cinq » allaient faire preuve au cours de la crise, était due en grande partie à leur volonté commune de défendre les prérogatives de la Commission.

\*  
\*\*

Jusqu'au 9 septembre, l'on assista à une « escalation » de la part des Français. Constat de carence le 1<sup>er</sup> juillet à deux heures du matin. Le 6 juillet, rappel du représentant permanent de la France. A la fin du mois, premier succès obtenu par l'Elysée : la Commission soumet un mémorandum où, non seulement elle rencontre les principales revendications françaises en matière agricole (ce qui était habile et logique), mais où elle accepte également d'ajourner l'autonomie financière de la Communauté jusqu'en 1970. En plus, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen serait réservé à des débats ultérieurs.

Dans certains pays, la classe politique ne goûta guère cette reculade devant l'attaque française. Sans doute, le gouvernement français n'était pas seul à juger excessif le prestige acquis par la Commission ! Il est dans la nature de tout gouvernement, voire de tout organisme public, de ne pas vouloir diminuer ses propres attributions au profit d'un nouveau-venu. Par conséquent, la Commission avait sans doute sondé

correctement le sentiment du Conseil en ne pas insistant trop sur les ressources indépendantes. Mais aux yeux des « Cinq », la France était allée trop loin dans son affront à l'Europe communautaire.

De même, dans les organisations fédéralistes, la déception, l'étonnement étaient fort répandus. Comment ? La Commission avait donc engagé une bataille décisive sur un point de doctrine fondamentale — puis, elle reculait sans coup férir ? Mais alors, pourquoi n'avait-elle pas mieux pesé ses chances, mieux préparé son terrain, mobilisé plus efficacement les forces sociales qui pouvaient lui être favorables et notamment les syndicats ? Un vieux lutteur politique comme Altiero Spinelli eut des paroles dures pour ce qu'il considère comme la naïveté de la Commission, trop confiante sans doute en sa compétence technique et en l'appui qu'elle avait si souvent donné aux thèses françaises. C'était mal connaître le général de Gaulle (8).

On peut penser que le jugement de Spinelli est formulé avec trop de violence, mais le problème qu'il pose est indéniablement crucial. En effet, chemin faisant, un certain glissement s'était opéré au sein de la Commission même, l'élément proprement politique, incarné dans des hommes d'Etat comme Sicco Mansholt, Walter Hallstein et Jean Rey, reculant devant l'élément de formation diplomatique et technique. D'ailleurs, le travail quotidien des commissaires était devenu si complexe que des illusions pouvaient naître concernant les moyens dont on disposait pour empaqueter la « révolution institutionnelle » dont parle Spinelli, dans un langage cryptique d'expert. Quoi qu'il en soit, l'Elysée ne s'y trompa point et la Commission crut bon de ne guère insister.

Un autre milieu où la déception devant le mémorandum de la Commission se manifesta, était le Parlement néerlandais. En effet, la Commission des Affaires étrangères de la deuxième Chambre, puis cette Chambre elle-même, avaient unanimement approuvé une résolution qui liait les futurs progrès de la Communauté à un renforcement du contrôle parlementaire. Le texte adopté en séance plénière précisait qu'« il

---

(8) Altiero SPINELLI, *Rapporto sull'Europa*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, p. 204: « Ma avendo deciso di dare questa battaglia, la Commissione non aveva il diritto di illudersi che il presidente francese avrebbe ceduto senza battersi con fermezza e con abilità. Essa avrebbe dovuto almeno proporsi di raccogliere intorno a sé il più largo e il più solido consenso. Invece, perseverando nella sua insensata negligenza di ogni azione diretta a mobilitare le forze politiche in suo favore, la Commissione non ha fatto appello all'appoggio propagandistico del movimento europeistici, non ha ricercato alcun sostegno nei singoli parlamenti nazionali da parte di quei partiti socialisti, democristiani e liberalliche pure a Strasburgo avevano votato tutti, compresi i francesi, in favore delle sue proposte... Se i fatti non stessero i noti ed evidenti, non si potrebbe credere facilmente all'insipienza di aver progettato una vera e propria rivoluzione istituzionale senza averla fondata su alcuna strategia e tattica politica. »

ne pouvait pas être question » de confier des revenus propres à la Communauté sans qu'un « rôle primordial » ne soit donné au Parlement européen. Sans doute, le ministre des Affaires étrangères, Joseph Luns, n'avait plus les mains liées par cette notion depuis que l'autonomie financière de la Communauté se trouvait ajournée par la Commission elle-même. Mais l'inspiration restait significative de l'état d'esprit néerlandais, et la presse se montra sévère devant ce qu'elle considérait comme une capitulation de la part de l'Exécutif.

En Belgique, la réaction était moins virulente, mais peut-être même plus dangereuse pour la France gaulliste. Depuis toujours, Paul-Henri Spaak avait cherché à définir des positions communes qui, sans être d'inspiration trop communautaire, laissaient cependant des perspectives de supranationalité. En septembre 1964, devant l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, il avait encore lancé un ballon d'essai pour renouer les négociations du plan-Fouchet, qui avaient échoué plus de deux ans plus tôt. Au cours des pourparlers de juin, il venait même de prendre position en faveur de la tactique française, déclarant que le compromis agricole était urgent, alors que les autres « étages » évoqués par la Commission pouvaient attendre. Plus tard, en octobre, dans une session du Conseil où seuls les « Cinq » étaient représentés, il suggéra même que si la France ne voulait revenir qu'à condition que les « retrouvailles » se déroulent en l'absence de la Commission, cette concession était un prix à payer. Enfin, en janvier 1966, lors du compromis final de Luxembourg, il essaya en vain de gagner l'accord de la France sur une formule ingénieuse qui, sans sacrifier le principe du vote majoritaire, ouvrait la voie à une procédure de trois « lectures » successives. Pourtant, ce fidèle ami de la France et cet arbitre né, qui avait maintes fois sacrifié la solidarité du Benelux pour ne pas rompre avec les interlocuteurs français, s'éloigna progressivement de ses positions conciliatrices. Déçu, l'irritation le gagna, puis l'indignation. La France y perdait un appui traditionnel.

Quant aux Italiens et aux Allemands, qui se seraient peut-être comportés différemment dans la négociation financière s'ils avaient pu prévoir qu'il devait en résulter une rupture avec la France — ils se sentaient quelque peu mauvaise conscience vis-à-vis de la Communauté et, en conséquence, n'éprouvaient aucun besoin de suivre les Français dans leurs manœuvres contre la Commission. Ainsi, il s'établit un front commun des « Cinq » qui ne devait jamais être ébranlé.

En France et hors de France, l'opinion générale fut assez fortement émue. Même ceux qui avaient pensé que le dossier français était raisonnable, furent choqués par une rupture qui, juridiquement et surtout politiquement, constituait une violation du Traité de Rome. Citant un

membre de la Commission, Serge Bromberger et Jean Lecerf, dans le dernier de leur série d'articles, mentionnent le commentaire suivant, qui paraît bien résumer l'appréciation générale : « La France qui avait raison à 80 % le 30 juin à minuit, s'est retrouvée avoir tort le 1<sup>er</sup> juillet à midi dans la même proportion. La faute a consisté à laisser sa chaise vide » (9).

En effet, dans un milieu international, la « méthode forte » paye rarement. Elle est interprétée comme un chantage et sera acceptée d'autant plus difficilement que le pays qui en use vient de déclarer que, quant à lui, il ne s'inclinera jamais devant la loi majoritaire. En plus, ce genre de geste ne peut guère se renouveler. Partir en claquant les portes, puis revenir sans avoir obtenu gain de cause, ne renforce pas la position de celui qui a voulu forcer la main à ses partenaires. Il a peut-être porté un coup grave au mécanisme économique qu'il avait voulu utiliser en faveur de son pays, mais il n'a pas gagné en force persuasive.

\*  
\*\*

Mais est-il donc vrai que la France, dans cette crise, n'a pas obtenu gain de cause ? Les porte-paroles du gouvernement français s'inscrivent en faux contre cette conclusion. A leurs yeux, la Communauté avait déjà perdu son enthousiasme initial, mais on ne pouvait en blâmer personne, car les lunes de miel ne sont pas faites pour durer longtemps. Maintenant que nous sommes revenus aux règles classiques du *do ut des* — je te donne pour que tu me donnes davantage — on ne peut pas reprocher à la France d'avoir ruiné un soi-disant « esprit communautaire » qui, en réalité, n'existait plus. D'autre part, les revendications principales de la France ont obtenu satisfaction, puisque la Commission elle-même a renoncé à son financement autonome, que la France a pu reprendre sa place auprès des autres sans avoir eu à céder sur le vote majoritaire et qu'un « heptologue » de bonne conduite pour le faux « Exécutif » a été formulé au cours d'une rencontre à six d'où les intéressés avaient été exclus.

Telle est la thèse officielle de Paris. Elle contient sans aucun doute une grande part de vérité. Mais n'oublions pas l'envers de la médaille.

Les « Cinq » ont accepté le principe, avancé par la Commission dans son mémorandum de juillet, d'un fonds de péréquation alimenté par les prélèvements agricoles et les droits de douanes, ce qui est au moins

---

(9) *Le Figaro*, 17 janvier 1966. Cf aussi la très remarquable série de six articles par Charles Rebuffat, parus dans *Le Soir* de Bruxelles, dès juillet 1965.

une étape vers les finances autonomes, prévues pour 1970. Quant au droit de veto, la France se trouve isolée dans sa position dogmatique : elle n'a pas fait de concessions, mais les autres non plus — match nul donc. Enfin et surtout, lorsqu'on compare le « décalogue » primitif proposé par la France, aux règles de bonne conduite finalement arrêtées, on constate des différences considérables, de fond et de forme.

D'abord de forme : en effet, le texte final ne contient aucune polémique contre la Commission et ne reflète nullement l'attitude du supérieur mécontent de ses serviteurs — polémique et attitude qui tendaient à une véritable « *diminutio capitis* » des commissaires. Mais en plus, au moins deux sur trois des paragraphes abandonnés en cours de route, étaient à la fois les plus explicites et les plus essentiels : ils contenaient une attaque contre le droit d'initiative et d'exécution de la Commission, ainsi qu'une tentative de circonscrire avec précision les limites étroites, à l'intérieur desquelles, selon la doctrine gaulliste, celle-ci devrait désormais maintenir ses activités.

On peut conclure que sur ce point capital, — position de la Commission européenne — l'offensive française n'a pas atteint ses buts, loin de là. La France a repris son siège, sans avoir pu obtenir une « mise à sa place » de cette Commission. Pourtant, cet « armistice sans vaincus ni vainqueurs » a laissé un arrière-goût détestable chez les « Cinq ». La confiance mutuelle entre les partenaires, déjà fortement entamée, n'est pas prête à renaître, et même si les positions concrètes de la France et de la Commission devaient converger dans l'avenir comme elles ont convergé si souvent par le passé, les « technocrates apatrides » de Bruxelles n'oublieront point le camouflet reçu. En conséquence, si le Traité de Rome était un simple accord commercial classique, on pourrait s'attendre à une désintégration ultérieure.

Mais le Traité de Rome est autre chose : il est une « loi cadre », prescrivant une succession de mesures à prendre en commun, à date fixe. Il renferme un dynamisme interne qui, sans être automatique, indique cependant une série encore longue de problèmes à résoudre. On les résoudra peut-être dans un climat morose, mais pour décider de ne pas les résoudre, il faudrait à nouveau provoquer une crise. Or, la crise de 1965-1966 n'a laissé de bons souvenirs à personne.

En France pas plus qu'ailleurs, car il est certain que la politique de la chaise vide n'y a pas été populaire. Certes, rares sont les citoyens qui suivent dans les détails toutes les péripéties de l'intégration. Mais au cours de la campagne présidentielle, les adversaires du général de Gaulle, notamment Jean Lecanuet, ont insisté sur l'isolement où le pays se trouvait après la rupture de Bruxelles. Dans quelle mesure l'argument a-t-il déplacé des voix ? Il est impossible de le préciser, mais les

observateurs sont d'accord pour constater que l'électorat fut sensible, beaucoup plus qu'on n'aurait pu le supposer, à la préoccupation européenne. D'ailleurs, lorsque le Président sortant, entre les deux tours, consentit à se livrer à une propagande systématique et du reste brillamment conduite, il ne manqua jamais de consacrer une large part de son argumentation à la crise du Marché commun. Il put rassurer ainsi bon nombre d'hésitants. Pourtant, un sondage d'opinion effectué une première fois en septembre 1965 et une deuxième fois en février 1966, montra que le nombre de personnes interrogées qui jugeaient le général de Gaulle « un bon Européen », avait diminué de 61 % à 51 %.

\*  
\*\*

Mais s'il est vrai que l'idée européenne se répand en France — contrairement à l'Allemagne où la déception commence à tourner au scepticisme — on se demande en vain d'où pourrait venir l'impulsion nouvelle, la « relance » de l'intégration. Sans doute, les « marathons » peuvent se succéder et avoir un succès réel. Malgré des sacrifices occasionnels, souvent pénibles, la Communauté demeure une affaire profitable pour tous ses partenaires. Pour la France beaucoup plus que pour les Pays-Bas par exemple, mais même l'économie néerlandaise en a globalement profité. A cet égard il est donc probable que l'« automatisme » de la CEE continue à faire sentir ses effets, au moins pour plusieurs années encore. Mais aucune inspiration ne vient de là, car l'intérêt économique ne suffit pas comme source de volonté politique et d'ailleurs, le public s'aperçoit toujours davantage des inconvénients immédiats que des avantages qui paraissent spéculatifs.

Après la crise française, le mécanisme a repris. Péniblement d'abord, puis, avec plus de succès. Visiblement, on n'arrête plus l'intégration. En mai, de nouveaux pas ont pu être faits dans la direction de l'unité. Notamment, une nouvelle accélération du Marché commun industriel fut décidée : fait d'autant plus remarquable que le Président Georges Villiers, porte-parole du patronat français, avait déconseillé fortement cette mesure (10).

Plus importante encore, en juillet, l'œuvre de Sicco Mansholt, « l'Europe verte », put être complétée et couronnée. A plusieurs reprises on craignit un avortement. Cette fois, ce furent les intérêts italiens et surtout néerlandais qui se trouvèrent les plus lésés et les deux gouver-

---

(10) Dans une interview accordée au *Figaro*, il s'était déclaré, non pas « inquiet », mais « angoissé ».

nements se défendirent avec vigueur. Mais finalement, le ministre Biesheuvel, se voyant isolé, rentra à La Haye pour demander des instructions plus amples ; il les obtint et après une harassante séance de nuit, un accord fut obtenu. Quoi qu'on pense de cette nouvelle politique agricole (beaucoup la jugent protectionniste et défavorable à de grands groupes de consommateurs), elle est au moins commune.

Quelques jours plus tard, nouveau succès : les ministres des Affaires étrangères esquissèrent un programme commun pour le Kennedy-round lequell, ainsi, peut être enfin engagé. Finalement, une négociation sur les transports est entreprise, malgré les réticences des Pays-Bas.

Pourtant, de tels résultats, s'ils contribuent à jeter les bases inébranlables d'une véritable union européenne, ne rendent pas celle-ci visible aux yeux du public et encore moins, sensible à sa conscience. Sans doute, les décisions de juillet ont permis à la CEE de dépasser le « point de non retour », mais l'esprit a cessé de souffler et même à l'intérieur des administrations européennes, si le moral est bien meilleur en août 1966 qu'en août 1965, les « eurocrates » savent que l'atmosphère est toujours au marchandage.

Parlant du ministre allemand Gerhard Schroeder, l'un d'eux confia à Bromberger et Lecerf (*Figaro*, 14 janvier 1966) : « Il a ruiné la moralité communautaire. Jusque-là, on pouvait encore défendre à Bruxelles un projet en faisant appel au fait qu'il était d'intérêt général pour la Communauté. Les interlocuteurs, même s'ils étaient des Européens peu convaincus, finissaient par s'incliner. Schroeder a introduit au Conseil le marchandage systématique et permanent. Il n'y a jamais avec lui un « oui » gratuit ou un « non » qui n'ait été monnayé de quelque avantage. Il a entraîné par-là une véritable dégradation de la mentalité communautaire ».

Est-il juste d'accuser un seul homme ? Non sans doute. Mais le phénomène signalé est réel. Un ministre, rentrant de Bruxelles, n'est plus accueilli à son retour par la question des journalistes, « ce qu'il a fait pour l'Europe », mais par « ce qu'il rapporte pour le pays ».

Ainsi, nous ne sommes pas en face d'une catastrophe, comme au lendemain de l'échec de la CED : c'est un déclin graduel mais ininterrompu qu'on observe. Et, alors qu'en 1955, il existait encore l'immense domaine de l'intégration économique générale à explorer, cette fois, l'Europe a fait le tour des possibilités qui s'offrent. En conséquence, il faudrait revenir sur des terrains qui, déjà, évoquent le souvenir de défaites européennes, subies précédemment : terrain militaire, terrain politique.



Sans doute, il existe encore des problèmes à résoudre, qui peuvent apparaître comme moins controversés et relativement neufs.

Par exemple, les Français ont insisté à juste titre sur la nécessité de mettre au point un statut européen de la société anonyme, ceci afin de favoriser les concentrations économiques capables de rivaliser avec les entreprises gigantesques américaines, qui s'implantent en Europe. Mais de toute évidence, il ne s'agit point là d'une simple étude juridique à conduire par experts : il s'agit de toute une orientation politique, de toute une conception de l'Europe future, donc d'un problème où l'on risque de voir l'effrontement entre gaullistes et antigauillistes.

De même, le porte-parole français Alain Peyrefitte, ministre-délégué à la Recherche Scientifique, a prononcé à l'Assemblée consultative, un discours remarquablement documenté et entièrement convaincant, sur l'urgence d'une concentration scientifique en Europe. En effet, notre partie du monde est l'objet d'une hémorragie intellectuelle ininterrompue : annuellement, des milliers d'ingénieurs, de techniciens, de chercheurs formés en Europe, traversent l'Atlantique pour s'établir aux Etats-Unis où ils trouvent, non seulement des traitements supérieurs, mais surtout des conditions de travail plus intéressantes. Seule une coopération européenne organisée, disait le ministre français, peut arrêter cette saignée continue. C'est sans doute vrai. Mais à nouveau : comment parvenir au but sans union politique ? Diviser le travail scientifique, c'est se rendre dépendant les uns des autres, c'est renoncer à sa souveraineté absolue, c'est ne plus avoir de secrets les uns pour les autres : secrets technologiques, industriels, voire militaires. L'opération se fera dans le cadre général d'un nouvel élan européen, ou bien elle ne se fera pas. Pour l'instant, elle ne se fera donc pas et, en attendant, notre balance d'inventions avec les USA devient de plus en plus passive.

*Senatu deliberante...* Hélas !, il n'y a même pas de Sénat européen qui délibère. Le Conseil des Ministres qui aurait dû le devenir paraît se trouver au point mort. Par prudence, ses membres refusent de s'engager dans un débat politique. Les négociations Fouchet n'ont-elles pas montré qu'entre les partenaires, aucun accord n'est imaginable pour l'instant ?

\*  
\*\*

D'ailleurs, le différend s'est encore accentué ces derniers temps par la crise atlantique. Les dirigeants du Marché commun ont tout fait pour que celle-ci ne vienne pas compliquer encore davantage la situation de la Communauté. C'est là une tactique sage et d'ailleurs, entre les problèmes de l'OTAN et le prix des fruits il n'y a pas de lien

direct. Il n'empêche que cette nouvelle controverse devait nuire à ce qui restait de confiance mutuelle et de volonté commune.

Dans ce domaine, de quoi s'agit-il ? Rappelons les faits.

Alors que, déjà pendant la guerre, l'Amérique avait aidé de son savoir l'effort nucléaire de la Grande-Bretagne, elle avait refusé toute assistance à la « force de frappe » française qui, du reste, avait été entreprise bien avant l'avènement du général de Gaulle. Mais, de ce refus, selon la loi MacMahon, celui-ci avait gardé un ressentiment explicable. D'autre part, le nouveau Président avait, dès septembre 1958 (à peine quatre mois après son accession au pouvoir), écrit au Président Eisenhower pour proposer une réforme de l'Alliance atlantique, au sein de laquelle un exécutif à trois (USA, Royaume-Uni, et République française) devait être créé selon lui. Un journaliste de la chaîne radiophonique C.B.S., David Schoenbrun, a fait l'historique détaillée de cette correspondance dans son livre *The three Lives of Charles de Gaulle*, paru en 1966.

En fait : « correspondance » n'est pas le mot exact, car un véritable dialogue ne s'est jamais établi. Eisenhower (qui a pu contrôler le manuscrit de Schoenbrun), loin de s'abstenir de répondre comme on l'a dit, a longuement expliqué pourquoi il ne pouvait admettre de créer dans l'Organisation une hiérarchie entre dirigeants et comparses. Mais s'il précisa aussi qu'il voyait le problème et désira en débattre, il ne reçut jamais de propositions détaillées.

L'affaire en resta là et, en fait, le Président de Gaulle cessa de considérer l'OTAN comme un instrument valable. L'un des secrétaires généraux successifs, le Hollandais Stikker, ancien ministre des Affaires étrangères dans son pays, note dans ses mémoires qu'au moment de sa nomination, le chef de l'Etat français tarda longtemps à le recevoir, puis, se contenta d'un bref entretien sans perspective.

Laissant de côté l'Organisation, la France se consacra, d'abord à la liquidation du conflit algérien, puis, après les accords d'Evian, à une réorganisation totale de son système militaire, dont l'arme atomique devenait le centre de gravité. Graduellement, elle retira ses effectifs de l'Alliance, puis, en mars 1966, rompit avec l'OTAN. Certes, il fut précisé qu'elle continuerait à observer le traité d'assistance mutuelle, mais la préparation à un conflit éventuel devait désormais s'accomplir à l'échelle nationale, sans intégration atlantique.

A l'appui de cette politique, le Président de Gaulle avança plusieurs arguments, basés sur des faits nouveaux et réels.

D'abord, depuis 1949, l'URSS avait acquis, elle aussi, l'arme nucléaire — puis, elle l'avait si bien perfectionnée que les fusées russes étaient capables de frapper le territoire américain à n'importe quel

endroit. La réciprocité était vraie aussi, mais c'était là une maigre consolation pour le public américain. En conséquence, les risques pour les Etats-Unis s'étant accrus dans les proportions monstrueuses, le grand Allié pouvait-il toujours donner les mêmes garanties de protection à l'Europe ?

Ensuite, les actions militaires entreprises par les USA à travers le monde — en Syrie, mais surtout à Saint Domingue et au Vietnam — entraînaient, pour une Europe trop liée à l'Amérique, le danger d'être engagée dans des conflits qui n'étaient pas les siens : sans doute, l'OTAN, comme son nom l'indique, ne couvre que le domaine atlantique, mais la politique mondiale n'est-elle pas devenue indivisible ? Du reste, une guerre américano-russe au sujet de l'Asie du Sud-Est impliquerait nécessairement une action armée dans notre partie du monde.

Troisièmement, la situation interne de l'URSS est très différente de celle qui avait prévalu sous Staline. Le général de Gaulle croit fermement en la volonté de paix du Kremlin : il y croit, non pas pour des raisons idéologiques qui, pour lui, n'ont jamais de consistance, mais parce que le conflit chinois oblige les Russes à concentrer leur effort de défense vers l'Est et qu'ils ne peuvent pas désirer une guerre sur deux fronts. D'où un rapprochement avec Moscou, qui se concrétisa dans un voyage spectaculaire, en juin 1966.

Enfin, les ci-devant « satellites » d'Europe Centrale et Orientale ne supportant plus leur vassalité, commencent à manifester un désir d'indépendance et, ainsi, vont bientôt former une zone-tampon entre la Russie et nous.

Dans ces conditions, le tableau de 1949 ne subsiste plus et, d'une part, la protection américaine est devenue à la fois moins indispensable et moins certaine, alors que, d'autre part, les dangers d'une trop grande intimité avec Washington deviennent plus manifestes. D'où la nécessité d'une « Europe européenne », voire d'une « Europe jusqu'à l'Oural ». Tel semble être l'argumentation.

Les constatations avancées dans ce raisonnement sont évidentes. Personne ne les conteste, même si beaucoup d'Occidentaux présentent une analyse plus nuancée. Mais le vrai débat concerne les conclusions à en tirer. Malheureusement, les partisans les plus convaincus de l'OTAN, n'ont jamais essayé de présenter au grand public une image cohérente de la situation nouvelle : l'homme de la rue croit trop souvent que seul le général de Gaulle y réfléchit. En plus, aucune politique d'ensemble n'a jamais été soumise aux puissances, si bien que les principes d'action, valables hier, ont pu devenir des banalités, répétées par habitude. On a raison de célébrer les services rendus par l'OTAN.

au monde libre et à la paix, mais on voit mal les perspectives d'avenir. Dans ce vide relatif, le gaullisme s'introduit.

\*  
\*\*

Pour l'union européenne, ce déclin de l'influence et du prestige américains sont une nouvelle source d'angoisse, car dans une Europe secouée par des crises nationalistes, les Etats-Unis avaient toujours fidèlement soutenu la cause de l'intégration. Tant qu'ils pouvaient pleinement jouer leur rôle d'hégémonistes, l'effet fut salutaire, mais à présent, cette impulsion perd sa force comme tant d'autres. Ainsi, des deux côtés de l'Océan, des doutes vont se manifester.

En effet, des voix américaines, de plus en plus fréquentes et de plus en plus sérieuses, commencent à mettre en question la sagesse d'une politique américaine qui, en matière européenne, prendrait pour dogme que l'intégration est désirable pour l'Amérique elle-même et pour la solidité de l'Alliance atlantique. En tout cas, même parmi ceux qui aux USA continuent à penser qu'un *partnership* basé sur deux piliers d'environ la même solidité — Etats-Unis d'Amérique, Etats-Unis d'Europe — serait une solution idéale, un certain scepticisme se fait jour : en attendant l'idéal, ne doit-on pas donner une certaine priorité au possible, dans l'immédiat ? De cette manière, le fédéralisme européen fait figure d'une perspective magnifique mais lointaine, plutôt que d'une stratégie à poursuivre sans cesse. En un sens, cette réorientation apporte, au moins apparemment, une justification aux thèses gaullistes, qui vice versa lui donnent de nouveaux arguments (11).

Mais s'il est vrai que le fédérateur américain éprouve moins de ferveur à pousser les nations européennes vers leur fédération, et que la solidarité atlantique est beaucoup moins vive aujourd'hui qu'il y a cinq ou dix ans, il en résulte que l'union européenne risque ainsi de perdre une de ses impulsions les plus vigoureuses. Sans doute, on peut avancer que, privée en quelque sorte de l'indiscrete intervention américaine, les Européens ne s'en trouveront que plus libres pour s'unir. Ce fut là probablement la spéculation gaulliste. Mais celle-ci s'est avérée fausse.

---

(11) Ernst van der BEUGEL, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, Amsterdam-London, New York, Elsevier Publishing Company, 1966: « Since 1947, the constant element in United States foreign policy has been to consider European cooperation and integration as a vital contribution to the strength of the Atlantic world and the interests of the United States » (p. 393). Dans ses derniers chapitres, l'auteur, lui-même très réticent à l'égard du fédéralisme européen, analyse le changement graduel des esprits en Amérique. En effet, quelle garantie formelle peut être donnée pour que l'Europe unie, retrouvant une certaine indépendance, n'oublie pas son interdépendance atlantique ?

Peut-être que si le général de Gaulle avait fortement poussé vers une véritable « patrie européenne », il aurait suscité un patriotisme continental vigoureux, une « troisième force » politique. Mais tel n'a pas été le cas. Voulant détacher les Européens de l'Amérique, il a en même temps poursuivi une politique internationale si proche de l'ancien concept du « concert européen », qu'il n'a suscité aucun enthousiasme chez la plupart des Européens les plus convaincus.

Bref, une Europe dont on savait qu'elle ne serait ni atlantique ni intégrée, mais qu'elle serait à direction hautainement française, ne pouvant guère fonctionner comme pôle d'attraction. Couvrant de sarcasmes l'idéal qui avait été celui de Robert Schuman, de Gaulle a pu affaiblir le prestige des Communautés qui auraient dû être la base matérielle d'une éventuelle indépendance européenne. En invitant l'Europe à troquer la protection américaine contre celle de la France, il a pu avaliser un certain sentiment antiaméricain en France même. Mais après plus de huit ans de règne, il n'a pas fait avancer d'un pas son « Europe européenne » qui théoriquement devrait être à direction française. Même l'Allemagne, pourtant alliée à la France par le Traité de janvier 1963, refuse de se lier à elle. Acculée à choisir entre Paris et Washington, elle choisit Washington. Il en est de même de l'Italie, et, bien entendu, du Benelux. Quoi qu'il en soit, dans ces circonstances, une crise atlantique comme celle provoquée par le Président de Gaulle en mars 1966, devait être en même temps une crise européenne. Référons-nous aux faits.

\*  
\*\*

Que s'est-il passé ? Un événement à la fois sensationnel et prévisible : la rupture formelle avec l'OTAN — conclusion logique de toute une politique déjà ancienne, mais donnant à la solidarité occidentale le choc final. Ce qui restait de la France européenne et atlantique de Robert Schuman était défait, car cette fois il s'agissait, non point d'une continuation sous de nouvelles formes, mais d'un ébranlement total.

Voyons d'un peu plus près les faits et les textes (12). Plus intéressants peut-être que les notes officielles, échangées entre la France, les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne, nous paraissent les discours du Président du Conseil français, Georges Pompidou et de René Pleven, prononcés à la Chambre.

Nous ne sommes pas compétent pour juger le poids des arguments échangés de part et d'autres sur des questions techniques comme la

---

(12) Publiés notamment dans les *Nouvelles de l'OTAN*, mai et juillet-août 1966.

valeur du système de radar, la France ayant quitté l'OTAN. Pour le député de l'opposition, ce système perdrait son efficacité et, sans réseau d'alerte, « notre force stratégique, aveugle et sourde, risque d'être détruite au sol », alors que pour le Premier ministre, les communications nécessaires continueraient d'aller aux commandements nationaux, donc aussi à la France en rupture de ban.

Autre aspect qui, lui, touche directement aux problèmes européens : les troupes françaises peuvent-elles demeurer en République fédérale d'Allemagne, une fois leur rupture avec l'OTAN consommée ? La question était réelle et pénible. En effet, ces unités étaient primitivement arrivées sur le sol allemand, en tant qu'adversaires, pour y devenir ensuite force occupante. Puis, la réconciliation germano-française s'accomplissant, l'Europe supra-nationale étant mise en route, elles étaient restées comme expression d'une volonté commune de défendre le monde libre et la Communauté européenne. Maintenant, dans le nouveau contexte, quel serait leur statut ? Pour le gouvernement de Bonn, il n'y avait plus de raison morale ou politique pour tolérer la présence de divisions étrangères, à peine encore alliées, qui, (selon la doctrine gaulliste elle-même) devenaient une violation scandaleuse de la sacrosainte souveraineté allemande. Sans doute, on finit par trouver une formule, car au fond personne n'avait intérêt à pousser trop loin le débat, mais l'échange de notes peu aimables, à ce sujet, montra bien à quel niveau d'aménité on était descendu (13).

Mais tout ceci n'était qu'accidentel. Il nous semble que MM. Pompidou et Pleven touchent le fond du problème en examinant les avantages et les inconvénients de l'intégration. Dans ce domaine, M. Pompidou nous paraît avancer un argument solide en soulignant que, de leur côté aussi, les Américains, voire dans une certaine mesure également les Britanniques, n'ont jamais intégré l'ensemble de leur propre défense dans l'OTAN ; c'est spécialement le cas pour l'arme nucléaire. En conséquence, le changement fondamental de la stratégie américaine — le passage de la riposte atomique totale et immédiate à la riposte flexible et graduelle — non seulement ne fut jamais décidée par le Conseil de l'OTAN (elle aurait dû l'être théoriquement à l'unanimité), mais, si les Etats-Unis avaient consulté leurs alliés, aurait certainement été reçue avec les plus expresses réserves. Tel est le fait. Alors ? *Quod licet Iovi non bovi* ? La France, en développant sa force de frappe nationale, ne fait qu'accomplir à son niveau ce que l'Amérique n'a jamais cessé de faire depuis le début : « Vous croyez uniquement à

---

(13) Sur la détérioration des relations franco-germaniques, voir l'article de Jean du RIVEAU dans *Études*, de mars 1966.

l'intégration et qu'une alliance sans intégration ne sert à rien, alors que ne comptent vraiment que les armes nucléaires qui, elles, ne sont pas intégrées ».

Par contre, René Pleven va à l'essentiel, lui aussi, en démontrant qu'une alliance militaire garde sa valeur, même sans intégration atomique, puisqu'elle est aussi l'expression d'une solidarité politique à laquelle on ne touche pas sans grave danger. Ainsi, la France, ne pensant qu'à son intérêt national, risque de donner un fort mauvais exemple : « Que d'autres Etats nous imitent, et nous reverrons les Américains repasser l'Atlantique, les Anglais repasser la Manche, l'Allemagne se doter d'une force autonome et peut-être même d'une force de frappe. Est-ce à cela que vous voulez en venir ? »

\*  
\*\*

C'est sur cette dernière note que nous aimerions terminer cet article, qui s'efforce de donner un bilan provisoire et une perspective possible. Ce bilan des derniers mois est surtout négatif : le nationalisme est contagieux, et une fois perdu l'élan vers une société européenne nouvelle, chacun se sent autorisé à n'envisager que ses propres intérêts nationaux. L'égoïsme collectif, bien entendu, ne fut jamais mort, mais à un certain moment il parut moralement discrédité et intellectuellement dépassé : nos pays semblaient avoir compris que, sans liens fédéraux avec leurs voisins, ils ne pouvaient plus rêver d'un avenir de grandeur.

Aujourd'hui, un néo-nationalisme est apparu. Il n'a pas toujours le caractère cocardier de ses prédécesseurs, mais il consiste en tout cas, autour de la table de négociation, en une âpre férocité à défendre ses propres paysans, ses propres contribuables, ses propres routiers, — sans que la conscience d'une grande œuvre historique entreprise, permette de transcender les considérations immédiates.

Dans « l'Europe des Etats », tous les Etats se défendent, *unguibus et rostris*. Comment les blâmer ?

Dans ces conditions, l'automatisme même du Traité se borne à faire, en maugréant, l'addition des égoïsmes sectoriels et nationaux. Les négociations agricoles de juillet 1966 ont donné l'exemple de ce nouvel état de chose. Ce ne fut plus l'idéal européen qui leur permit d'aboutir, ce fut un calcul d'intérêt. Comment s'en plaindre ? Comment ne pas le déplorer ? Tout dépend ici du point de vue fondamental qu'on adopte : Europe ou nationalisme ?







## de Gaulle's NATO policy in perspective

---

by Elliot R. GOODMAN\*

★

Almost from the moment de Gaulle returned to power in 1958, he had his own unique ideas on the future of NATO. In essence, NATO was repugnant to de Gaulle because it placed France on a par with the other European countries, all of which looked to the overwhelming power of the United States for leadership. Among the European states Britain stood out as a world power, even though this role had been somewhat tarnished. In addition, Britain maintained a special relationship with America in the development of atomic weapons, which was inherited from their wartime collaboration. This rankled de Gaulle and made him vow that France would at least receive a status equal to that of Britain.

These issues of rank and prestige were first brought to a head in July 1958 as a result of the American and British military landings in Lebanon and Jordan, in response to the call of these governments for help against Nasser-inspired rebellions. France played no part in these events, but de Gaulle was fully prepared for the possibility of such troop landings, which occurred on July 15-17, since Secretary of State Dulles flew to Paris and discussed this contingency with him on July 5-6. The French government, however, circulated the complaint that it had not been consulted, but a subsequent interview with Dulles revealed that this was simply not so. The spurious French complaint was perhaps rooted in the unsatisfactory nature of the exchange that took place. De Gaulle insisted that the French people must « be made to believe again that France is a great power », and this took the form a demand that France be recognized as a world power instead of being treated as just another continental European state. Dulles paid tribute to the French contribution to Western civilization, and agreed that a strong France should emerge again, but he warned that in revi-

---

\* Dr. Elliot R. Goodman, a former NATO Research Fellow, is Associate Professor of Political Science at Brown University, Providence, Rhode Island, USA.

ving its strength there would be serious strains in NATO if France should set itself apart from and above the positions of Germany and Italy. To this de Gaulle retorted that the Germans and Italians did not seem upset by the special position of Britain as a world power. Dulles also reaffirmed the need for the « integration » of NATO forces, while de Gaulle spoke only of « cooperation » among allied states (1).

In this exchange of views was found the seeds of the demands which de Gaulle formally submitted in writing to President Eisenhower, with a copy to Prime Minister Macmillan, on September 17, 1958. This communication, consisting of a memorandum with an attached cover letter, has not been made public, although its contents have been widely, and sometimes inaccurately, reported. The fullest and most useful published account of this famous secret document is found in David Schoenbrun's masterful biography of de Gaulle (2). It can be stated with assurance that his description of this document is entirely accurate, since the present writer was also privileged to read it in full. This account was likewise confirmed by the brief summary of de Gaulle's letter which the State Department subsequently made public.

The Anglo-American landings in the Levant, de Gaulle noted, might have precipitated events that could have quickly developed into a general war, in which France and the other members of the Atlantic Alliance might have become involved. The scope of the Atlantic Alliance was therefore unsatisfactory if it was confined to the defense of Europe, since the need to concert policies was world-wide. De Gaulle later explained this aspect of his secret proposal in a public press conference. It had become obvious, de Gaulle said, « that the possibilities of conflict and consequently of military operations were spreading far beyond Europe, were spreading all over the world. It became evident that the Middle East and Africa, in particular, were danger spots quite as much as Europe, and that there existed, between the principal members of the Atlantic Alliance, political differences concerning them which, if the occasion arose, might turn into disagreements on strategy ». Consequently it was necessary for the NATO states with global responsibilities, which in de Gaulle's view were the United States, Britain and France, to make some special arrangements among themselves. « We feel that, at least among the world powers of the West, there must be something organized — where the Alliance is

---

(1) David SCHOENBRUN, *The Three Lives of Charles de Gaulle* (New York, 1966), pp. 291-294.

(2) *Ibid.*, pp. 295-300. See also Dirk U. STIKKER, *Men of Responsibility* (New York, 1965), p. 360.

concerned — as to their political conduct and, should the occasion arise, their strategic conduct outside Europe, specially in the Middle East, and in Africa, where these powers are constantly involved (3). »

De Gaulle's memorandum of September 1958 had been more specific about how the three powers should be organized. They should « create a tripartite organization to take joint decisions on global problems ». The Atlantic Alliance should be revised so as to become world-wide in scope, with sub-regions or sub-commands set up within it. One of the special functions assigned to the Big Three would be the making of « joint decisions » on the use of nuclear weapons. This tripartite organization of the Atlantic Alliance (the word « directorate » was not used) should be entrusted with drawing up « strategic plans » and be empowered to « put them into effect », thereby governing « the use of nuclear weapons anywhere in the world ».

At first glance, these proposals seemed eminently sensible. What was more needed than the global coordination of Western policies? One might, of course, object that it was somewhat immodest of de Gaulle to consider France a great world power (although de Gaulle has never been bothered by the requirements of modesty), since at the time he first advanced his proposal France was extremely weak. At home, it had just come from the brink of civil war and domestic strife had by no means been quelled, while abroad France had lost its empire in the Middle East and Southeast Asia, and was in the process of losing what was left of it in Africa. But even so, would it not have been extremely beneficial for the West to have a concerted global policy?

Only a closer look at de Gaulle's proposal and the subsequent exchange of notes and diplomatic activity which sought to clarify it, revealed the true meaning of this initiative. All indications point to the conclusion that de Gaulle was not primarily concerned with achieving a common Western global policy, but with elevating the status and prestige of France to the publicly recognized position of a great world power.

By attempting to become a member of the Big Three within NATO's fifteen member states, de Gaulle obviously sought to arrogate to himself the role of speaking for continental Europe. The first time de Gaulle broached this subject, Dulles warned of the difficulties such a pretension would create with the other NATO nations on the continent,

---

(3) President de Gaulle's third press conference, September 5, 1960, Ambassade de France, New York, *Speeches and Press Conferences*, n° 152, p. 11.

especially with Italy and Germany. In order to surmount this objection and before dispatching his memorandum to Eisenhower and Macmillan, de Gaulle sent his Foreign Minister to Rome and Bonn in order to gauge the depths of the anticipated resistance. De Gaulle then personally courted Chancellor Adenauer. Through a carefully staged reception at de Gaulle's home at Colombey, which cultivated and flattered Adenauer's sensitivities, and by de Gaulle skillfully playing upon the character of « Europe » which France shared with Germany, but which might be betrayed by « the Anglo-Saxons, » de Gaulle succeeded in winning over the aging German leader. A highly amicable communique noted the results of the de Gaulle-Adenauer talks of September 14 ; three days later de Gaulle dispatched his proposal to Washington and London.

While Adenauer personally may have been satisfied with de Gaulle's triumvirate concept which permitted France to speak for Germany, the idea did not in general go down well with responsible German officials. This writer clearly remembers discussions with highly placed members of the German Foreign Office during Adenauer's reign, who bitterly denounced the Gaullist triumvirate proposal. They resented the idea of two classes of membership in NATO and insisted that since Germany had contributed by far the greatest number of troops to NATO of all the European member states, it should at least be given an equal voice in NATO affairs. The thought was sometimes expressed that a more limited group of states might be useful in the management of allied nuclear policy and related strategic questions. However, three was too restricted a number, and if membership was expanded to five or seven, room should be left in this group for other states to participate on a rotating basis.

The idea of a closed, exclusive inner club had, in fact, already been tried in NATO, and had been proven a failure. Former NATO Secretary General Dirk Stikker recalls that when the North Atlantic Treaty went into effect in 1949, the United States, Britain and France, as the occupying powers in Germany, consulted closely and regularly among themselves to the exclusion of their other NATO partners. Their mode of operation in handling the German problem spilled over into other areas. « Tripartite dominance was underscored by the custom of the Big Three to meet privately before each meeting of the NATO Council for an exchange of views on the agenda. » Stikker recounts the resentment this aroused and the countermove in which he participated in his capacity at that time as Dutch Ambassador to NATO. « These arrangements finally led to the creation of a *Little Three*. » Pearson of Canada, Lange of Norway and I adopted the habit of meeting,

purely as friends, before each Council session for an exchange of views. » From 1950 on they were able to exercise considerable influence in shaping important NATO decisions. « It has been my experience », Stikker concluded, « that when the big powers, be they three or five, try too much to dominate an organization, counterforces inevitably arise to restore the balance. If the balance cannot be restored in this manner, the organization is doomed to failure » (4).

In one respect, NATO has had a formal triumvirate in existence from its beginning. The highest military representatives of the United States, Britain and France together formed the Standing Group, which in theory was the executive arm of the larger NATO Military Committee. Since the members of the Standing Group received their political and military instructions from their separate capitals, and since these directives have most often been in disagreement, Stikker pointed out that « the Standing Group frequently finds itself unable to formulate decisions ». As a consequence, « the Standing Group had, because of disagreement in this tripartite body, been unable to give any advice on the vital problem of strategy. It has proved already on other occasions to be impossible to arrive at an agreed opinion on military questions within NATO for lack of agreement in the Standing Group. If ever proof was needed that in an organization like NATO a triumvirate does not work, then the Standing Group provides a glaring example » (5). Following the French withdrawal from NATO, the Standing Group went out of existence.

President Eisenhower replied to de Gaulle's triumvirate proposal in a letter of October 20, 1958. For a number of years even the existence of this letter was kept secret, so that rumors repeatedly charged Washington with ignoring or snubbing de Gaulle (6). Eisenhower agreed that the threat to the free world was global in nature, and noted that the United States had sponsored a network of regional defense pacts

---

(4) STIKKER, *Men of Responsibility*, pp. 290-291.

(5) *Ibid.*, pp. 384, 386.

(6) SCHOENBRUN, *The Three Lives*, p. 300, notes that Eisenhower's response of October 1958 was first leaked to the press, in order to set the record straight, in May 1964. In correspondence with this writer, Schoenbrun made the distinction between the deliberate, officially inspired State Department leak that was first mentioned by James Reston in the *New York Times*, May 1, 1964 and was then elaborated by Schoenbrun in a series of articles in *Le Figaro*, July 9-17, 1964, and the earlier private discoveries published by C.L. Sulzberger in the *New York Times*, March 18, 1963, as well as broadcast over CBS by Schoenbrun in the spring of 1963. Finally, so that all misunderstanding might forever be laid to rest, the State Department released the text of the Eisenhower letter of October 20, 1958 on August 11, 1966 through the office of Senator Henry M. Jackson, Chairman, Subcommittee on National Security and International Operations, and Senator J. William Fulbright, Chairman, Committee on Foreign Relations.

covering Europe and North America, the Middle East, and Southeast Asia. Furthermore, France was a member of NATO and SEATO and could already participate with other allies in planning a global defense. This, of course, rejected the exclusive tripartite arrangement advocated by de Gaulle. The NATO Council in particular, Eisenhower argued, offered a forum for broadening still further the invaluable habit of consultation among the Western powers not only on events inside the NATO treaty area but also about the threats facing the free world in the Far East and the Middle East. Such consultation was imperative, since « we cannot afford to adopt any system which would give to our other allies, or other free world countries, the impression that basic decisions affecting their own vital interests are being made without their participation ». This position ran contrary to the Gaullist scheme of an exclusive tripartite organization, which necessarily would have to take decisions affecting the vital interests of other allies without their participation. Eisenhower's letter ended with the invitation to explore the subject further (7).

In an effort to satisfy de Gaulle, Eisenhower instructed Dulles to set up a « tripartite committee » at the sub-cabinet level in order to discuss de Gaulle's proposal. Dulles appointed Deputy Under Secretary of State Robert Murphy, who twice met with the French and British Ambassadors in Washington in December 1958. The French Ambassador echoed de Gaulle's demand for upgrading and extending this arrangement to include joint strategic nuclear planning on a global scale. On December 15 Dulles was received by de Gaulle in Paris, and was told that the world situation was too critical for « playing political games with committees ». Dulles again offered to exchange views on any subject in any part of the world, but held fast to the position that it was not possible to establish an official tripartite organ either over NATO or over the rest of the free world. However, in an effort to accommodate French demands, Dulles proposed tripartite consultations on the situation in the Far East. Two such meetings were held in February 1959 at the same level as the tripartite talks in December 1958, with the addition of general staff officers who could contribute to a discussion of the strategic aspects of the question. In April 1959 four days of tripartite talks took place on African problems, and the United States and Britain indicated that they were willing to hold further tripartite discussions among military experts on Africa,

---

(7) *Text of Letter from President Eisenhower to General de Gaulle of October 20, 1958 and Department of State Statement Recording the Events Surrounding the French Proposal and Later Developments Regarding It* (mimeo), Annex, pp. 1-2.

but the French did not respond to this initiative. When Dulles first raised the possibility of tripartite planning on Africa in his December 1958 interview with de Gaulle, the French President retorted sharply that France might have been spared needless difficulties in North Africa had a common policy existed there before. Then de Gaulle added : « Of course, a common policy in North Africa would necessarily be a French policy » (8).

A second exchange of secret letters between de Gaulle and Eisenhower took place in March 1959, in which de Gaulle continued to press for an exclusive tripartite organization, while Eisenhower spoke in terms of maintaining the fullest, closest cooperation among all allies in NATO. Then on June 10, 1960 de Gaulle repeated his demand in still another secret letter for a « high level planning group » among the Big Three which would give France « an equal voice in joint decisions on the use of nuclear weapons » (9). This now fully confirmed what had been properly assumed up to this point : de Gaulle, in effect, wanted a veto right on the use of the Anglo-American nuclear arsenals. This demand de Gaulle repeated in a public statement in October 1960, when he said : « France intends that if, by misfortune, atomic bombs were to be dropped in the world, none should be dropped by the free world's side unless she should have accepted it » (10).

Eisenhower's reply of August 2 took the form of asking why de Gaulle continually made proposals, but took no action to implement suggestions in this direction, such as, for example, the American offer of joint planning with regard to Africa. Although de Gaulle had finally agreed to appoint a French delegate, a year and a half had gone by and the French chair remained vacant. Eisenhower then proposed a broader type of consultation, within a high-level three-power military committee to consider de Gaulle's demands for a global strategy. This stopped short of the Gaullist requirement for a formal tripartite « organization » that could take « joint decisions, » but it seemed to be a big step in that direction. It was, in fact, as far as Eisenhower could go without impinging upon the interests of the other excluded NATO partners and disrupting NATO itself.

De Gaulle shot back in his last secret letter to Eisenhower that a three-power summit meeting of the West would be preferable to a high-level committee to consider global strategy. The summit meeting, de Gaulle added, could undertake joint planning of global strategy,

---

(8) *Text of Letter*, pp. 2-3; SCHOENBRUN, *The Three Lives*, p. 303.

(9) *Text of Letter*, p. 3; SCHOENBRUN, *The Three Lives*, pp. 305, 309.

(10) *New York Times*, October 8, 1960.

and in addition, it could « reorganize the Alliance ». In his final reply of August 31, Eisenhower tried to keep his anger under control. He reminded his French counterpart that twice before de Gaulle had promised to send a detailed memorandum about suggestions for reorganizing the Alliance, but that he had never done so (11). Without such a document in hand, no useful discussion could be conducted.

Surveying the history of the de Gaulle-Eisenhower exchanges, Schoenbrun makes a useful distinction between the form and substance of allied collaboration, and concludes that de Gaulle was more interested in the form. « Since an « *organization* » is a formal institution, General de Gaulle was not only insisting upon the right to *participate in decisions*, he wanted this right to be *recognized officially and publicly* by creation of a formal institution. De Gaulle would not have been satisfied even if Eisenhower had granted him all his extraordinary demands, including a full French voice in American strategy and a French veto over the Anglo-Saxons' decisive power implied in « *joint decisions* » on the use of nuclear weapons. Nothing less than the public formalization of these arrangements would satisfy General de Gaulle » (12).

After retiring from office, Eisenhower read Schoenbrun's manuscript account of these events. Eisenhower confirmed that « our biggest arguments as presidents came out of this idea... to have a publicly proclaimed triumvirate. You've got that right in your book, that tripartite business and public recognition of France as a great power. That is exactly what he wanted » (13). He then related additional details to show how far he went in trying to satisfy de Gaulle. Eisenhower proposed that London become the center for triumvirate planning, since France maintained a big embassy there. « I'll make special appointments, » Eisenhower recalled telling de Gaulle, « I'll strengthen the embassy with special people, high-ranking people, both in the political and military world, and you can do the same. Britain can do it, of course, because they're right there in London. We will have all these top people there and we will put them, if you want, under a director, or some such title, and they will be authorized to take current plans, current problems, emerging problems and we will give them authority and plenty of time to coordinate our view so we can plan to be in a position to operate in unison, anywhere in the world, on any

---

(11) *Text of Letter*, p. 3; SCHOENBRUN, *The Three Lives*, pp. 309-310; James RESTON, *New York Times*, May 3, 1964.

(12) SCHOENBRUN, *The Three Lives*, p. 299.

(13) Quoted in *ibid.*, pp. 335-336.



problem, or at least not to act in disunion. We can map out broad areas of agreement for there are many, and can identify and contain the disagreements ». Eisenhower summed up his efforts with the affirmation : « I tell you I was offering him everything it was possible to offer and very far toward his requests. But he wouldn't have it. It was all or nothing with him. He wanted it at the top, all the way like Cicero and Pompey and Caesar » (14).

When President Kennedy visited Paris on June 2, 1961 he personally reviewed with de Gaulle the entire history of the exchanges conducted with Eisenhower, since Kennedy was convinced that the issue of the tripartite organization was at the heart of all the difficulties in Franco-American relations. In another effort to placate de Gaulle, Kennedy suggested the creation of a tripartite group of senior military officers to draft joint plans for Berlin and Laos, which at the time were troubled areas threatening world peace. Kennedy hoped that by tackling specific crisis situations, experience could be gained and confidence built up which would dissolve the past impasse. De Gaulle once again agreed to nominate top level officials to participate in these working groups, and once again he failed to carry out his pledge. Later Kennedy showed dismay at de Gaulle's unwillingness to implement plans that were drawn up for his benefit. In response to the President's questions, the explanation was again offered that de Gaulle was really not interested in such talks, even at a senior military level, because they were too restricted in scope and were to be conducted in secret. What de Gaulle wanted was public recognition of a formally organized tripartite group, meeting at the highest level at regular intervals, thereby openly acknowledging the great power status of France. In short, de Gaulle was not searching for agreed policies for the West, but for an institutionalized way of proclaiming French grandeur. Kennedy admitted the logic of this explanation, but still found it hard to believe (15). And for anyone not viewing the world through de Gaulle's eyes, it is, indeed, hard to believe.

When NATO Secretary General Stikker visited Kennedy, the President returned to the subject of de Gaulle, probing for answers about his behavior. He asked what would have happened if the United States had helped de Gaulle with the development of his *force de frappe*. Stikker replied : « If de Gaulle had had atomic weapons it would have made no difference ; he would not have been more helpful

---

(14) Quoted in *ibid.*, p. 339. Eisenhower's reference to Cicero is an obvious slip. The famous Roman triumvirate consisted of Crassus, Pompey and Caesar.

(15) *Ibid.*, pp. 314-315; *Text of Letter*, pp. 3-4.

in NATO. He would have wanted the veto for himself, but he would not have wanted anyone else to have it. His motivation is French nationalism, pure and simple » (16).

If this stark fact is accepted, then all the contradictions disappear. His idea of a common nuclear strategy was to have a French veto over the Anglo-American deterrents, even before France had an operational deterrent of its own, but once the *force de frappe* came into existence no one would have a veto over it. He asked for a common global policy among the Big Three of the West, and yet as he remarked about North Africa, « of course, a common policy in North Africa would necessarily be a French policy ». One wonders if de Gaulle would not expect a common global policy also to be a French policy. It is at least certain that he would have used the tripartite forum as a way of projecting himself into the world arena as a world statesman, and of asserting French interests and views on the world stage, but without abandoning his right to decide policies for France. In effect, de Gaulle's notion of formulating global policies is to influence the course of allied decisions, while insulating French policies from allied pressures designed to influence France.

Experience also informs us that de Gaulle's style of leadership has never made him an accomodating type of statesman, and that he has had a consistently poor record as an ally, beginning with his rise to prominence during World War II until today. In view of this, how could he have cooperated constructively in forming joint policies? Even in matters where the West has a highly apparent common interest like Berlin, de Gaulle has been extremely negative. But then consider the difficulty of implementing a common policy with de Gaulle beyond Europe, where for example, France had joined with the Soviet Union against the United States and Britain by refusing to pay for the UN peacekeeping activities in the Middle East or in the Congo. There are great obstacles preventing the formulation of common policies around the world among any group of Western powers, but of all partners with whom one could try to achieve it, surely the most difficult would be Gaullist France.

Essentially de Gaulle's nationalist philosophy is incompatible with his professions of a common allied cause. While still actively negotiating with Eisenhower about his triumvirate proposal in March 1959, de Gaulle withdrew the French Mediterranean fleet from NATO. His rationale was that NATO did not extend to the Middle East or Africa

---

(16) STIKKER, *Men of Responsibility*, pp. 367-368.

and that France might be obliged to act in these areas. « She would therefore have to act independently of NATO. But how could she do so if her fleet were not available ? (17) ». In effect, de Gaulle was beginning to implement the threat posed at the conclusion of his September 1958 memorandum. If his demands were not met, he had warned, henceforth France would « subordinate » participation in NATO to the « recognition of French worldwide interests » (18).

Then on November 3, 1959 de Gaulle declared war on the principle of NATO integrated commands, in an address before the National Defense Staff College. « If we allowed the defense of France to be entrusted over a long period to non-national agencies or to be fused or confused with something else, it would no longer be possible for us to maintain the idea of the State. » He openly vowed to begin the process, which is now fully under way, of disentangling France from NATO. « The system known as « *integration*, » which was introduced and even put into practice to some extent after we had undergone great trials, and when we had not yet recovered our national entity, and at a time when it was thought that the free world was confronted by an imminent and unbounded danger—such systems of integration have had their day (19). » As part of the reassertion of independence from NATO, he added, France would proceed to build its *force de frappe* as a strictly French national force.

Logically there is an inconsistency in demanding a single global strategy for NATO while withdrawing forces from NATO for independent action and in denouncing NATO integration as incompatible with upholding the glory of the national state. De Gaulle claimed to have sought a coordinated global policy for the West, but he also always insisted on maximum freedom for independent national action. Again, these two demands could be reconciled only if the global policy also happened to be French policy.

The impulse behind de Gaulle's memorandum and his subsequent behavior toward NATO can perhaps best be summed up in the phrase of a former Minister in de Gaulle's cabinet, who remarked to this writer : « De Gaulle wants to be bound by nothing ». Alliances are therefore necessarily uncongenial to him, while the idea of frank and intimate collaboration with allies for the common good is simply not a part of his character.

---

(17) President de Gaulle's first press conference, March 25, 1959, *Ambassade de France, Speeches and Press Conferences*, no 128, p. 8.

(18) SCHOENBRUN, *The Three Lives*, p. 299.

(19) Quoted in Roger MASSIP, « De Gaulle, Europe and NATO », *Western World*, February 1960, p. 14.

The North Atlantic Council is frequently used to exchange views and align policies of the member states, not only within the NATO area, but throughout the world. This process has been consciously stepped up as a result of the « Three Wise Men's report » of December 1956, which followed closely upon the debacle of Suez. To what extent has de Gaulle availed himself of his diplomatic forum ? When I asked this question of one of the senior members of the Council who has served as his country's permanent representative to NATO all during de Gaulle's tenure in office, the ambassador shot back : « De Gaulle consults about nothing ». De Gaulle's offer of consultation was confined to the exclusive context of the Big Three. If the others would not play the game according to his rules, he would not play at all.

Stikker contrasts the treatment he received from France and from the other allies, when he was NATO Secretary General. « During these years every morning I received a briefing on US foreign policy in different areas. Every year I went to Washington several times for meetings with the State Department, Pentagon and White House. All these discussions were carefully prepared and when, at the end of my visit, the President received me, he had been briefed on the issues which would have to be submitted to him. Similar arrangements were always made in other capitals, but nothing of the kind ever happened in France. On the contrary, on taking office, my initial request to pay my respects to President de Gaulle went unanswered for three months. » It was only through the intervention of Chancellor Adenauer, who was concerned about the fate of the alliance, that Stikker's one and only interview with de Gaulle was brought about. « I was summoned, after three months, to the Elysée at short notice », he relates, « just when I was about to take a plane for London ». In the blunt exchange that followed, de Gaulle touched on several topics. Did Stikker believe in integration, de Gaulle asked. The Secretary General replied : « Undoubtedly modern war or defense is no longer possible without integration ». De Gaulle disagreed. « But we are fighting for our joint freedom. » I replied, « we can only remain free if we all join our forces. Separate efforts of the small countries, or of Germany, have no meaning ». De Gaulle disagreed : he wanted to be « independent » (20).

Other prominent French leaders who have considered de Gaulle's proposed reform of the alliance have come to different conclusions.

---

(20) Dirk U. STIKKER, « The Role of the Secretary General of NATO », *Internationale Spectator*, April 8, 1965, pp. 675, 677, 679. See also, STIKKER, *Men of Responsibility*, pp. 364-365.

Maurice Faure, for example, noted that it would be difficult not to subscribe to the idea of a single strategy for the West, especially if « strategy » went beyond military considerations to include those of psychological warfare, diplomacy and economics. « But », he asked, « how is one to devise a « *global strategy* » without alienating sovereignty, without transferring responsibilities and competences to common authorities ? The question is self-evident, and can only be given one response. This answer is the political strengthening of NATO » (21). Indeed, the way to arrive at common answers to common problems is by strengthening common institutions like NATO that increasingly become supranational in character. De Gaulle's nationalist approach to the solution of common world problems is no more possible than his attempt to create a cohesive Europe out of self-consciously sovereign national states. When applied to NATO, de Gaulle's nationalist approach consisted of two alternate plans : either downgrade NATO by creating an exclusive triumvirate within it, or if that failed, destroy NATO by other means.

---

(21) Maurice FAURE, « Politique et défense », in Claude Delmas *et al.*, *L'avenir de l'Alliance Atlantique* (Paris, 1961), p. 215.





# Le recours administratif au Président de la République \*

---

par Nicola ASSINI

Conseiller dans l'Administration universitaire,  
Assistant de Droit Administratif à l'Université de Florence.

★

*Dans cette étude est abordé le problème délicat et difficile de la coexistence possible du recours administratif au Président de la République (remède de Justice particulier à l'ordre juridique italien) avec le recours contentieux au Conseil d'Etat.*

*Le problème est né en Italie avec l'institution de la IV<sup>e</sup> section du Conseil d'Etat (1889) et, après un long assoupissement, a surgi à nouveau avec l'entrée en vigueur de la Constitution (1948).*

*Pour se rendre compte des raisons pour lesquelles la polémique pour la survivance du recours administratif au Chef de l'Etat a fait couler tant d'encre, il est nécessaire de savoir que, au fond de cette polémique, l'on peut dénombrer des motifs sociologiques et politiques ou, tout au moins métajuridiques.*

*Le recours au Chef de l'Etat a été, en fait, appelé, non sans passion, le remède des pauvres, précisément du fait qu'il est dénué d'implications et de procédures lourdes et formelles qui sont souvent un luxe inaccessible à la plupart des citoyens.*

*Il y eut lutte entre le bon sens pratique et la linéarité juridique, froide et abstraite : le bon sens avec ses argumentations sociologiques et politiques, la linéarité juridique avec ses déductions et contre-déductions.*

*Ce fut une bataille vive et intéressante, dont il est bon de rappeler les termes et la manière dont elle est affrontée dans le présent essai.*

*Le problème de la coexistence des deux remèdes juridiques, recours contentieux et au Chef de l'Etat, avait trouvé sa solution pratique dans le principe de l'alternativité, codifié dans l'article 34 du r.d. 26 VI 1926, n° 1054 (electa una via non datur recursus ad alteram).*

---

\* Le prix « d'operosità scientifica » de la Faculté de Sciences Politiques de l'Université de Florence a été décerné à cette étude.

Ce même principe, codifié dans le seul réflexe « de l'introduction du recours au Chef de l'Etat » (pour employer la même expression que l'auteur) a été mis en œuvre, par jurisprudence constante, également dans la résolution par laquelle l'on n'admettait ni n'admet que le décret par lequel est décidé le recours au Chef de l'Etat, soit passible d'une ultérieure voie de recours contentieux, si ce n'est pour des motifs de procédure et de forme. Ceci étant, intervient la sentence n° 1 de la Cour constitutionnelle en date du 1-2-1964, laquelle, sans toucher à la situation susmentionnée pour les requérants et les co-intéressés, déclare l'inconstitutionnalité des II° et III° alinéas de l'art. 34 r.d. 26-VI 1924, n° 1054, en se basant sur le fait que la procédure pour l'introduction et la résolution du recours au Président de la République n'assure pas la possibilité de la tutelle juridictionnelle aux contre-intéressés, tutelle qui, au sens de l'article 113 de la Constitution, « est toujours admise »\*.

C'est de là que part la présente étude : c'est-à-dire de l'exigence de se donner une justification du dispositif de la sentence. Une question se pose immédiatement : pourquoi veut-on faire au contre-intéressé, dont l'intérêt est le revers de celui du requérant, un traitement privilégié ? Sa participation active au moyen de contre-déductions comme dans les procès communs, ne suffit-elle pas ? Pourquoi lui assurer une position processuelle nettement plus avantageuse qu'aux co-intéressés et même qu'aux requérants envers la décision de ce même recours ?

La sentence est analysée dans toutes ses parties et sa véritable signification est mise à nu, à savoir que (chose non impossible) elle ne déclare pas inconstitutionnelle une norme de droit positif (art. 34), mais bien une interprétation jurisprudentielle dudit article considérée comme acquise durant trois quarts de siècle.

Mais, comme on l'a dit, avec l'entrée en vigueur de la constitution italienne, cette doctrine qui depuis un certain temps déjà soutenait l'abolition du recours au Chef de l'Etat, le considérant une épave que seule l'impéritie des hommes appelés à légiférer maintenait en vie, a pris un regain de vigueur. Ainsi nacquit, plus brûlant que jamais, le problème de la survivance constitutionnelle du recours au Chef de l'Etat.

---

(\*) En d'autres termes, selon l'arrêt de la Cour Constitutionnelle, l'article 34 qui énonce le principe d'alternativité précité, ne pose pas de problèmes par rapport aux requérants et aux co-intéressés (qui partant ne peuvent se prévaloir du recours contentieux lorsqu'ils ont introduit le recours au chef de l'Etat), mais devient inconstitutionnel par rapport aux contre-intéressés : en fait, de l'avis de la Cour, le principe d'alternativité, interdisant aux contre-intéressés une ultérieure voie de recours contentieux contre l'acte qui décide le recours au Chef de l'Etat n'est pas compatible avec l'article 113 de la Constitution qui prévoit que « la tutelle juridictionnelle des droits subjectifs et des intérêts légitimes est toujours admise contre les actes de l'Administration publique.



*Dans cette étude, on prend une position ferme sur ce problème également. Le point de départ est le suivant : l'acte dérisoire du recours au Chef de l'Etat n'est pas un acte de l'Administration publique et, puisque l'article 113 de la Constitution considère exclusivement les actes de celle-ci (considérée comme administration active), le décret qui décide ce recours, comme acte inhérent à une fonction propre du Président de la République, échappe à sa réglementation.*

*L'étude se présente donc comme une véritable défense de l'existence intégrale du recours au Chef de l'Etat, ce remède des pauvres que tant de justice a déjà administré en Italie et qui, si les argumentations de l'auteur sont convaincantes, continuera à exercer sa mission indiscutée de justice.*

*Un récent arrêt de la Cour Constitutionnelle (n° 7, 8 du 15-VII-1966) décevant les espérances des adversaires du recours au Chef de l'Etat, et fournissant une confirmation limpide des argumentations contenues dans le présent essai, a rendu une décision favorable sur la question de constitutionnalité du principe alternatif entre le recours au Chef de l'Etat et le recours contentieux en ce qui concerne la position des requérants et des co-intéressés.*

*Cette confirmation juridictionnelle confère à l'étude une valeur particulière de défense doctrinaire d'une institution qui, outre une configuration typiquement juridique, en présente une, que nous dirions prédominante, de nature politique et sociologique.*

\*  
\*\*

La présente étude fait abstraction, à dessein, des recherches sur la nature juridique et sur le fondement du recours administratif au chef de l'Etat, ainsi que des polémiques concernant sa survivance constitutionnelle (1).

L'unique intention de l'auteur est de mettre en évidence le non-fondement de la motivation de l'arrêt n° 1 du 1<sup>er</sup> février 1964 de la Cour constitutionnelle (2) précisément à la lumière de cet article 113 de la Constitution qui, selon le Juge constitutionnel, est violée dans le texte de l'article 34 du t.u. (texte unique) du 26 juin 1924, n° 1.054 contenant le t.u. des lois sur le Conseil d'Etat.

---

(1) Ces arguments seront approfondis dans une étude plus ample en voie d'élaboration.

(2) Cf « *Rass. AVV, Stato* », 1964, n° 1, p. 3.

Que dit, en fait, l'arrêt dont nous nous occupons ? Il déclare l'inconstitutionnalité des deuxième et troisième alinéas de l'article 34 cité du fait que la procédure relative à l'introduction et à la résolution du recours administratif au Président de la République n'assure pas aux contre-intéressés la possibilité de la tutelle juridictionnelle. La Cour constitutionnelle a donc estimé que l'article 34 ne protège pas, ainsi que le prévoit par contre l'article 113 de la Constitution, des intérêts déterminés appartenant aux contre-intéressés.

1. Il faut souligner en premier lieu, que sagement le législateur du t.u. de 1924 ne prévoit la catégorie des contre-intéressés ni explicitement ni implicitement dans l'article 34 duquel nous discutons, on a cru la reconnaître — peut-être à juste raison — dans l'article 61 du Règlement 21 avril 1942, n° 444, relatif à l'exécution de la loi sur le Conseil d'Etat, dans lequel il est dit, entre autres, que la notification du recours doit être faite également « à ceux qui y ont un intérêt direct ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat, probablement dans le but d'éviter d'innombrables déclarations d'irrecevabilité des recours par défaut de notification avec plaintes conséquentes de la part des requérants non reçus en raison de la formulation vague de la loi et de la difficulté d'identifier les sujets à notifier, a précisé, on ne sait jusqu'à quel point, le concept de contre-intéressé en l'identifiant soit à celui qui obtient un avantage de l'acte administratif lors de son émanation (3), soit à celui qui a intérêt à voir confirmé l'acte attaqué (4).

Les deux arrêts précités ont suscité dans la doctrine le doute suivant : le contre-intéressé doit-il être considéré dans sa position statique de bénéficiaire de l'acte impugné, ou dans sa position dynamique d'intéressé à voir confirmer la disposition impugnée ; on se demande en somme si au contre-intéressé correspond une figure juridique substantielle ou au contraire une figure simplement processuelle. Pour l'instant, nous n'entendons pas pénétrer dans le problème afin d'établir quelle est la solution à retenir et nous nous limitons à souligner que, vraisemblablement, les deux décisions en question furent établies dans l'unique et spécifique but d'identifier les destinataires de la notification du recours au Chef de l'Etat ; la détermination des sujets intéressés à la notification est d'une importance extrême parce que, d'une

---

(3) Décision n° 371 du 9 juillet 1937, émise par la IV<sup>e</sup> section du Conseil d'Etat.

(4) Décision n° 61 du 28 février 1947, émise par la IV<sup>e</sup> section du Conseil d'Etat (cf *Giurisprudenza ital.*, 1948).

part elle protège le requérant quant à l'admissibilité du recours (5) présenté en temps dû et d'autre part, a pour objet de permettre à celui qui a reçu un avantage de l'acte administratif attaqué d'intervenir, par la forme et les moyens consentis, pour contester le recours aux fins de voir confirmé l'acte qui l'avantage; le contre-intéressé notifié est en somme en mesure d'attaquer le bien-fondé des argumentations présentées par le requérant pour neutraliser les effets d'un acte pour lui nocif.

Examinons donc ce qu'établit l'article 113 de la Constitution que l'arrêt n° 1 du 1<sup>er</sup> février 1964 de la Cour constitutionnelle estime violé par la disposition de l'article 34 du t.u. sur le Conseil d'Etat, Le passage de l'article 113 de la Constitution qui nous intéresse particulièrement, dit textuellement « la tutelle juridictionnelle des droits subjectifs et des intérêts légitimes est toujours admise contre les actes de l'Administration publique... ».

Nous estimons qu'une lecture attentive de la disposition citée suffit pour mettre en lumière l'observation que, pour pouvoir utilement invoquer cette tutelle juridictionnelle qui est toujours admise dans le cas d'espèce légal (Tatbestand), il faut que dans le cas d'espèce concret interviennent deux éléments qui se posent comme conditions *sine quibus non* :

1. L'acte doit être nuisible.
2. L'acte doit provenir de l'Administration publique.

Il est simple à constater qu'on peut parler de violation de la disposition constitutionnelle (art. 113) uniquement au cas où une disposition ordinaire prévoyant une hypothèse dans laquelle interviendraient les deux conditions susmentionnées, interdirait la tutelle juridictionnelle qui, par contre, selon le législateur constitutionnel, doit être « toujours admise ».

Nous entendons par là que dans le cas d'un acte qui soit nuisible à des intérêts qualifiés, mais qui ne provienne pas de l'Administration publique, l'article 113 de la Constitution ne peut être violé par une disposition normative qui ne concède pas de tutelle juridictionnelle à l'intéressé; de même que, d'autre part, l'article 113 de la Constitution ne peut

---

(5) Conseil d'Etat, Section V, 5 février 1965, n° 105 (cf Rass. C. di S. 1965, I, p. 245). En particulier voir décision n° 959 de la V<sup>e</sup> section, dans laquelle il est dit clairement: « La notification du recours à l'un au moins des contre-intéressés, outre à l'Administration qui a émis l'acte impugné, a comme effet de soustraire l'impugnative de la déclaration d'inadmissibilité, sauf l'obligation de faire lieu successivement à l'intégration du contradictoire à l'égard des autres contre-intéressés. »

être considéré violé dans le cas où une norme ne concède pas de tutelle juridictionnelle envers un acte qui, bien que provenant de l'Administration publique, ne lèse pas d'intérêts qualifiés ; une telle affirmation nous paraît d'une véridicité évidente si l'on considère que la première condition pour qu'un acte administratif définitif soit impugnable est l'existence d'avantages provenant pour l'intéressé du dommage ou, en d'autres termes, l'existence du dommage juridique qui est l'effet de l'acte-cause ; il faut en somme qu'intervienne cet élément équivalent à la « succombance » que le code et les processualistes civils requièrent pour proposer une action et pour pouvoir impugner un arrêt subjectivement injuste devant les organes fonctionnellement compétents par grades ; si l'acte ne cause pas de dommages à un sujet, celui-ci n'a pas intérêt à agir (art. 100 c.p.c.) ce qui comporte carence de légitimation à agir (*legitimitio ad causam*).

Le raisonnement susmentionné nous amène à affirmer avec une garantie suffisante de véridicité que l'hypothèse d'un acte de l'Administration publique ne lésant personne, aussi bien que l'hypothèse d'un acte nocif émanant d'une autorité autre que l'Administration publique, tombent en dehors du circuit d'incidence de la disposition de l'article 113 de la Constitution.

Même en voulant faire abstraction des considérations susmentionnées, il résulte clairement de la lettre de l'article 113 de la Constitution, dans le passage suivant « contre les actes de l'Administration publique, etc. », que l'acte doit être, aux fins de la tutelle administrative, nocif ou, si l'on veut, lésant des droits subjectifs ou des intérêts légitimes.

Le contre-intéressé, dont la tutelle juridictionnelle résultant de l'article 113 de la Constitution aurait été, selon l'arrêt constitutionnel rappelé, ignorée par l'article 34 du t.u. sur le Conseil d'Etat, qu'on le considère soit comme une figure substantielle, soit au contraire comme une figure processuelle, à savoir qu'on le considère soit comme bénéficiaire de la disposition au moment où elle est émise, soit comme intéressé au maintien ou à la confirmation de l'acte impugné, n'a rien à contester contre la disposition de l'Administration publique ; éventuellement il a quelque chose à dire contre le recours et ne peut le faire qu'après avoir reçu la notification et sur sa base au moyen de contre-déductions s'opposant aux déductions du requérant. Par conséquent, il est manifeste que le porteur d'un intérêt à agir contre l'acte nuisible de l'Administration publique est et peut être uniquement l'intéressé ou le contre-intéressé, les deux seuls sujets possibles, destinataires du dommage dérivant de l'acte de l'Administration publique et donc qualifiés, aux termes de l'article 113 de la Constitution, à

proposer un recours contentieux aux fins d'obtenir cette tutelle qui « est toujours admise » ou d'y renoncer en présentant un recours administratif au Président de la République ou encore à acquiescer, en raison de l'expiration des termes de l'impugnacion au moyen d'une inertie qui comporte l'acceptation implicite du contenu de l'acte nocif de l'Administration publique. De même, on ne peut nier, semble-t-il, que l'article 34 du t.u. sur le Conseil d'Etat ait le mérite d'accorder tant à l'intéressé, qu'au contre-intéressé, cette tutelle juridictionnelle « toujours admise » par l'article 113 de la Constitution « contre les actes de l'Administration publique » (6).

Nous sommes, par conséquent, en mesure d'affirmer que l'arrêt n° 1 de la Cour constitutionnelle qui décèle le caractère d'inconstitutionnalité dans l'arrêt 34 du t.u. sur le Conseil d'Etat n'a pas de fondement solide, puisque ledit article « assure la possibilité de la tutelle juridictionnelle » que l'article 113 ordonne d'accorder *toujours*, soit à l'intéressé, qui peut librement saisir le Conseil d'Etat par voie juridictionnelle ou le Chef d'Etat par voie administrative à l'aide de ce choix libre entre le *remède juridictionnel* et un remède juridique de nature diverse qu'un ordre juridique évolué lui attribue, soit au contre-intéressé qui, certaines conditions de termes étant réunies et sur la base d'une évaluation discrétionnaire, peut opter pour la voie juridictionnelle ; le droit d'opter du contre-intéressé a donc le pouvoir de déplacer le recours qui lui a été notifié du siège administratif au siège juridictionnel. Que l'article 34 du t.u. sur le Conseil d'Etat ne s'occupe pas des contre-intéressés nous paraît une nécessité logico-juridique puisqu'une disposition normative prévoyant l'impugnacion d'une disposition administrative définitive peut s'occuper uniquement des sujets ayant intérêt à proposer une telle impugnacion en écartant logiquement ceux qui ne sont pas destinataires d'un tel droit, dans le cas d'espèce les contre-intéressés.

En fait, il n'importe nullement à nos fins, c'est-à-dire aux fins du respect du texte de l'article 113 de la Constitution, que l'intéressé choisisse la voie administrative ou que le contre-intéressé notifié ne se *prévale* pas de son droit d'option par la voie juridictionnelle, parce qu'il suffit que le législateur ordinaire ait abstraitement prévu la tutelle juridictionnelle pour les intérêts qualifiés car, d'autre part il n'est pas nécessaire et ne serait pas opportun qu'une telle tutelle soit imposée même contre la volonté de celui qui désire suivre une autre

---

(6) Fait erreur, à notre avis, qui veut retrouver la figure du contre-intéressé dans l'article 34 des lois sur le Conseil d'Etat (cf. DE TARANTO, *Il Corriere Amministrativo*, Anno XIII, n° 19, 15 octobre 1947, p. 1915).

voie également admise. En définitive, il semble démontré que le passage de l'arrêt n° 1 de la Cour constitutionnelle qui dit que « la procédure pour l'introduction... du recours extraordinaire n'assure pas aux contre-intéressés la possibilité de la tutelle juridictionnelle », déclarant illégitime du point de vue constitutionnel les deuxième et troisième alinéas de l'article 34 du t.u. sur le Conseil d'Etat, fait erreur en se préoccupant d'un intérêt que l'article 113 de la Constitution n'entend pas protéger juridictionnellement et ne pourrait le vouloir puisque les contre-intéressés ne pourraient agir (et il est inadmissible de penser qu'ils le voudraient puisqu'ils n'y ont pas intérêt) contre l'acte de l'Administration publique dont ils sont les bénéficiaires et non les sujets lésés. Les contre-intéressés donc ne sont pas destinataires de l'article 113 de la Constitution dans la phase de l'introduction et même avant, comme ils ne le sont pas de l'article 34 du t.u. sur le Conseil d'Etat, lequel respecte pleinement la disposition constitutionnelle dans la mesure où elle assure la possibilité de la tutelle juridictionnelle à l'intéressé aussi bien qu'au contre-intéressé, qui, il convient de le répéter, sont les uniques porteurs possibles d'un intérêt à recourir « contre l'acte de l'Administration publique ».

2. Après avoir examiné la partie de la motivation de l'arrêt traitant du droit du contre-intéressé à la tutelle juridictionnelle dans la phase de l'introduction et après avoir nié l'existence d'un tel droit dans ladite phase, nous allons prendre en considération la position du même contre-intéressé dans la phase de la résolution du recours extraordinaire aux fins d'établir si, dans cette ultime phase, le sujet en question peut prôner un droit à la tutelle juridictionnelle, ainsi qu'entend l'affirmer l'arrêt constitutionnel souvent mentionné.

Nous disions dans la première partie de l'étude que la deuxième condition devant intervenir pour qu'on puisse utilement invoquer l'application de l'article 113 de la Constitution est que l'acte doit provenir de l'Administration publique.

Que l'acte doive provenir de l'Administration publique est une affirmation ou, si l'on ose dire, une vérité axiomatique, étant donné que la lettre de l'article 113 de la Constitution dit textuellement « contre les actes de l'Administration publique ». On peut, toutefois, ajouter de brèves considérations storico-juridiques destinées à étayer l'affirmation même. Il faut, en fait, souligner qu'au moment où fût conçu l'article 113 de la Constitution, on sortait d'une phase historique durant laquelle l'Administration publique de ce régime absolutiste, tout en étant assistée par la législation ordinaire, avait pu émettre des actes lésant des intérêts légitimes et des droits subjectifs des citoyens sans

que ne fût concédé à ces derniers un remède juridictionnel contre ces actes ; parce que, répétons-le, des lois formelles ou des décrets ayant force de loi prévoyaient comme licite un tel comportement de l'administration publique.

On a donc voulu de la part du législateur constituant établir dans la Constitution les limites de cette activité de l'Administration publique qui interfère dans les sphères juridiques des citoyens privés et on disposa que « contre les actes de l'Administration publique est toujours admise la tutelle juridictionnelle des droits subjectifs et des intérêts légitimes ».

Ce qu'il nous presse d'éclaircir sans délai et qui nous servira à consolider les conclusions auxquelles nous parviendrons au sujet de cette seconde partie du problème, est que l'Administration publique au sens de l'article 113 doit être considérée comme administration active et il ne devrait pas y avoir de doutes sur ce point. On observe en fait que l'acte qui peut nuire en envahissant des sphères juridiques et en provoquant des lésions d'intérêts qualifiés, est uniquement celui qui dérive de l'Administration active, ou, pour simplifier, il doit s'agir d'une disposition administrative de l'Administration publique, du moment que l'avis, qui est un acte typique provenant de l'Administration consultative, même s'il est nocif dans son contenu, ne peut faire l'objet d'une impugnation autonome de la part du sujet lésé parce qu'il est un acte préparatoire et, tout en faisant partie de l'iter formatif de la disposition, n'est pas la disposition même. On fait le même raisonnement en ce qui concerne le visa et l'enregistrement qui sont les moments typiques de l'activité de contrôle, étant donné que tout en faisant partie de l'iter perfectionnatif (qu'on nous pardonne l'inélégance du terme) de la disposition (puisque'ils en conditionnent l'efficacité), ils ne sont pas susceptibles d'impugnation autonome.

Les actes contre lesquels « *est toujours admise* » la tutelle juridictionnelle des intérêt qualifiés, disions-nous, doivent être actes de l'Administration publique ; le législateur constitutionnel n'a pas dit purement et simplement « actes administratifs », ni adopté d'autre formule, ce qui, notons-le, n'est pas sans signification. Le législateur constituant s'est donc préoccupé non seulement de la nature de l'acte (administratif) mais également et surtout de l'organe duquel l'acte même doit émaner (P.A.) et ceci non sans raison ; il est incontestable, en effet, qu'il existe des actes administratifs ne provenant pas de l'administration publique, comme existent des actes législatifs ne provenant pas

---

(7) Pour certains exemples voir BOZZI, « Istituzioni di diritto pubblico ». Ed. Giuffrè, 1965, p. 61 et suiv.

de l'autorité législative, comme il existe finalement des actes juridictionnels ne provenant pas de la sphère juridictionnelle (7) c'est-à-dire que dans notre ordre juridique on trouve d'innombrables exemples d'interférences fonctionnelles d'activités d'organes, à savoir des exemples d'organes qui, bien qu'étant institutionnellement investis d'une certaine fonction, exercent en concret, comme attribution secondaire, la fonction qu'un autre organe exerce en voie primaire (7 bis). Nous affirmons en somme que le chef de l'Etat ne peut être identifié à l'Administration publique au moins dans sa fonction spécifique qui a comme contenu la décision, même par décret, sur recours extraordinaire et ici nous sommes appuyés par une partie importante et accréditée de la doctrine juspubliciste. A dire vrai, nous serions en faveur de l'indéfinissabilité absolue entre le Président de la République et l'Administration publique même du fait que, mis à part tout autre motif, et il en est de nombreux, une exégèse systématique, quasi topographique, de la Charte constitutionnelle met en évidence que le législateur constitutionnel a voulu clairement faire la distinction entre les deux organes en question ; dans la deuxième partie, en fait, celle dédiée à l'organisation de la République, la Constitution, après avoir dans le Titre I traité du Parlement, s'occupe dans le Titre II du Président de la République et dans le Titre III, du Gouvernement ; ce dernier Titre est subdivisé en 3 sections, la seconde étant consacrée à l'Administration publique, ce qui nous semble une donnée à ne pas négliger. Mais même si l'on voulait accéder à la théorie qui considère le Président de la République comme le chef de l'exécutif et donc tend à l'identifier à l'Administration publique, en le plaçant au sommet de la hiérarchie, la situation telle que nous l'avons envisagée à nos fins, demeure inchangée. Il convient d'observer, en fait, que cette dernière théorie fait ressortir les fonctions directives, actives et de contrôle du chef de l'Etat et au sujet desdites fonctions, qui sont typiques de l'Administration publique, procède à l'identification des deux organes. Ceci démontre que puisque la fonction concernant le recours extraordinaire est de manière particulière tout à fait de décision et qu'elle n'est pas typique de l'Administration publique, le Président de la République dans l'exercice dudit pouvoir tout à fait spécial ne peut certes pas être identifié à l'Administration publique qui ne dispose pas d'un tel pouvoir. D'autre part, même en considérant le chef de l'Etat comme la suprême autorité hiérarchique de l'exécutif, il convient de mettre en relief que dans ce rôle, il ne pourrait être appelé

---

(7bis) Per un più ampio discorso sul problema, vedi S. Carbonaro « Le interferenze funzionali ».



à décider le recours administratif qui est concédé « contre la légitimité des dispositions administratives » *au sujet desquelles des demandes de réparations par voie hiérarchique sont épuisées ou ne peuvent être proposées* (8) ou, comme on a disposé encore par une expression diverse mais substantiellement équivalente » contre l'acte définitif émané en siège administratif, sur le recours présenté par voie hiérarchique (9). Par conséquent, quelle que soit la nature de la procédure par voie extraordinaire (juridictionnelle, parajuridictionnelle ou administrative) et quelle que soit, corrélativement, la nature du décret par lequel le Président de la République décide le recours extraordinaire (arrêt ou acte administratif), nous devons affirmer en accord avec ce qu'a fait le Conseil d'Etat durant trois quarts de siècle, que le décret décisionnel est intangible par n'importe quelle autre autorité juridictionnelle et que, à notre avis et en vertu de la considération que nous venons de faire, cette intangibilité ne contraste pas avec l'article 113 de la Constitution qui, répétons-le, assure toujours la tutelle juridictionnelle contre les actes (clicet ; mesures administratives) de l'Administration publique, mais non contre les actes, même administratifs, d'une autorité autre que l'Administration publique, qui, nous l'avons vu, est le Président de la République, tout au moins dans l'exercice de l'activité de décision sur recours extraordinaire. A ceux qui soutiennent que le décret qui décide le recours par voie extraordinaire provient substantiellement de l'Administration publique en appuyant cette thèse sur la considération que, au fond, le Ministre instruit le recours et que, dans ce cas, c'est-à-dire quand le Ministre n'entend pas s'aligner à l'avis obligatoire du Conseil d'Etat, intervient, en siège consultatif, le Conseil des Ministres, organe collégial qui représente l'expression maximale de l'Administration publique, nous répondrons qu'au stade de la législation en vigueur, rien n'interdit au Président de la République de décider en désaccord avec l'avis émis par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et en désaccord avec l'avis, contraire ou conforme à ce dernier éventuellement émis par le Conseil des Ministres.

L'intention du Ministre instructeur de ne pas se rallier à l'avis du Conseil d'Etat comporte uniquement l'obligation pour le Ministre même d'entendre le Conseil des Ministres et pour le Président de la République de mettre en évidence, dans le décret, que cette obligation a été accomplie et d'énoncer le motif pour lequel on a pris le parti de

---

(8) Art. 12 TU Conseil d'Etat, approuvé le 2 juin 1889.

(9) Art. 34 TU Conseil d'Etat, approuvé le 26 juin 1924, n° 1054, modifié par DL 23 octobre 1924, n° 1672 et par loi 8 février 1925, n° 88.

ne pas se rallier à l'avis du Conseil d'Etat ; le tout se résoud ainsi en une charge de procédure qui a amené certains auteurs (10) à qualifier l'avis en question du Conseil d'Etat de *partiellement liant*, expression qui peut induire en erreur. En vérité, la loi ne qualifie ni l'un ni l'autre avis de liant ; la figure juridique de l'avis liant dans la dogmatique administrative est tout à fait exceptionnelle et doit être explicitement prévue par une disposition, l'application n'en étant pas permise, dans le silence de la loi. Le principe de stricte légalité de l'avis liant se justifie si l'on considère que celui-ci comporte toujours le déplacement de la référébilité de l'acte à un sujet autre que celui qui l'émet formellement ; dans l'espèce, il y aurait le déplacement de la paternité du dispositif du décret qui décide le recours extraordinaire, de l'organe de décision (Président de la République) à l'organe consultatif (Conseil d'Etat ou, éventuellement, Conseil des Ministres).

A ceux qui voudraient affirmer que le décret qui décide le recours extraordinaire provient substantiellement de l'Administration publique en se basant sur la considération qu'il est soumis à l'enregistrement de la part de la Cour des comptes qui est l'organe de contrôle de légitimité des actes de l'Administration publique, nous répondrons qu'une telle observation est sans portée. Il faut tenir compte, en fait, de ce qu'il existe une compétence générale, comme telle faisant abstraction du contenu, de l'organe de contrôle cité, à viser et à enregistrer des décrets de provenance royale, à moins que la loi ne les exempte explicitement du visa et de l'enregistrement. Les décrets royaux exemptés des telles formalités sont expressement et taxativement énumérés dans le RD du 27 juillet 1934, n° 1.332 duquel s'est occupé récemment le Ministre pour la réforme bureaucratique, par un schéma de décret de loi (11), aux fins de l'ajourner constitutionnellement, ainsi que dans le but, qui ne nous semble pas atteint dans ledit schéma, « d'accélérer les contrôles de la Cour des comptes ».

Le décret décidant le recours extraordinaire ne compte pas parmi ceux expressément exemptés du visa et de l'enregistrement. Nous estimons ainsi que le critère qui le fait assujettir au contrôle de la Cour des comptes, est un critère de provenance subjective, et non un critère substantiel. Avec les précautions dues, on pourrait ici rappeler la

(10) Voir MIELE, *Principi di diritto amministrativo*.

(11) Notes n° 6485/523/21 du 22 juillet 1964 de transmission à la Cour des comptes du schéma de projet de loi concernant la délégation au gouvernement à émaner des dispositions pour la simplification des contrôles. Dans le schéma est reconnu, entre autres, que « plusieurs actes suivent la procédure du contrôle par effet d'une interprétation donnée à l'expression « actes de Gouvernement » mais sans qu'il y ait des raisons effectives ». Il ne semble pas pourtant que l'inconvénient ait été éliminé par le schéma en question.

dernière partie de l'article 2 du schéma de loi mentionné en note, préparé par le Ministre pour la réforme bureaucratique et partagé par le Président du Conseil des Ministres qui dit textuellement : « seront également exemptés du visa et de l'enregistrement de la Cour des comptes, *quel qu'en soit l'objet* et à condition qu'ils ne comportent pas de charges pour le bilan de l'Etat, *les actes de compétence*, selon les dispositions en vigueur du *Président de la République*, au cas où la compétence à les émettre soit, aux fins de simplifier l'action administrative, *transférée à d'autres organes*. Il est évident que le critère de la provenance subjective a été l'informateur presque exclusif de la disposition citée. D'autre part, en ce qui concerne les limites du contrôle de la Cour des comptes sur le décret du Chef de l'Etat qui décide le recours extraordinaire, il nous semble que doit prévaloir la thèse du Conseil d'Etat qui l'admet uniquement en matière de légitimité formelle et nous n'ajoutons rien de plus sur ce problème qui se présente comme l'un des plus contrastés en doctrine.

Il aurait toutefois été intéressant de connaître le contenu de la décision de la Section de Contrôle de la Cour des comptes qui avait été appelée à se prononcer sur un refus d'enregistrement d'un décret du Chef de l'Etat émis sur recours extraordinaire. L'officier de contrôle compétent avait, par une feuille d'observation, soulevé une exception à l'égard du décret du Chef de l'Etat, étant donné qu'il ne ressortait pas des actes la date d'introduction du recours décidé par le décret repoussé ; dans la réponse à l'exception citée, l'administration affirmait l'incompétence de la Cour à examiner si la présentation du recours avait eu lieu en temps dû ; devant un tel contraste, l'officier de contrôle avait décidé de déférer le cas à la Section de la Cour des comptes afin qu'elle détermine s'il convenait de répondre en insistant dans l'exception ou si, au contraire, il fallait après avoir accepté les déterminations de l'Administration, enregistrer l'acte en question. Malheureusement, la section n'a pas pu se prononcer à ce propos, étant donné que le représentant de l'Administration a, dans la phase préliminaire, produit des documents incontestables sur le respect des termes du recours ; par conséquent a été établi l'enregistrement du décret qui le décidait. A celui qui voudrait objecter que l'intangibilité du décret décidant le recours extraordinaire est relative du moment qu'on peut l'impugner conformément à l'interprétation jurisprudentielle constante du Conseil d'Etat, pour vices formels inhérents à la procédure, nous répondrons que l'observation ne prouve rien en ce qui concerne l'intangibilité substantielle de l'acte. D'autre part, la subdivision des compétences entre deux organes n'est pas un fait isolé ; on sait en fait que, en siège de juridiction ordinaire,

l'arrêt peut-être, en principe, impugné en cassation pour « erreurs in procedendo », mais la décision sur les faits appartient au juge de mérite, auquel doit être renvoyé l'arrêt éventuellement cassé pour motifs de procédure.

Toutes les constatations faites jusqu'ici sur la deuxième partie du problème qui nous occupe, nous permettent d'affirmer maintenant que le contre-intéressé ne peut même pas dans la phase de résolution du recours extraordinaire, dans le cas où il s'agit de décret de réception, se plaindre, au moyen de l'impugnation du décret, en invoquant pour lui l'application de l'article 113 de la Constitution.

Il reste démontré, pourtant, tout au moins pour nous, que la sentence n° 1 de la Cour constitutionnelle du 1<sup>er</sup> février 1964, même dans le passage qui affirme que... « la résolution du recours extraordinaire n'assure pas aux contre-intéressés la possibilité de la tutelle juridictionnelle », est dénuée de fondement parce qu'elle se préoccupe d'un intérêt, limitativement au cas de réception du recours par voie extraordinaire, lésé par un acte décisoire du Président de la République. que l'article 113 n'entend pas protéger parce que ce dernier s'occupe uniquement, en l'assurant toujours, de la tutelle contre les actes lésants de l'Administration publique et non contre les actes d'une autre Autorité (Président de la République) qui n'est certainement pas identifiable à l'Administration publique, tout au moins dans l'exercice de l'activité de décision sur recours par voie extraordinaire. Les contre-intéressés ne sont donc pas destinataires de l'article 113 de la Constitution et, par conséquent, ne peuvent en invoquer l'application dans la mesure où ils sont porteurs d'un intérêt qui, *dans la phase d'introduction du recours*, n'est pas lésé, mais reconnu par un acte de l'Administration publique ; *en phase de résolution*, limitativement à l'hypothèse de réception du recours extraordinaire, bien qu'étant porteur d'un intérêt lésé, la lésion n'advient pas à l'aide d'un acte de l'Administration publique, dans la signification qui lui est attribuée, par l'article 113 de la Constitution, mais d'un acte provenant d'une autorité diverse.

En conclusion, la présente étude vise à affirmer :

1. Que l'article 34 du TU 26 juin 1924, n° 1.054 sur le Conseil d'Etat est constitutionnellement légitime parce qu'il respecte dans la phase de l'introduction du recours qui est l'unique qu'il prend en considération, cette tutelle juridictionnelle sanctionnée par l'article 113 de la Constitution, puisqu'il assure ses possibilités de réalisation à l'intéressé (par la voie du libre choix) et au contre-intéressé (à travers l'option par la voie juridictionnelle) qui, en définitive, sont les

uniques porteurs d'intérêts qualifiés protégés et protégeables sur la base de la norme constitutionnelle rappelée.

2. Que l'orientation juridictionnelle du Conseil d'Etat qui a sanctionné, en plusieurs arrêts, le principe de l'intangibilité du décret qui décide le recours extraordinaire, est acceptable et ceci également à la lumière de la Constitution qui, tout au moins dans l'article 113, n'entend pas protéger les dommages déterminés par des dispositions d'autorités diverses de l'Administration publique.

3. Que, en conséquence, l'article 113 de la Constitution ne s'occupe, ni directement, ni indirectement, des contre-intéressés qui ne sont, ni ne peuvent en être les destinataires.

4. Que l'arrêt n° 1 du 1<sup>er</sup> février 1964 de la Cour constitutionnelle est dénué de fondement, tout au moins en ce qui concerne la motivation, du moment qu'il se préoccupe de la tutelle constitutionnelle d'intérêts que la même constitution ne se préoccupe pas de protéger. En vérité, nous ne savons comment définir la position de l'arrêt cité, qui déclare illégitime, à la lumière d'une disposition constitutionnelle (art. 113) une partie d'un article de loi ordinaire (article 34 t.u. sur le Conseil d'Etat) parfaitement respectueux de la disposition statutaire que l'on présume, tout au moins pour nous, injustement, violée.





# Le statut constitutionnel de l'île de Man

---

par Jean STEELS,

Avocat honoraire,

Professeur émérite de l'Institut supérieur de Commerce de l'Etat, à Anvers.

★

## INTRODUCTION

Bien que faisant partie des Iles Britanniques, l'île de Man jouit sur le plan du Législatif, de l'Exécutif et du Judiciaire, d'un statut qui lui est propre. Les caractères essentiels de ce statut constitutionnel diffèrent fondamentalement des conceptions traditionnelles en vigueur sur le Continent, et particulièrement du régime de la séparation des pouvoirs tel qu'il existe en Belgique, notamment.

Il ne s'agit pourtant pas d'une contrée lointaine dont les particularités ethniques par exemple, pourraient expliquer ces divergences.

Notre île n'est en effet guère éloignée du Continent, puisqu'au départ de Bruxelles, la durée du trajet en avion (à hélices) est de deux heures et demi. Et cependant, ses habitants, tout en étant Européens, ont leurs propres traditions et une mentalité particulière qui les distinguent, non seulement des Continentaux, mais aussi des Anglais.

Nous avons pensé que les lecteurs de *Res Publica* qui s'intéressent à l'organisation juridique et politique de la Société, apprendront avec intérêt comment l'île de Man a bâti son édifice constitutionnel. Sur beaucoup de points, il diffère du régime qui est en vigueur au Royaume Uni, lequel, sous bien des aspects, se sépare du régime constitutionnel belge.

Une autre raison, de nature sentimentale, nous a incité à présenter cette fresque. L'île qui est peuplée de gens fort sympathiques parmi lesquels on compte nombre de retraités, est un refuge de paix et de tranquillité. L'activité économique se déroule dans une atmosphère dépourvue de toute trépidation. Les infractions graves à la loi pénale sont rares et ceux qui les commettent sont en général des « visitors », c'est-à-dire, pour la plupart des touristes anglais.

Au cours de la première guerre mondiale, nous avons eu le privilège de terminer nos études moyennes dans un de ces grands *public*

*schools* qui sont la fierté des Iles britanniques. Il s'agit de King William's College qui est situé dans notre île. Depuis lors, nous y sommes retourné régulièrement et c'est à la faveur des relations que nous avons nouées avec diverses personnalités manxaises que les lignes qui suivent ont pu être écrites.

### FICHE D'IDENTITE DE L'ILE DE MAN

L'île de Man n'étant guère connue des Européens du Continent, il importe, au préalable, de présenter sa fiche d'identité.

*Situation* : île britannique de la mer d'Irlande, située à distance presque égale de l'Angleterre, de l'Irlande, de l'Ecosse et du Pays de Galles.

*Superficie* : 587 km<sup>2</sup>, soit le cinquième de la superficie de la province de Brabant.

*Population* : 48.000 habitants dont 20.000 résident à Douglas, la capitale.

*Idiome* : la langue anglaise prédomine aujourd'hui ; 300 habitants, à peine, parlent encore le manxois, langue celtique qui s'apparente à l'idiome gaélique de l'Ecosse.

*Aspect physique* : une chaîne de collines s'étend au centre, du nord au sud de l'île qui a la forme d'un losange. Pas d'arbres, sauf aux endroits abrités des vents dominants du sud-ouest. Le rivage est découpé par de nombreuses gorges que surplombent des falaises.

*Climat* : doux, mais brumeux (*foggy*), surtout à partir d'octobre jusqu'au printemps. Les vents d'ouest sont parfois violents et entravent le sommeil du touriste. Les habitants vous diront cependant qu'ils ne dorment jamais aussi bien que lorsque le *gale is howling* (la tempête hurle). Question d'habitude !

Par ailleurs, les orages accompagnés de tonnerre ainsi que la neige et le gel, sont rares.

*Flore* : les fougères abondent. Les arbrisseaux tels que le fuchsia, le myrte, fleurissent en pleine terre. Le long de la côte, il y a profusion d'un genre de palmiers baptisé *dracaena* par les botanistes.

*Faune* : le lièvre de montagne tend à disparaître. Quant aux lapins qui furent un cauchemar jadis, la myxomatose s'est chargée de décimer leurs rangs.

L'île abrite en abondance les animaux suivants : le hérisson, la musaraigne, le rat (ainsi que la souris bien entendu), l'hermine d'été, la



chauve-souris et le phoque gris qui a élu domicile sur une île minuscule (*Calf of Man*) située à la pointe sud-ouest de l'île de Man.

Parmi les animaux domestiques, il y a le *Manx sheep* (mouton) dont la tête est ornée de quatre belles cornes recourbées (il s'agit du mâle). La femelle, par contre, n'en a que deux et elles sont plus courtes.

Un autre animal domestique, fort curieux celui-ci, est le *Manx cat* vis-à-vis duquel la nature n'a pas été aussi prodigue qu'à l'égard du mouton. Le vrai *Manx cat*, de race pure, n'a pas de queue (il s'agit d'un phénomène de naissance). En outre, ses membres postérieurs sont plus haut que les antérieurs. Il tient à cet égard du lièvre et la musculature de ses membres postérieurs est telle que lorsqu'il attaque, il est capable de faire des bonds de plusieurs mètres.

Quant aux oiseaux, mentionnons la pie, le geai, le pivert, le choucas, le corbeau, la mouette et son frère géant, le goéland. Parmi les oiseaux migrateurs, on connaît le busard et le faucon, mais d'après les vieux habitants, ces visiteurs deviennent de plus en plus rares.

*Préhistoire* : l'île renferme des traces des périodes mésolithique et néolithique, et des âges du bronze et du fer.

*Histoire* : au cours des siècles qui suivirent l'enseignement de St. Patrick, de nombreux missionnaires irlandais vinrent s'établir dans l'île.

L'an 800 de notre ère marqua le commencement des invasions scandinaves. Les Vikings finirent par s'imposer et pendant deux siècles, de 1079 à 1266, leurs rois et leurs évêques gouvernèrent l'île suivant un système de gouvernement dont on retrouve de nombreuses traces dans les institutions politiques actuelles.

En 1266, le roi de Norvège vendit ses droits de suzeraineté sur l'île au roi d'Ecosse. Plus tard, lorsque Edouard III, roi d'Angleterre, se rendit maître de l'Ecosse, l'île devint un fief anglais. Pendant les quatre siècles qui suivirent, elle fut la propriété de familles nobles anglaises qui régnèrent en maîtres absolus. Ce n'est qu'en 1765 que l'île, ayant été rachetée par le Parlement anglais au duc d'Atholl, devint à nouveau, et cette fois-ci définitivement, vassale de la Couronne d'Angleterre.

Le *home rule* dont elle avait bénéficié pendant si longtemps et qui avait été aboli lors de l'annexion en 1765, lui a été, pour une large part, rendu en 1866.

La population attache du prix à ce statut de *self-government*. Si vous vous entretenez avec un habitant des coutumes de son île, ne vous avisez pas d'employer l'adjectif « anglais ». Il vous regardera de travers et il vous dira qu'il n'est pas Anglais, mais bien Manxois. Le vrai

Manxois désigne d'ailleurs l'Angleterre sous le vocable d'*adjacent island* (l'île voisine).

*Activités économiques* : en dehors des pêcheries et de l'agriculture, on compte quelques industries florissantes : meuneries, brasseries, filatures et tissages de laine et l'industrie du tourisme. Cette dernière est la plus importante : un demi million de touristes, principalement des Anglais, visitent l'île chaque année.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'activités économiques à proprement parler, mentionnons qu'une loi de 1957 a autorisé la crémation et qu'en vertu d'une autre loi votée la même année, les yeux de personnes décédées peuvent être utilisés à des fins médicales.

### HOME RULE

L'île est une « possession, une « dépendance » de la Couronne britannique, et comme telle, elle fait partie de l'Empire.

Mais elle jouit d'une large autonomie.

En dehors de la Défense nationale et des Affaires étrangères qui sont en principe du ressort du Parlement et du Gouvernement anglais, l'île de Man légifère et s'administre elle-même.

Les lois votées par le Parlement manxois doivent sans doute recevoir la sanction royale. Mais cette promulgation est une simple formalité, car en fait, le *Home Secretary* et le *Privy Council* de Sa Majesté ne s'immiscent pas dans les affaires intérieures de l'île.

Et même dans le domaine des Affaires étrangères et de la Défense, il arrive que Westminster ne s'oppose pas à certaines initiatives prises par les Autorités locales, mais à la condition que ces décisions n'aillent pas à l'encontre des intérêts de l'Empire.

En matière de conventions internationales, par exemple, celles-ci sont souvent ratifiées par un *Act de Tynwald* (nom du Parlement) pour le compte de l'île.

Autre exemple. Au cours de la deuxième guerre mondiale, les sujets anglais âgés de 18 à 50 ans furent appelés sous les drapeaux. *Tynwald* refusa de s'associer à cette prolongation de l'âge de servir, et Westminster s'inclina. En conséquence, seuls les Manxois âgés de 18 à 40 ans furent soumis à la conscription.

Dans le domaine de l'Exécutif, les pouvoirs des administrateurs locaux sont beaucoup plus larges encore.

Le premier personnage de l'Exécutif est le Lieutenant-Gouverneur. Il est nommé par le Souverain anglais qui est le *Lord of Man* et qui lui délègue ses pouvoirs. D'où l'appellation de Lieutenant-Gouverneur.

Les attributions de ce haut fonctionnaire sont sensiblement plus amples que celles qui sont dévolues à un Gouverneur de province chez nous, ou même à un Gouverneur Général d'un Dominion (par ailleurs, le statut qui lie le Canada, par exemple, au Royaume Uni, est tout différent aussi).

## DROIT COUTUMIER

Dans les pays anglo-saxons, règne le droit coutumier qui, par définition, n'est pas codifié.

L'île de Man s'est forgé, à travers les siècles, une constitution dont les origines sont anciennes et qui est basée sur la coutume. Mais celle-ci n'est pas restée figée ; elle a évolué et s'est transformée à la suite des changements qui sont survenus dans le comportement psychologique, social, politique et économique de la population.

C'est ainsi que depuis une trentaine d'années, on discerne un mouvement d'idées dans l'île visant à octroyer des pouvoirs plus étendus aux représentants élus du peuple.

## LE POUVOIR LEGISLATIF

Le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres : la *Legislative Council* (Chambre haute) et la *House of Keys* (Chambre basse). Le Parlement qui comprend les 2 Chambres, lorsque celles-ci se réunissent conjointement, porte le nom de Tynwald. Il y ensuite la promulgation royale, mais comme nous l'avons dit plus haut, « *the giving of the Royal Assent is automatic* ».

### a) Le Legislative Council.

La Chambre haute est composée du Lieutenant-Gouverneur qui préside, de l'Evêque, d'un des 2 *Deemsters* (juges), de l'*Attorney General* (Ministre de la Justice), de 5 Membres désignés pour 8 ans par la Chambre basse et de 2 membres désignés également pour 8 ans par le Lieutenant-Gouverneur.

Comme on le voit, le système bicaméral tel que les Manxois le conçoivent n'a pas la même signification que sur le Continent.

Le *Legislative Council* n'est pas une assemblée directement représentative du peuple. Siègent en effet, à la Chambre haute, 5 représentants choisis par le corps électoral, mais indirectement, puisqu'ils sont désignés par les mandataires de la Chambre basse. Il en résulte que l'indépendance dont ces élus à la Chambre haute devraient jouir, est entravée, et qu'en même temps le rôle de balancier que jouent les deux

Chambres dans notre conception du système bicaméral est dans notre île, notablement réduit.

Par contre, l'introduction à la Chambre haute de délégués choisis par la Chambre basse est considérée, à juste titre, comme un jalon sur la route de la démocratisation de la Chambre haute.

Jusqu'en 1963, la Chambre basse déléguait 4 membres. Depuis ce nombre a été porté à 5.

Depuis quelques années également, il n'y a plus qu'un *Deemster* qui fait partie de la Chambre haute, alors qu'auparavant les deux Juges étaient membres du Council.

Enfin, le pouvoir législatif du Council a été récemment limé (nous en parlons plus loin sous la rubrique Procédure parlementaire).

Sous cette réserve, il est certain que la Chambre haute n'est pas un organe parlementaire démocratique. En effet, les représentants (indirects) de la Nation occupent 5 sièges sur 11. Ils sont donc en minorité.

Quant à la majorité, elle est composée de délégués du Pouvoir Exécutif (le Gouverneur, les deux membres désignés par lui, le Ministre de la Justice), d'un Juge et de l'Evêque.

Sont ainsi associés au Pouvoir Législatif.

- a) Des personnalités non mandatées par la Nation,
- b) le Pouvoir Judiciaire,
- c) le Pouvoir Ecclésiastique.

Ce cumul du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Judiciaire heurte notre conception de la séparation des pouvoirs.

Quant à la confusion du pouvoir civil et de celui de l'Eglise, il s'agit d'un vestige curieux des traditions du Moyen Age, lorsque l'Eglise exerçait le pouvoir temporel (jadis c'était l'Eglise catholique ; aujourd'hui c'est la *Church of England*). L'Evêque qui, au point de vue préséance, vient immédiatement après le Gouverneur, est un personnage important dans l'île. Il est nommé par la Reine et a droit, en sa qualité de chef du diocèse protestant de l'île, au titre de baron.

En ce qui concerne le système d'électorat au deuxième degré (désignation par la Chambre basse, de 5 mandataires qui siègent à la Chambre haute), une comparaison peut, dans une certaine mesure, être faite avec la composition de notre Chambre haute qui compte un certain nombre de sénateurs qui ne sont pas des élus directs, mais des membres élus par les Conseils provinciaux.

Voici un deuxième rapprochement avec le Sénat de Belgique, sans doute pas au point de vue de notre droit constitutionnel, mais tout au moins sous l'angle de la tradition : au Parlement manxois, siège l'Evê-

que de l'île ; chez nous, les sénateurs cooptés PSC comptent dans leur sein un représentant de l'Archevêché.

### b) La House of Keys.

La Chambre basse, dénommée *House of Keys*, est composée de 24 députés élus au suffrage universel par les citoyens, hommes et femmes, ayant atteint l'âge de 21 ans.

Durée de la législature : 5 ans. Le Gouverneur a le droit de dissoudre la Chambre. En fait cependant, ce pouvoir n'est plus exercé.

La Chambre élit dans son sein un Président qui porte, comme à la Chambre des Communes, le titre de *Speaker*, ainsi que la perruque. Son vote est prépondérant en cas de parité des voix.

La *House of Keys* est la véritable assemblée représentative du peuple. Et depuis quelques années, ce caractère représentatif a encore été renforcé à la suite de l'élargissement des pouvoirs de cette Chambre, comparativement à ceux dont dispose la Chambre haute.

Quelle est la constellation politique de la Chambre basse ?

Au sein de la *House of Keys*, le seul parti organisé est le parti socialiste (*Labour Party*) qui compte actuellement 4 membres à la Chambre basse (sur un total de 24). Il est donc largement minoritaire. Quant aux 20 autres membres, ce sont des indépendants ; lors des élections, chaque candidat présente à l'électorat de sa circonscription, son propre programme individuel. Il s'ensuit que les majorités qui se forment à l'issue des débats parlementaires sont des majorités de circonstance qui, par définition, restent étrangères à toute prise de position politique doctrinale, à priori.

Ces 20 députés indépendants sont, en réalité, les mandataires des classes moyennes dont l'importance numérique est prépondérante. En dehors d'un petit nombre d'ouvriers (la grande industrie est inexistante), la population de l'île se compose principalement d'artisans, de commerçants, de pensionnés et de fonctionnaires. Ce coin du globe mène une vie paisible. Les conflits sociaux ne revêtent pas ce caractère aigu que nous connaissons sur le Continent.

### c) Tynwald.

*Tynwald* est l'assemblée conjointe des deux Chambres législatives, le Conseil de Législation et la Chambre basse. Ce Parlement dont le statut et le fonctionnement sont restés inchangés depuis le IX<sup>e</sup> siècle, est un des plus anciens du monde.

Dans les autres pays, les réunions conjointes des deux Chambres constituent l'exception. Aux Etats-Unis d'Amérique, le Congrès qui

rassemble la Chambre des Représentants et le Sénat, se réunit une fois l'an, au début de l'année civile, pour entendre l'exposé traditionnel du Président sur l'Etat de l'Union. Le Congrès est également convoqué en d'autres circonstances exceptionnelles, telles que la réception d'un souverain ou d'un homme d'Etat étranger éminent.

En Belgique, Chambre et Sénat se réunissent à l'occasion de la prestation de serment d'un nouveau roi.

*Tynwald*, au contraire, qui est présidé par le Gouverneur, se réunit périodiquement.

Sur une estrade surélevée siège la Chambre haute, y compris, cela va de soi, le Gouverneur. En dessous, « au parterre », s'asseyent les membres de la Chambre basse. Lorsque *Tynwald* se réunit en session solennelle, comme ce fut le cas lors de la visite, en 1945, de feu Georges VI, qui présida d'ailleurs lui-même la session en sa qualité de *Lord of Man*, les juges et autres hauts dignitaires du Conseil de Législation, portent robe et perruque.

L'assemblée conjointe des deux Chambres est compétente pour :

- a) le vote du budget des dépenses,
- b) le vote du budget des voies et moyens,

Le vote de l'impôt et des dépenses publiques étant un acte important, on a jugé opportun de le revêtir d'un certain appareil, en le confiant, non pas séparément aux Chambres législatives, mais bien aux Chambres réunies. Mais il s'agit d'une formalité de procédure, puisque les autres projets de loi, qui sont votés séparément par les deux Chambres, doivent être, ensuite, sanctionnés par *Tynwald*.

Les deux étapes suivantes sont, successivement, l'obtention de la sanction royale et la fixation de l'entrée en vigueur de la loi. Suivant une très vieille tradition qui s'est perpétuée, l'entrée en vigueur d'une loi est entourée d'une grande solennité.

Chaque année, le 5 juillet, on procède solennellement à la « promulgation » des lois votées au cours de l'année, et cela du haut du Mont *Tynwald* qui est situé au centre de l'île. Le Parlement se rassemble au préalable à l'église de l'endroit, et après avoir assisté à un « *short service* », les autorités civiles précédées des coroners, des capitaines de paroisses et du clergé (chacun revêtu de l'habit de sa charge, grand uniforme, robe et perruque), se rendent en procession à la montagne. Le 5 juillet est un jour férié et tous les habitants sont invités à assister à la cérémonie au cours de laquelle un des deux juges et une autre personnalité donnent lecture des lois, le premier en anglais et le second en manxois.

Jusqu'en 1916, la loi n'entrait en vigueur qu'à partir du jour, c'est-à-dire le 5 juillet, où lecture en était donnée du haut du Mont Tynwald. Cette cérémonie pourrait être comparée à la formalité plus modeste, de la publication de la loi au Moniteur belge.

Aujourd'hui cette cérémonie, tout en ayant conservé son folklore pittoresque, est devenue purement formelle. Tout d'abord, l'entrée en vigueur effective de la loi n'est plus subordonnée à l'accomplissement de cette formalité. Ensuite, les lois devenant de plus en plus nombreuses, on se borne à donner lecture de leurs intitulés. Mais, par un artifice de procédure, la tradition est respectée. Si la loi est actuellement applicable dès que le *Royal Assent* a été, par les soins du Gouverneur, porté à la connaissance de *Tynwald*, on déclare en même temps qu'elle reste en vigueur jusqu'à sa promulgation, le 5 juillet suivant.

#### d) La Procédure Parlementaire.

Sauf pour le vote de l'impôt et des dépenses publiques qui est directement de la compétence de *Tynwald*, toutes les autres propositions de loi sont, tout d'abord, déposées et débattues séparément dans l'une ou l'autre des deux Chambres. C'est le système bicaméral, tempéré cependant par une prépondérance de pouvoir dont jouit depuis peu de temps la Chambre basse.

Les projets de loi sont déposés, soit par le Gouvernement, soit, mais à la condition d'obtenir au préalable l'agrément de la Chambre à laquelle il appartient, par un membre de cette Chambre.

Le Gouvernement est représenté, en tout premier lieu par le Lieutenant-Gouverneur. Les projets émanant du Gouverneur sont habituellement déposés au *Législative Council* par les soins du Ministre de la Justice (*Attorney General*).

Le Pouvoir Exécutif comprend également les différents *Boards*. Le Président, ou même un membre de chacun de ces *Boards*, a le pouvoir de déposer un projet de loi, soit à la Chambre haute, soit à la Chambre basse.

Le projet est ensuite débattu, et après une troisième lecture, un vote intervient.

Il est ensuite transmis à l'autre Chambre où la même procédure de débat et de vote a lieu. En cas de désaccord, une conciliation des points de vue divergents est organisée : une délégation de 5 membres de la *House of Keys* rencontre, à cet effet, le *Législative Council* au complet. Si la conciliation aboutit, le projet de loi est transmis à *Tynwald*.

Cependant, une modification importante a été apportée, en 1961 à la structure des pouvoirs des 2 Chambres qui, jusqu'à cette époque, étaient identiques. Depuis lors, si au cours de trois années successives, la Chambre basse confirme son vote positif sur un projet de loi déterminé qui, par hypothèse, a été refoulé par la Chambre haute, ce projet devient loi. Cette innovation vise à contrebalancer l'action de la Chambre haute dont la majorité des membres ne sont pas des élus de la Nation.

L'île de Man s'achemine ainsi progressivement sur la route de la démocratisation des institutions parlementaires.

## LE POUVOIR EXECUTIF

Sa Majesté Britannique est le *Lord of Man*, mais en fait, son *Home Secretary* et son *Privy Council* n'interviennent pas dans la gestion des affaires publiques de l'île.

Le Pouvoir Exécutif est ainsi exercé directement, d'une part par le Lieutenant-Gouverneur et, d'autre part, par les *Boards de Tynwald*.

### a) Le Lieutenant-Gouverneur.

En dehors de ses fonctions de Législateur, le Lieutenant-Gouverneur est en même temps le *Home Secretary* de l'île. Il a, à cet égard, dans ses attributions, l'administration des Affaires intérieures, de la Police et de la Sûreté du petit Etat.

Dans l'exercice de cette mission, il n'a de comptes à rendre à personne, sous les deux réserves que voici. Tout d'abord, le budget annuel de son département doit être approuvé par *Tynwald*. Ensuite, en cas de faute ou de négligence, le Gouverneur est susceptible, cela va de soi, d'encourir les foudres de Sa Majesté dont il est le représentant dans l'île.

Jadis, les Gouverneurs de l'île de Man étaient des potentats. Mais cette conception du pouvoir absolu appartient au passé, et de nos jours, le Lieutenant-Gouverneur associe de plus en plus les élus de la Nation à l'administration des affaires. Il est entouré d'un *Executive Council* composé de 7 personnalités dont 5 sont désignées par *Tynwald* et 2 par le Gouverneur. C'est un organe consultatif dont la tâche consiste à conseiller le chef de l'administration locale. Ce *Council* remplit la même mission auprès des *Boards de Tynwald*.



**b) Les Boards de Tynwald.**

En dehors des Affaires intérieures qui sont de la compétence du Lieutenant-Gouverneur, les autres subdivisions de l'Exécutif, Finances, Agriculture, Hygiène publique, Prévoyance sociale, Communications, sont gérées par des *Boards* ou Commissions administratives. Elles comprennent un président et un certain nombre de membres sur lesquels le Gouverneur n'a aucune autorité. Ces fonctionnaires sont nommés et révocables par *Tynwald*. Ils disposent de pouvoirs très étendus, mais leur gestion est donc contrôlée par le Parlement. Il en est de même du budget annuel des différents *Boards*.

## LES FINANCES

Le statut constitutionnel des Finances mérite également de retenir l'attention, car il s'agit là d'une des pièces maîtresses de la vie organisée en société.

**a) Architecture fiscale.**

L'architecture fiscale de l'île de Man comprend la plupart des impôts connus sur le Continent, groupés sous les étiquettes d'impôts directs et d'impôts indirects.

Ces derniers (douanes, accises, taxe de transmission) fournissent le gros morceau des voies et moyens du petit Etat, soit 70 % de la recette fiscale globale. Le solde est représenté par l'impôt sur le revenu (dont le taux est modéré comparativement à celui de notre impôt sur le revenu global des personnes physiques), ainsi que par quelques recettes diverses (taxe sur les débits de boissons, les jeux et paris, etc).

Les droits de succession n'existent pas. Les héritiers présomptifs dont les parents sont domiciliés dans l'île, apprécient ainsi la perspective de ne pas devoir payer d'impôt lors du décès de leurs auteurs.

**b) L'Impôt indirect.**

Cet impôt fournit des rentrées importantes à tous les Ministres des Finances. Il en est particulièrement ainsi dans notre île, comme nous venons de le dire.

Les principaux produits soumis aux droits d'entrée et aux droits d'accise sont : la bière, les alcools, les vins, le tabac, les huiles minérales, les allumettes, les briquets, le thé, le café.

Rappelons que le droit d'accise est un impôt perçu lors de la fabrication ou lors de la mise en vente d'un produit taxable, que ce produit soit fabriqué dans le pays lui-même, ou importé.

Exemple : la bière manxoise est soumise à un droit d'accise. La bière d'origine étrangère consommée dans l'île est également frappée du droit d'accise et, en outre, elle est grevée d'un droit de douane.

Quant à la taxe de transmission, elle frappe, comme chez nous, les ventes de biens meubles ainsi que les fournitures de certains services.

Ces divers impôts indirects ne sont pas versés au trésor de l'île, mais à celui du Gouvernement britannique.

Jadis, l'île de Man votait ses propres lois douanières et accisiennes. Mais cette manifestation d'indépendance, qui comportait en même temps un contrôle douanier auquel étaient notamment assujetties les entrées de marchandises en provenance de l'Angleterre, n'était pas de nature à favoriser les échanges commerciaux entre les deux îles. Cet état de choses était surtout préjudiciable à la petite île qui achetait en Angleterre beaucoup plus qu'elle ne pouvait lui vendre. On se rendit compte qu'il fallait mettre fin à cette situation irrationnelle et on imagina une formule ingénieuse (ceci se passait à la fin du siècle dernier) qui, sans en avoir le nom, aboutit à la conclusion d'une union douanière entre l'île de Man et l'Angleterre.

Voici quel en est le mécanisme. L'île abandonne sa souveraineté dans le domaine douanier et accisien et consent à aligner le taux de ses droits d'entrée et de ses droits d'accise sur ceux du Royaume Uni. Il s'ensuit que les échanges de marchandises entre les deux îles n'est soumis à aucun contrôle douanier. En outre, aussi bien pour : a) les importations de l'île provenant, soit directement de pays étrangers (marchandises américaines ou irlandaises, par exemple, débarquant dans les ports de l'île), soit indirectement via les ports anglais d'une part, et b) les importations propres de l'Angleterre d'autre part, un système original de répartition des recettes (douanes, accises et taxe de transmission) entre les deux pays a été conçu.

Il s'agit du *Common Purse* (bourse commune ou pool financier). Dans cette *Purse*, qui est gérée par l'Échiquier britannique, sont versées les différentes recettes provenant des impôts frappant toutes les marchandises étrangères, qu'elles soient débarquées directement dans les ports manxois ou dans les ports anglais (dans ce dernier cas, peu importe que ces marchandises soient livrées aux consommateurs anglais ou bien réacheminées vers notre île). Le petit État est ensuite crédité, chaque année, de la part qui lui revient et qui est fixée en tenant compte de sa « population fiscale », c'est-à-dire du nombre de résidents et de touristes (compte tenu de la durée du séjour dans l'île).

### c) L'Impôt sur le revenu.

La levée de l'impôt sur le revenu est, par contre, de la compétence du Parlement manxois.

Comme en Belgique, le système de l'impôt en vigueur est celui de l'impôt unique. De même, celui-ci est prélevé sur le revenu imposable, c'est-à-dire déduction faite d'un certain nombre d'exonérations.

Ces immunisations légales sont sensiblement plus généreuses que chez nous, avec la conséquence que les minima exonérés se situent à un palier plus haut. Ce sont principalement les petits et moyens revenus qui bénéficient de ces exemptions fiscales.

Il s'ensuit que le nombre d'enrôlements, c'est-à-dire le nombre de personnes dont les revenus sont effectivement frappés de l'impôt, n'est pas très élevé. Pour les revenus imposables au-delà de 105.000 francs, l'impôt est simplement proportionnel. Taux : 4 shillings et 3 pence par livre sterling, ce qui représente 21 % du revenu imposable. Ce taux porte le nom de standard-rate.

En Belgique, par contre, le régime en vigueur est celui de l'impôt progressif, c'est-à-dire qu'à mesure que les tranches de revenu augmentent, les taux applicables à chaque tranche s'accroissent (19 % pour un revenu imposable de 200.000 fr., à 45 % pour un revenu de 5 millions).

Que faut-il penser du standard-rate manxois fixé uniformément à 21 % et applicable à tout revenu dépassant 105.000 francs ?

Ce système, qui est particulièrement favorable aux revenus moyens et aux revenus élevés, a été depuis longtemps aboli dans les pays se réclamant de l'idéologie démocratique. Tous ces pays appliquent aujourd'hui le système de l'impôt progressif qui est une conception jugée, à bon droit, conforme au sens de la démocratie. Il est juste, dit-on, que les riches fournissent une contribution aux dépenses de l'État qui soit plus que proportionnelle.

A cet égard, le régime de l'impôt sur le revenu qui est simplement proportionnel, comme c'est le cas dans l'île de Man, ne peut pas être qualifié d'impôt démocratique. Ce jugement doit cependant être tempéré par la constatation suivante : la grosse majorité de la population est composée de classes moyennes et de pensionnés, c'est-à-dire de gens ayant des revenus relativement modestes. Les grosses fortunes ne représentent qu'une infime minorité.

### d) Le Budget des dépenses.

Le budget des dépenses, préparé par le Gouverneur et par le *Finance Board*, est soumis à l'approbation de *Tynwald*. Même procédure que

chez nous donc, sinon que dans notre île, les deux Chambres réunies votent le budget.

Par rapport à notre conception, il existe une autre différence qui, elle, est importante. Tout membre de *Tynwald* peut déposer une motion tendant à réduire l'un ou l'autre poste du budget. Mais dans le cas inverse, c'est-à-dire si la motion du parlementaire vise à augmenter tel ou tel poste du budget ou à créer une nouvelle dépense, il doit, au préalable, obtenir l'agrément du Gouverneur et du *Finance Board*.

Théoriquement, ce n'est peut-être pas très démocratique. En fait cependant, si la proposition d'alourdissement du budget est appuyée par une majorité de *Tynwald*, le *Finance Board* qui dépend du Parlement, dira oui. Le Gouverneur agira de même, car dans son appréciation du bien-être général, il doit tenir compte du facteur irréversible qu'est la marche en avant de la démocratie.

#### e) L'emprunt.

Quant à la faculté d'émettre des emprunts, il appartient au Pouvoir Exécutif. Jadis, le *British Treasury* devait au préalable sanctionner ces projets d'émission. Aujourd'hui, les autorités locales sont souveraines. Mais cette souveraineté s'exerce avec beaucoup de modération. Jusqu'à présent, la dette publique de l'île ne comprend que les emprunts émis en 1914-1918 et en 1940-1945 pour les besoins de la guerre.

La brillante situation financière de l'île est un sujet d'envie et de méditation pour maints autres pays.

## CONCLUSION

De mémoire d'homme, on n'a plus commis de crime dans l'île. La dernière grève remonte à 1918. Comme, au cours de l'un de nos derniers séjours, nous félicitons le Lieutenant-Gouverneur sur la sagesse de son administration, il me répondit que les mérites en reviennent à la population qui ne lui donne pas de soucis majeurs.

L'existence des habitants se déroule en effet dans un havre de quiétude et de douceur de vivre. Bien que le revenu moyen par habitant soit loin d'être élevé, la population est contente de son sort et calme. Par contre, lorsque vient la période estivale, l'île est envahie par les touristes, des Anglais pour la plupart, et la tranquillité publique est secouée. Les services de police et de châtiment (la bastonnade notamment) doivent sévir.

Quant au statut constitutionnel de notre petit Etat, nous avons évoqué la confusion des pouvoirs qui heurte notre conception sur le Continent.

M'en étant ouvert au Gouverneur, il m'a dit en substance ceci :

« Je reconnais qu'il peut y avoir des abus de pouvoir, mais ceux-ci sont rares. La population est dans l'ensemble attachée à ce système politique qui, pour l'étranger, paraît sans doute archaïque. Tel est aussi l'avis d'une minorité, chez nous, qui voudrait réformer nos institutions en s'inspirant de la règle de la séparation des pouvoirs en vigueur dans les pays étrangers. Un premier pas dans cette voie a été fait en 1920, lorsque le Gouverneur abandonna ses fonctions de Président de la Cour suprême de Justice. En tout état de cause, cette réforme devrait s'effectuer progressivement, et non pas brutalement. »





## Informations

---

### THE INTERNATIONAL PEACE RESEARCH ASSOCIATION

The International Peace research Association takes pleasure in announcing the *Second General Conference* to be held near Stockholm, June 17.-19., 1967. This conference will be sponsored by the *International Institute for Conflict and peace research*.

*Registration* : IPRA Secretariat (Prof. Mr. B.V.A. Röling), Ubbo Emmiusingel, 19, Groningen (Nederland).

*Costs* : About S. kr. 120, including accomodation.

*Papers* : Papers covering the whole range of peace research are requested. There will be a special focus on the relationship between poverty and domestic and international conflict.

Papers sent to the Secretariat no later than May 1, 1967 will be duplicated by the Secretariat and sent out to the participants. Papers received by the Secretariat at a later date can only be sent out to the participants if sufficient copies are received (about 100).

Participants may prefer to bring a sufficient number of copies to the conference.



### FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

#### Cycle supérieur d'études politiques

Université de Paris, 1967-1968

Dans le cadre de la réalisation d'un « Troisième Cycle » dans l'enseignement supérieur français, la Fondation Nationale des Sciences Politiques a institué, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1956, un cycle supérieur d'études politiques dont l'organisation a été approuvée par un arrêté ministériel du 7 janvier 1956 et qui a été rattaché au troisième cycle « Lettres » par un décret du 19 avril 1958.

#### *Cycle supérieur d'études politiques.*

L'admission des étudiants, l'établissement des programmes, la direction des études du Cycle supérieur d'Etudes Politiques sont placés sous l'autorité d'un Comité de Direction nommé par le Conseil de la Fondation et composé des personnalités suivantes :

#### *Président :*

M. Pierre Renouvin, de l'Institut, doyen honoraire de la Faculté des

Lettres et Sciences Humaines de Paris, président de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

*Membres :*

MM. Jacques Chapsal, directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris ; Bernard Chenot, conseiller d'Etat, ancien ministre ; Jean-Jacques Chevallier, de l'Institut, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris ; François Goguel, secrétaire général du Sénat, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris ; Marcel Merle, professeur à la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Bordeaux, directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux ; Charles Morazé, directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes, professeur à l'Ecole Polytechnique ; Jean Stoetzel, professeur à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Paris ; Louis Trotabas, doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Nice ; Georges Vedel, doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris.

*Secrétaire du Comité :* M. Jean Touchard, secrétaire général de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

*Assistante :* M<sup>lle</sup> Françoise Kempf.

I. *Indications générales.*

Le Cycle Supérieur d'Etudes Politiques a pour objet de former à la recherche un petit nombre d'étudiants, français et étrangers, particulièrement qualifiés par leurs études antérieures et par leurs projets de travaux.

Le Troisième Cycle s'adresse en fait à des étudiants d'origine très diverse — licenciés en droit ou ès lettres, diplômés d'Instituts d'Etudes Politiques, anciens élèves de grandes écoles, agrégé de l'université — désireux de s'orienter vers des recherches de sciences politiques, soit pour faire carrière dans les disciplines qui en relèvent, soit pour accéder aux situations qui nécessitent une solide formation dans les sciences sociales.

II. *Admission et inscription.*

*L'admission au Cycle Supérieur d'Etudes Politiques est prononcée par le Comité de Direction.* Elle a lieu sur titres, après examen du curriculum d'études et des projets de travail du candidat. *Une licence ou un diplôme équivalent est en principe requis pour l'inscription, mais aucun diplôme n'y donne automatiquement droit.*

La demande d'admission doit être adressée au Bureau du Cycle Supérieur avant le 15 juin 1967.

Elle n'est pas établie sur un formulaire spécial. Le candidat doit envoyer :

- un *curriculum vitae* retraçant de façon précise, l'ensemble de ses études et des cours suivis ;
- la copie certifiée conforme de ses diplômes avec indication des mentions obtenues ;
- l'orientation des recherches et le plan des études que le candidat se propose d'entreprendre.

En outre, le candidat à l'admission devra demander à deux professeurs ou maîtres de conférences ayant suivi ses études antérieures d'envoyer directement au Bureau une lettre de référence concernant la qualité de ses études et son aptitude à effectuer des recherches de sciences politiques.



Le candidat sera avisé de la décision prise sur sa demande au début de juillet 1967.

Les étudiants admis à s'inscrire devront se présenter à la Fondation *au plus tard le 30 septembre*.

Le montant des droits est fixé à 250 francs payables lors de l'inscription.

Des *allocations d'étude* et des *exonérations de droits* peuvent être accordées dans certains cas.

Les étudiants français désireux de solliciter des allocations d'études doivent demander les formulaires nécessaires au Bureau du Cycle Supérieur lorsqu'ils déposent leur demande d'admission.

Les étudiants étrangers désireux de solliciter des *bourses du gouvernement français* doivent s'adresser aux services culturels de l'ambassade de France dans le pays dont ils sont originaires.

### III. Organisation des études.

*La durée normale de la scolarité est de deux années universitaires* (1<sup>er</sup> octobre-début de juillet). Le Comité de Direction peut cependant adapter à chaque cas particulier la durée effective des études, notamment en ce qui concerne les étudiants étrangers.

Il peut également admettre quelques auditeurs désireux de suivre tel ou tel séminaire ou de faire des recherches sur un problème déterminé.

Dans le cadre du programme général du Cycle Supérieur d'Études Politiques, *un programme individuel* est mis au point pour chaque étudiant, en tenant compte de sa formation antérieure et de l'orientation de ses travaux. L'élaboration et la réalisation de ce programme sont suivies et contrôlées par les directeurs d'études qui donnent à chaque étudiant des directives personnelles.

Les travaux des étudiants sont dirigés par des directeurs d'études et de recherches : MM. Jean-Claude Casanova, professeur agrégé à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Nancy ; Maurice Duverger, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris ; Bernard Gournay, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris ; Alfred Grosser, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris ; Serge Hurtig, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris ; Georges Lavau, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris ; René Rémond, professeur à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Paris, à Nanterre ; Jean Touchard, secrétaire général de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

La direction des études est assurée par M. Alfred Grosser.

Le programme de l'année scolaire 1967-1968 doit comporter :

— Un *séminaire général sur les principaux problèmes de la science politique*, dont la direction est assurée par les directeurs d'études et de recherches du Cycle Supérieur. Les séances, assurées par les directeurs d'études et, à l'occasion par des personnalités extérieures au Cycle Supérieur, sont consacrées essentiellement à l'exposé de l'état actuel des travaux et de la réflexion théorique dans les différents domaines de la science politique (étude des institutions, des partis et des élections, des groupes

de pression, de la presse et de l'opinion, des relations internationales, etc.), ainsi qu'au commentaire de l'actualité politique et d'ouvrages récents.

— Des séminaires de recherche qui porteront sur les sujets suivant :

Rationalité politique et rationalité économique. M. Jean-Claude Casanova.

Stabilité gouvernementale et mobilité politique. M. Maurice Duverger.

La décision gouvernementale. M. Bernard Gournay.

Engagement et légitimité. M. Alfred Grosser.

Les forces politiques : analyse systématique et comparative. MM. Serge Hurtig et Georges Lavau.

Urbanisation et vie politique. M. Georges Lavau.

Les forces politiques françaises au XX<sup>e</sup> siècle. M. René Remond.

L'étude des idéologies politiques : problèmes de méthode. MM. Jean Touchard, René Rémond et Raoul Girardet.

Des séminaires organisés par l'Institut d'Etudes politiques de Paris, notamment sur les questions suivantes :

Introduction à la sociologie des organisations (M. Michel Crozier, maître de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique).

La politique d'unification européenne (MM. Pierre Gerbet, agrégé de l'Université, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, et Paul Reuter, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris).

Les Nations-Unies (MM. Caude Colliard, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris et Pierre Gerbet).

Les Etats-Unis : aspects idéologiques des conflits de groupes (M. Serge Hurtig).

Introduction à la sociologie générale (MM. Henri Mendras, maître de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique, et Eric de Dampierre, sous-directeur d'études à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes).

Structures agraires, systèmes politiques et politiques agricoles (MM. Henri Mendras, Gaston Rimareix, administrateur civil au Ministère de l'Economie et des Finances, et Yves Tavernier, attaché de recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Les Etats africains (M. Daniel Pépy, conseiller d'Etat).

Le communisme dans le monde contemporain : histoires, doctrines et tendances actuelles (M<sup>me</sup> Carrère d'Encausse, chargée de recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques, et M. Stuart Schram, maître de recherches à la Fondation Nationale des Sciences Politiques).

— Des *stages techniques* qui doivent permettre aux étudiants de s'initier par petits groupes aux diverses techniques utilisées en science politique : analyse de documents, statistique, représentation graphique et cartographique, technique des entretiens, technique de l'enquête par sondage, etc. En 1966-1967, plusieurs stages ont été organisés :

Analyse de documents (sous la responsabilité des directeurs d'études).

Statistique (M. Daniel Saltet, directeur adjoint des services de documentation de la Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Technique des entretiens et des enquêtes par sondages (M. Guy Mi-

chelat, attaché de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique).

Analyse graphique et cartographique (MM. Alain Lancelot et Jean Ranger, attachés de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique).

Les étudiants du Cycle Supérieur peuvent être associés aux recherches poursuivies par les quatre centres d'étude de la Fondation :

— *Le Centre d'Etude des Relations Internationales.*

(Directeurs : MM. Jean-Baptiste Duroselle et Jean Meyriat) comprend diverses sections : Etats-Unis, Politique européenne, Europe méditerranéenne, Afrique du Nord, Afrique au Sud du Sahara, URSS et Chine, Asie du Sud-Est, Amérique latine. Le thème principal des travaux communs porte sur « les conflits internationaux » et sur « le communisme dans le monde contemporain ».

— *Le Centre d'Etude de la vie politique française.*

(Directeurs : MM. François Goguel et Georges Lavau) comprend des groupes de travail sur les élections, les forces politiques, les forces économiques et sociales, les idéologies, les administrations, l'étude de l'opinion, la vie politique de la France au XX<sup>e</sup> siècle.

— *Le Centre de Recherches Administratives* dont les travaux sont orientés par un comité réunissant MM. Michel Crozier, Bernard Gournay, Georges Lavau, Jean-Louis Quermonne.

— *Le Service d'Etude de l'Activité économique et de la Situation Sociale* (Directeurs : MM. Raymond Barre et Maurice Flamant) a entrepris diverses recherches portant sur la politique économique de la France depuis 1945.

Ils peuvent, en outre, participer aux travaux du *Groupe de Recherches Urbaines* animé par MM. Louis Chevalier et Pierre Viot, qui dirigent un séminaire à l'Institut d'Etudes Politiques.

Les étudiants ont à leur disposition :

- la bibliothèque de 250.000 volumes,
- le département des périodiques recevant 3.000 revues, dont les articles donnent lieu, chaque année, à l'établissement de 25 à 30.000 fiches,
- le Centre de documentation, constitué par 3.000 dossiers de coupures de presse, provenant du dépouillement de journaux et bulletins français et étrangers.
- Ils ont accès à une *Salle de Science Politique et de Relations Internationales* et à une *Salle de Science Economique* qui mettent chacune 6.000 volumes à leur libre disposition.

Ils peuvent suivre les cours donnés à l'Institut d'Etudes politiques de Paris.

#### IV. Diplôme.

Les études peuvent être sanctionnées par la délivrance d'un *diplôme supérieur de recherches et d'études politiques* accordé par le Comité de Direction et visé par le Ministre de l'Education Nationale.

Le diplôme est accordé aux étudiants qui possèdent une connaissance suffisamment approfondie des techniques utilisées en science politique et qui ont accompli plusieurs travaux personnels, le dernier de ces travaux consistant obligatoirement en un mémoire ; la soutenance de ce mémoire a lieu devant un jury de trois membres.

Les étudiants du Cycle Supérieur d'Études Politiques qui accomplissent une scolarité d'au moins deux années et qui demandent à être inscrits au Troisième Cycle « Lettres », institué par le décret du 19 avril 1958, peuvent obtenir un *doctorat de recherches mention « études politiques »*, délivré par la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Paris, à la suite de la soutenance d'une thèse devant un jury de trois membres. Ce jury est composé d'un professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, un professeur à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines et un directeur d'études au Cycle Supérieur d'Études Politiques de la Fondation.

Pour tous renseignements s'adresser : Fondation Nationale des Sciences Politiques, Cycle supérieur d'études politiques, 27, rue Saint-Guillaume, Paris, 7<sup>e</sup> (France),



**DOCUMENTS « PARTIS POLITIQUES »  
détenus par l'Institut belge de Science politique  
Fédération socialiste républicaine du Borinage  
et de l'arrondissement de Mons**

Trois microfilms : Archives (1891-1939). Fédération Boraine du POB.  
Originaux : Fédération Boraine du POB, 14, boulevard E. Dolez, Mons.

**A. Inventaire.**

1. *Cercle Socialiste de Mons (1891-1896).*
  - a) Procès-verbaux des séances du comité et assemblées générales : 4 avril 1891 à mars 1893 ; 5 janvier 1896 au 14 juin 1896.
  - b) Comptes sommaires : juillet 1891 à mars 1893.
2. *Comité de la Fédération Socialiste Républicaine.*
  - a) Procès-verbaux : 1891-1892.
  - b) Comptes sommaires : 1897.
3. *Manuscrits de Léon et Alfred Defuisseaux et de Désiré Maroille, députés.*
4. *Exemplaires de journaux régionaux (1886-1911).*
5. *Brochures diverses (1880-1912).*
6. *Fédération Socialiste Républicaine (1919-1938).*
  - a) Comité exécutif. Procès-verbaux : 3 octobre 1924 au 8 mai 1936.
  - b) Comité fédéral. Procès-verbaux : 18 novembre 1919 au 20 février 1931 ; 24 juillet 1936 au 21 octobre 1938.
  - c) Assemblées plénières et congrès régionaux. Procès-verbaux : 23 novembre 1919 au 14 janvier 1934 ; 3 octobre 1937 au 22 juillet 1938.

d) Fédération des conseillers communaux et provinciaux. Comité et assemblées plénières. Procès-verbaux : 28 août 1921 au 22 mars 1935 ; 1935 à 1939.

7. *Brochures diverses* (1920-1933).

B. *Inventaire analytique des microfilms* (1).

1. Microfilm n° 1.

Titre : Archives (1919-1938).

1. *Cercle Socialiste de Mons*.

a) Procès-verbaux des séances du comité et des assemblées générales du 4 avril 1891 au 6 décembre 1891.

b) Comptes sommaires : juillet 1891 à mars 1893.

c) Procès-verbaux. Assemblées générales : 5 janvier 1896 au 14 juin 1896.

2. *Fédération Socialiste Républicaine du Borinage* : Comité exécutif.

Procès-verbaux du 3 octobre 1924 au 8 mai 1936.

3. *Idem*. Comité fédéral.

a) Procès-verbaux du 9 avril 1925 au 20 février 1931.

b) Procès-verbaux du 24 juillet 1936 au 22 juillet 1937 (y compris les assemblées plénières du 3 octobre 1937, 8 mai 1938, 22 juillet 1938).

II. Microfilm n° 2.

*Fédération Socialiste Républicaine du Borinage*.

1. Comité fédéral :

a) Procès-verbaux du 22 juillet 1937 au 21 octobre 1938.

b) Procès-verbaux du 18 novembre 1919 au 9 mars 1925.

2. Assemblées plénières et congrès régionaux :

a) Procès-verbaux du 23 novembre 1919 au 2 décembre 1921).

b) *Procès-verbaux* du 9 avril 1922 au 14 janvier 1934.

3. Fédération des conseillers communaux et provinciaux :

Procès-verbaux du 28 août 1921 au 22 mars 1935.

III. Microfilm n° 3.

1. *Procès-verbaux* : Procès-verbal. Comité fédéral du POB 1891-1892. — Procès-verbal. Cahier de comptes 1897. — Procès-verbal. Fédération des élus 1935-1939.

2. *Manuscrits* : A. Cople-lettre de Désiré Maroille, 18 mai 1892 au 10 août 1894 avec index alphabétique. — B. Correspondance et documents concernant la réglementation de la production charbonnière internationale, 1892-1897. Maroille Defuisseaux, Lewy. — C. Manuscrits A. Defuisseaux : lettres ; projets de brochures : Programme du POB. Contes Moraux. Mes

---

(1) Pour des raisons techniques, il est difficile et dangereux pour la conservation des microfilms d'effectuer un découpage cohérent et chronologique. L'inventaire analytique de chaque microfilm est donc nécessaire.

« Pourquoi » d'un enfant du peuple. Piècette « Le mineur ». Étude statistique et politique sur la préparation de la campagne électorale de 1894. Projets de statuts pour la ligue électorale de Mons. Projets de statuts du Comité régional de l'arrondissement de Mons. — D. Manuscrits Maroille et L. Defuisseaux, correspondance diverse. — E. Lettres adressées à A. Defuisseaux. — F. Divers.

3. *Journaux* du parti Socialiste Républicain, de la Fédération du Borinage du POB (2).

« En avant pour le Suffrage Universel », 1886 (34 numéros) hebdomadaire ; 1887 (5 numéros).

« Combat », 1887 (1 numéro).

« La République », 1887 à 1895 (10 numéros).

« La Bataille », 1890 (1 numéro).

« Le Suffrage Universel », 1892 à 1896 (6 numéros), 1897 (11 numéros), 1898 (23 numéros).

« Nouvelles du Borinage (catholique), 1898 (7 numéros).

« L'Echo du Peuple », 1906 (4 numéros). Mort de L. Defuisseaux.

« Le Petit Borain ». Supplément au *Peuple*, 10 janvier 1911.

#### 4. Brochures :

— Livret d'ouvrier de Désiré Maroille.

— La situation des ouvriers houilleurs en Belgique. L. Bertrand, Lyon, 1880.

— Le cathéchisme du peuple. A. Defuisseaux (1886), Liège.

— Mes procès. A. Defuisseaux. Bruxelles, 1886.

— Contes Moraux. A. Defuisseaux. Bruxelles, 1887.

— Compte rendu de l'assemblée générale de la Ligue Libérale de Bruxelles, 29 novembre 1887.

— L'affaire de la mine aux mineurs. A. Delattre. Flénu, 1892.

— Lettre ouverte de H. Roger au bourgmestre de Mons, 16 avril 1893.

— Programme de la Fédération Socialiste Boraine pour les élections législatives, 1894.

— Instructions pour les témoins. Elections législatives, 1894.

— Article biographique de Jean Roland et A. Defuisseaux (1895).

— La pension des vieux houilleurs (exposé des motifs de la proposition de la loi socialiste), Mons, 1895.

— La grève des mineurs du Borinage. L. Pepin. Wasmes, 1897.

— Le catéchisme de l'électeur. A. Defuisseaux (1899).

— Proposition de loi sur la pension des vieux houilleurs. Mons, 1900.

— Tract élections provinciales. Mons. S.D. (1896).

— Cinq chansons en l'honneur de Defuisseaux.

— La mort d'A. Defuisseaux. Cuesmes, 1901.

— Illustrations diverses.

— Mort de Léon Defuisseaux (faire-part, affiche), 1906.

— 1<sup>er</sup> mai 1907. Bruxelles, 1907.

— Tract Fédération Socialiste Boraine. Elections 1912.

---

(2) Ces journaux ne se trouvent ni à la Bibliothèque royale de Bruxelles, ni à la Bibliothèque de Mons.

- Statuts de la Fédération Socialiste Républicaine du Borinage. Cuesmes, 1920.
- 40<sup>e</sup> anniversaire de la Fédération Socialiste. Cuesmes, 1927.
- Tract électoral de la Fédération. Elections législatives, 1929.
- Brochure électorale du POB (1932).
- Rapport sur l'industrie charbonnière en Belgique, publié par la Centrale Sociale « Concordia ». Bruxelles, 1933.
- Drapelet. Suffrage universel.



## DOCUMENTS

**offerts à l'Institut belge de Science politique par M. et M<sup>me</sup> Raffin  
et détenus aux Archives générales du Royaume**

*AGR. 4e section Fonds Colins (Socialisme rationnel).*  
Microfilms entreposés à l'Institut.

*Documents relatifs à Colins : 21 liasses.*

1. Une liasse qui contient entre autres :
  - L'acte de décès de Collins.
  - L'acte de naissance de Caroline de Colins, sa fille.
  - Correspondance de Colins, Caroline de Colins.
  - Notes et correspondance relatives aux locations.
  - Colins : chansons.
  - Poésie.
  - Notes relatives à la publication de l'Economie politique.  
Une note de Didot.
2. Un registre avec le testament et lettres de Colins (Copies).
3. Une lettre de Colins au comte de Montalembert (inséré dans la Philosophie de l'avenir, novembre 1882).
4. Lettres de Colins (copies).
5. Colins : notes généalogiques.
6. Correspondance : lettres reçues et expédiées.
7. Certificats.
8. Lettres envoyées par de la Sagra.
9. Correspondance et passeports.
10. Lettres à divers (copies).
11. Minutes de lettres.
12. Lettres reçues : de la Sagra, Benedetto Profumo (une).
13. Diplôme de médecine fiscale.
14. Papiers personnels : entre autres concernant sa naissance.
15. Lettres reçues et expédiées.
16. Idem.
17. Fonds Hugentobler :
  - Lettres de Colins à Hugentobler.
  - Lettre de Caroline de Colins à Hugentobler.
  - Lettres de Hugentobler à Colins.
  - Correspondance de Colins avec divers : lettres reçues et expédiées.
  - Lettres de Colins à divers (copies).
  - Colins : papiers personnels.

18. Un registre avec la correspondance entre Colins et Agathon de Potter.
19. Correspondance.
20. Colins : textes pour des toasts (1848 ou 1849).
21. « Notes à consulter — toasts ».

\*

### THE COMMUNIST INTERNATIONAL 1919-1939

Vient de paraître aux éditions Feltrinelli Editore, via Andegari 6, Milano (Italia), la liste des ouvrages sélectionnés par l'Istituto G.G. Feltrinelli sur « The communist international 1919-1939 ».

\*

### REVUE DU CERCLE DES ALUMNI

Le numéro spécial de la Revue du Cercle des Alumni de la Fondation Universitaire, consacré aux *Méthodes d'enseignement universitaire en Belgique*, est en vente au prix de 150 francs le numéro, à verser au CCP n° 1544.82 du Cercle des Alumni de la Fondation Universitaire, 11, rue d'Egmont, à Bruxelles 5.

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



## Comptes rendus

---

**PERRIN Guy, Sociologie de Pareto, Collection *Le sociologue*, Presses Universitaires de France, 248 pages, Paris 1966.**

C'est tout à la fois œuvre d'approfondissement et de démystification qu'a accomplie, dans cette remarquable étude, M. Guy Perrin. Approfondissement des intuitions sociologiques de Pareto comme de sa méthode concrète, laquelle est loin de correspondre toujours à son « discours de la méthode » qui se veut « logico-expérimental ». Démystification des théories des résidus et des dérivations dont l'ambition est de donner la clef du comportement essentiellement non-logique et irrationnel de l'homme, auquel se limite au départ la sociologie parétienne. L'un des mérites de M. Guy Perrin est de faire ressortir l'arbitraire des options fondamentales de Pareto dont la sociologie ne pouvait manquer d'aboutir de ce fait, malgré certaines explications séduisantes, à une valorisation de la notion d'utilité sociale au dépens de celle de vérité et à une apologie de la violence d'inspiration sorélienne mais non plus prolétarienne, et en tous cas, rien moins que scientifique. « De Sorel à Pareto — écrit l'auteur — l'accent se déplace de l'ascèse à la complaisance et l'éthique de la violence se dégrade en mystique de l'irrationnel ». Par conséquent, quoi d'étonnant à ce que Pareto ait eu une influence non négligeable sur Mussolini dont il se sépare cependant par le goût de la culture et la passion de la liberté ? « Sympathisant plutôt que théoricien » du fascisme, « Pareto a servi de caution et d'inspiration aux penseurs à gages du mouvement, au niveau desquels sa dignité ne lui aurait pas permis de s'abaisser ». Et M. Guy Perrin de conclure son livre sur Pareto : « ses déboires rappellent utilement qu'on ne saurait construire la science contre la raison. Dans cette mesure, sa tentative discutée, mais éclairée par de vives intuitions d'avenir peut à sa manière aider la sociologie scientifique à retrouver ou assurer sa voie ». Reste à savoir si l'assimilation de la sociologie aux sciences naturelles et le recours exclusif à l'induction, qui furent préconisés par Pareto comme par ses prédécesseurs rationalistes abhorrés, sont susceptibles de rendre un jour la sociologie véritablement scientifique... mais c'est là un autre problème.

*Ivo Rens.*

★

**EHRENBERG Victor, *Polis und Imperium - Beiträge zur alten Geschichte*. Zurich-Stuttgart ; Artemis, 1965 ; in-8°, 648 pp.**

Ce livre, dont je traduis le titre comme suit : « Cité et Empire » ; contributions à l'histoire ancienne » fut publié à l'occasion du 75<sup>e</sup> anniversaire de son auteur, qui professa d'abord à l'Université allemande de Prague,

ensuite à l'Université de Londres. Le recensement de toute son œuvre porte sur plus de 200 titres. La principale, qui fait autorité : « De Staat der Griechen (I. Der hellenische Staat ; II. Der hellenistische Staat) », parue une première fois, en 1932, remaniée depuis, à deux reprises et complétée par « Von den Grundformen griechischer Staatsordnung », donne une idée d'ensemble incomparable, par sa clarté et par sa concision, du mécanisme et du fonctionnement des institutions du monde hellène. Du moins de tout ce que l'érudition est parvenue à en savoir. Je cite encore : « Alexander and the Greeks » (1938) ; « The people of Aristophanes » (1943), « Sophocles und Perikles » (1954), qui ont contribué surtout à établir la renommée de l'érudit. Le livre dont je rends compte est composé, pour l'une moitié en allemand, pour l'autre en anglais, d'articles, d'études et de mémoires échelonnés sur sa carrière. Le risque est grand d'y faire arbitrairement le choix de l'essentiel, parce que rien n'y est de second plan ni négligeable.

Tout n'y est pas, pourtant, propre à la science politique ; les éditeurs n'en disent pas moins, dans la post-face que le recueil répond à son titre ; l'auteur, dans la préface, met le lecteur en garde en déclarant que le titre, lui imposé, en quelque manière, par les éditeurs, est de nature à éveiller des suppositions auxquelles le contenu du livre ne répond pas, ou pas toujours. Plus d'un article a trait plutôt à l'histoire de la littérature, comme ses observations sur Pindare et sur Hérodote, à l'histoire et à la philosophie de l'histoire comme, par exemple, ses notes critiques sur les origines de la politique colonialiste d'Athènes sous les Pisistratides, sur la fondation de Thourioi sous Périclès, et sur la seconde confédération athénienne.

Je n'indiquerai ici que quelques-unes des réflexions originales qui caractérisent la manière d'être de Victor Ehrenberg, et son apport à l'histoire grecque débarrassée de préjugés, de partis-pris, de dogmes.

L'exclusion sévère de tous les hommes qui ne sont pas citoyens de la vie politique d'Athènes signifie déjà un certain aristocratismus (einen gewissen Aristokratismus), dit-il, dans une conférence qui date du commencement de sa carrière (1922), à une époque où presque tous les historiens traitent la démocratie athénienne comme une démocratie réelle.

Plus loin, « Epochs of greek history », qui est de date récente (1960), il y revient en soulignant que la démocratie clisthénienne n'accorde la liberté qu'aux citoyens — à une minorité.

Je note, d'autre part, dans le même texte, que le panhellénisme est culturel, non politique, jusqu'à la période macédonienne, et que de l'hellénisme de la *polis* surgit alors l'hellénisme de l'*oecumène*, que l'hellénisation de l'Orient, pour dire comme Pierre Jouquet, ou l'hellénisation du monde antique, pour dire comme Robert Cohen, s'exprime par le dépassement de la *polis* qui aboutit, non à la fédération des différentes *poleis*, mais à la monarchie absolue d'Alexandre le Grand, des diadoques et des épigones. Le dépassement, par la pensée, de la *polis* est un produit, déjà, de la fin du V<sup>e</sup> et du IV<sup>e</sup> siècle. Du moins, n'en est-il ainsi que dans l'œuvre de quelques poètes et, peut-être même, de quelques sophistes et orateurs.

L'auteur dit, par ailleurs, dans un travail sur la seconde confédération athénienne, qu'une chance d'arriver à un Etat fédératif s'y est offerte et qu'un effort dans ce sens a été fait. La thèse, audacieuse, est susceptible de controverse. Pour satisfaire aux obligations lui imposées par la paix

du Roi, qui interdisait, expressément, la fédération entre les cités, il n'était pas possible, à Athènes, de suivre — l'eût-elle voulu — une politique orientée vers la fédération des partenaires de son alliance. Victor Ehrenberg prend soin lui-même de dire que la Thessalie de Jason de Phères la quitte dès 372, Thèbes, dès 371, l'Eubée et l'Acarnanie dès 370, si bien qu'au bout de quelques années déjà, la seconde confédération athénienne est mutilée. Tout y prend fin sur un échec lors de la guerre des Alliés. L'auteur pose la question de savoir si l'ère de la grandeur d'Athènes n'y prend pas fin non plus. Il importe peu que la décadence irrémédiable d'Athènes remonte à 355 (à Embata), à 338 (à Chéronée), ou à 322 (à Crannon); sa destinée se trouve scellée par cela seul que sa seconde confédération n'a pu atteindre l'ampleur de la première.

Autre chose. La philosophie, qui s'est montrée hostile à la démocratie athénienne en décadence, à cause du rôle prépondérant des foules à l'assemblée du peuple, de la désaffection du sens civique, et de l'emploi, dans les campagnes, de mercenaires comme de stratèges qui font une politique pour leur propre compte — témoigne, en général, dit Victor Ehrenberg, la même hostilité à l'absolutisme d'Alexandre le Grand (Démétrios de Phalère, élève de Théophraste, sera toutefois l'homme de Cassandre; Zénon de Cittium, le fondateur de la Stoa, le conseiller d'Antigone Gonatas).

L'auteur en arrive à la constatation d'un des grands paradoxes de l'histoire grecque; la démocratie athénienne, en décadence, défaite, débouche sur une oligarchie au sens étymologique du terme — sur le pouvoir d'un petit nombre; Sparte, archaïque, conservatrice, modèle des oligarques, finit tardivement par la révolution sociale qui échouera surtout du fait de l'intervention romaine.

Autres réflexions qui valent d'être retenues: Sparte, par son archaïsme, qui s'accroît, à l'ère classique, à mesure que le temps passe, est une sérieuse entrave à l'évolution harmonieuse du monde hellène. « Les Grecs n'ont tenu Sparte pour une oligarchie qu'à partir du V<sup>e</sup> siècle ». « Les mots: *polis* et *polités* sont étrangers à la langue spartiate ». « La réforme de Solon est analogue à la révolution d'Agis et de Cléomène ».

L'étude sur les origines de la politique colonialiste d'Athènes sous les Pisistratides ne manque pas d'intérêt parce qu'elle démontre que Pisistrate est l'inventeur (*der Erfinder*) des clérouques, quoique Thucydide, quand il en parle, n'use pas toujours des termes appropriés ni des mêmes termes. Ce qui donne à penser que le problème est plus complexe qu'il ne paraît de prime abord; qu'une analyse de ses données révèle qu'Athènes n'a pas mené dès le début une politique fondée sur un système à ce propos et qu'elle n'a découvert qu'au gré des circonstances, empiriquement, la voie de son impérialisme dans l'établissement, sous forme de clérouques, d'un certain nombre de ses ressortissants de condition modeste, sur terre d'autrui.

L'étude sur la fondation de Thourioi sous Périclès, qu'on donne pour une manifestation unique de véritable panhellénisme, est un exemple de plus de salutaire démystification, parce que la preuve y est administrée que ni Corinthe, ni Mégare, ni Sparte, ni aucun membre de la confédération péloponnésienne n'y ont joué en tant que tels un rôle.

Nombre d'autres idées sont à citer dans ce recueil dont la lecture est attachante et pleine d'enseignements de bout en bout. Point n'est possible d'en faire état à cause des dimensions, forcément réduites, d'un compte

rendu dans une revue. Les commentaires sur Alexandre et l'Égypte, sur Carthage, sur l'orientation de la pensée du précurseur, par excellence, de l'histoire romaine : Théodore Mommsen, méritent, à tout le moins, d'être signalés encore.

R. R.



**Arthur DOUCY, Economie sociale, Volume I, Université libre de Bruxelles. Editions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1966, pp. 445, FB 375.**

Dans son introduction, l'auteur, qui est professeur à l'Université libre de Bruxelles et directeur de l'Institut de Sociologie, fixe d'emblée les idées du lecteur que le titre a pu déconcerter. D'origine plus récente que l'expression « économie politique », le terme « économie sociale » est aussi d'usage moins courant. Pourtant, les sociologues et les économistes lui ont assigné un contenu plus ou moins franchement limité. La grande diversité des conceptions de l'économie sociale justifie l'imprécision dans ce domaine. Toutefois, voici comment l'économie sociale pourrait être définie : l'étude des résultats atteints par les institutions établies pour assurer le développement harmonieux de l'activité humaine.

L'ouvrage se compose de quatre parties munies chacune de leur bibliographie propre.

La première partie constitue une introduction historique à la matière. Partant des canonistes médiévaux pour arriver aux libéraux, l'auteur analyse les réactions contre le libéralisme et décrit la naissance des premières associations ouvrières. Dans un chapitre consacré aux premières institutions d'indépendance économique, l'auteur souligne l'importance des sociétés coopératives. Enfin, la naissance et le développement du syndicalisme ouvrier international complètent cette introduction historique dont l'utilité saute aux yeux.

Dans la deuxième partie, le professeur Doucy envisage les problèmes actuels du syndicalisme ouvrier. Il commence par citer une définition qui ne semble pas le satisfaire entièrement : le syndicat ouvrier est un groupement continu de salariés destiné à maintenir et à améliorer les conditions d'existence de ses membres, à assurer la défense des intérêts économiques de ceux-ci. Le premier chapitre embrasse le syndicalisme ouvrier à l'échelon de la planète. Le chapitre deuxième fait découvrir la liberté syndicale. Obligation ou préférence syndicale et avantages réservés aux syndiqués font l'objet du troisième chapitre. Il faut noter que « pendant que les organisations interprofessionnelles en étaient à penser le problème, l'action se poursuivait empiriquement sur le plan professionnel, et dès à présent on peut dire que la sécurité syndicale occupe l'avant-scène de la vie sociale en Belgique ». Un quatrième chapitre traite du syndicalisme, accélération du progrès, technique et marché commun. L'auteur fait observer que si les idéologies politiques, les controverses philosophiques ne divisent pas le patronat européen, elles divisent, par contre, encore profondément le monde syndical.

Dans la troisième partie, l'auteur a réuni des monographies syndicales. La première est consacrée à la Belgique. Ce chapitre assez étendu, complété par 7 tableaux, donne une idée précise du monde syndical belge. Le

professeur Doucy remarque que quand on examine l'évolution comparée des effectifs de la FGTB et de la CSC, on constate que de 1959 à 1961 la FGTB a perdu 30.000 membres, et que la CSC est en pleine progression. Quels sont les facteurs susceptibles d'expliquer cette situation ? Le premier facteur semble être la modification survenue dans la condition ouvrière. Qu'on le veuille ou non, beaucoup d'ouvriers considèrent le syndicat chrétien comme « plus rassurant » pour ceux qui ont franchi les frontières de l'embourgeoisement. Cela ne signifie nullement que l'auteur considère le syndicat chrétien comme un syndicat bourgeois. Mais cela veut dire que pour certaines couches d'opinion ouvrière, la lutte des classes, base doctrinale de la FGTB, la charte de Quaregnon, fondement du Parti socialiste belge, ne correspondent plus à leurs convictions. La stabilité relative et le confort lui-même relatif auxquels ces travailleurs ont accédé les conduisent à une démarche de solidarité qui n'inquiète guère profondément. Ils restent syndicalistes malgré tout et se dirigent vers les organisations ouvrières chrétiennes, oubliant que les affiliés à ces dernières, pour la plupart, sont très proches de la FGTB, dans leur souci d'obtenir un statut nouveau pour la classe ouvrière. Un deuxième facteur est constitué par les modifications intervenues dans le personnel des entreprises. La CSC, de tout temps a été moins prolétaire que la FGTB. Il est normal, dès lors, que la déprolétarianisation des fonctions dans les entreprises les plus avancées sur le plan technologique aboutisse au glissement de la FGTB vers la CSC. Un troisième facteur est l'inverse du premier : le réformisme de la FGTB, de tout temps plus révolutionnaire que la CSC, s'est accentué depuis la dernière guerre. Cette attitude a provoqué sans doute la désaffection des travailleurs par l'abandon des thèses révolutionnaires. Le quatrième facteur résulte de l'absence d'originalité des programmes de la FGTB par rapport à ceux de la CSC avec cette différence que celle-ci met l'accent sur la famille et la jeunesse. Le cinquième facteur a été engendré par les difficultés intérieures qui ont secoué la FGTB entre, d'une part, les centrales flamandes et wallonnes, et, d'autre part, entre les socialistes du Hainaut et ceux de Liège. Le sixième facteur tient peut-être à la prépondérance des jeunes cadres au sein de l'organisation chrétienne, celle-ci ayant assuré son expansion au cours des années qui suivirent la seconde guerre mondiale. La jeunesse des permanents et des délégués chrétiens leur confère un dynamisme plus grand en même temps qu'elle facilite leur adaptation au rythme du progrès technique et des transformations sociales qui en découlent.

Le syndicalisme ouvrier en France, aux USA et en URSS fait l'objet des trois autres monographies de la troisième partie.

La quatrième partie est consacrée aux rapports collectifs de travail. L'auteur y traite de l'accord collectif de travail, de la grève et de la conciliation des conflits du travail.

L'ouvrage du professeur Doucy est captivant et instructif. Il est plus qu'une initiation à l'économie sociale ; il fournit sur des questions importantes un éclairage nouveau. Admirablement documenté, ne négligeant pas ce qui se fait à l'étranger ni ce que le Marché commun suscite de neuf, ce livre est une contribution importante à la science économique, celle-là qui à partir d'hier nous explique ce que sera demain.

*Wladimir S. Plavsic.*



**Herman VAN IMPE, Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge**, Centre Interuniversitaire de Droit Public, Editions Bruylant, Bruxelles, 1966, pp. 155.

L'auteur, qui est Premier attaché au Sénat et Chargé de recherches associé au Centre interuniversitaire de Droit public, n'est pas un inconnu pour les politistes ni pour les spécialistes du droit public. Ses nombreuses études relatives au fonctionnement du Parlement ont attiré l'attention du monde scientifique sur son nom.

Voici qu'il nous présente un petit ouvrage nerveux, rapide mais dense dans lequel il nous livre des informations précieuses sur les multiples aspects de l'activité de la majorité au Parlement, des réflexions nombreuses et originales sur un grand sujet.

L'ouvrage de M. Van Impe décrit et analyse le fonctionnement du régime parlementaire belge aussi bien sous l'angle de la science politique que du point de vue du droit public. Les réalités politiques y sont rapprochées des règles juridiques qui prétendent les régir, et cette confrontation permet d'apercevoir, voire de mesurer certaines transformations récentes de notre système de gouvernement.

Le principe de la séparation des pouvoirs qui fut si longtemps affirmé, se trouve en quelque sorte contredit par l'intervention d'une majorité politique qui s'exprime autant dans l'action de l'exécutif que dans le fonctionnement des organes représentatifs.

C'est le gouvernement qui exécute le pacte politique conclu lors de sa formation et consigné dans la déclaration gouvernementale. Dans le cadre ainsi tracé, il oriente même de façon décisive les travaux des Chambres législatives. Mais s'il a pu de cette manière s'assurer une part prépondérante dans l'exercice du pouvoir, il le doit à la circonstance qu'il est lui-même l'expression de la majorité qui tout en lui apportant l'appui parlementaire indispensable, contrôle son action.

L'auteur montre comment le parlementaire, dont l'action isolée risque aujourd'hui d'être inefficace, s'intègre dans les organes collectifs qui interviennent dans la négociation des accords politiques. Il examine de près le rôle, jusqu'à présent peu étudié, des groupes politiques. Il montre que, par leur intermédiaire, la majorité met en place l'équipe gouvernementale chargée de la gestion journalière du pays et lui suggère la ligne politique qu'elle veut lui voir suivre dans les différents domaines de la vie politique et sociale.

M. Van Impe analyse le statut juridique et l'organisation des groupes politiques pour nous initier à leur fonctionnement et nous exposer par quelles méthodes et suivant quels mécanismes, ils influencent l'action des organes constitutionnels.

Dans sa préface, après avoir dit tout le bien qu'il pense de cet excellent ouvrage, le professeur W.J. Ganshof van der Meersch se permet d'exprimer une réserve intéressante : peut-on réellement parler de la « toute puissance des Chambres législatives ? ». L'expression est, pense-t-il, discutable en droit où le législatif, qui est un pouvoir constitué, a le pouvoir résiduaire sans doute, mais non le pouvoir souverain, qui reste l'apanage du constituant ; elle est discutable aussi en science politique, où l'on a observé sans hésitation possible la conquête progressive de la primauté par

l'exécutif, qui conduit l'action législative et, au-delà de celle-ci, la vie publique ; ici le Parlement a, sans doute, le pouvoir du dernier mot, mais il adhère aux décisions d'une majorité, représentée dans le Cabinet.

Il n'empêche que voilà une étude dont il faut savoir gré à M. Van Impe tant pour l'enrichissement qu'elle apportera à ceux qui la liront que pour les utiles réflexions qu'elle ne manquera pas de susciter dans les milieux concernés.

*Wladimir S. Plavsic.*



**M. TOLLET, Initiation sociologique à l'Afrique Centrale, Editions Scientifiques Erasme, Anvers, 1966, pp. 90.**

L'auteur a vécu trente ans au Congo, en contact direct avec ses populations, comme fonctionnaire d'abord, puis comme conseiller technique. A ce titre, il a cru bon de condenser en un petit volume sobre et courageux tout ce que l'expert en assistance technique devrait savoir à ce sujet avant de se risquer dans les pays d'Outre-Mer. Quant à celui qui n'a jamais mis le pied dans les pays du Tiers-Monde, il y trouvera ce qu'il devrait savoir sur quelques-uns de ces pays, et il apprendra pourquoi la destinée de l'Occident est liée à l'amélioration du sort des populations qui les habitent.

La première partie traite de l'Afrique Centrale en voie de développement ; la deuxième partie décrit les populations du cercle culturel congolais confrontées avec la civilisation occidentale ; la troisième partie traite de l'expert d'assistance technique et de ses problèmes. Les conclusions exposent les conditions de la réussite dans une vision idéaliste qui donne à l'ensemble une note attrayante.

*Wladimir S. Plavsic.*



**Quelques ouvrages qui seront recensés dans le prochain numéro :**

- R. GUBBELS : « La grève au féminin », Bruxelles, les éditions du C.E.R.S.E., 1966, 91 p.
- M.-B. Van GESTEL : « Walter Hallstein, Bibliographie seinen Veröffentlichungen », Leuven, 1965.
- Parlements, Union interparlementaire, Paris, Presses universitaires de France, deuxième édition revue et mise à jour, 1966, 374 p.
- E. VANDERVELDE, « Carnets 1934-1938 », avant-propos du professeur Maurice Ansiaux, Paris, les éditions internationales, 1966, 170 p.
- E. BJÖL : « La France devant l'Europe, la politique européenne de la IV<sup>e</sup> République, Munksgaard, Copenhague, 1966, 456 p.



# 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, Warandenberg, 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<sup>re</sup> SERIE — 1<sup>ste</sup> REEKES

- N° 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny. Epuisé.  
1 vol., 1956, 144 pages.
- N° 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<sup>er</sup> 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. Vernaeve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.  
Préface de P. Cuillaumat, 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 C. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.  
1 vol., 1958, 264 pages.
- N° 7. **Les Elections législatives belges du 1<sup>er</sup> 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<sup>me</sup> SERIE — 2<sup>de</sup> 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.  
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- N° 2. **La démocratie enrayée**, par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.  
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.

- N° 3. **La querelle du recensement**, par P.M.C. Lévy, Membre du Conseil supérieur de statistique de Belgique.  
1 vol., 1960, 172 pages. Prix : 175 francs belges.
- N° 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale du crédit à l'industrie**, par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.  
1 vol., 1961, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays**, par G. Palm et B. Trouillet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.G. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Jotterand et L. Moulin.  
Préface par H. Janne, Ministre de l'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.

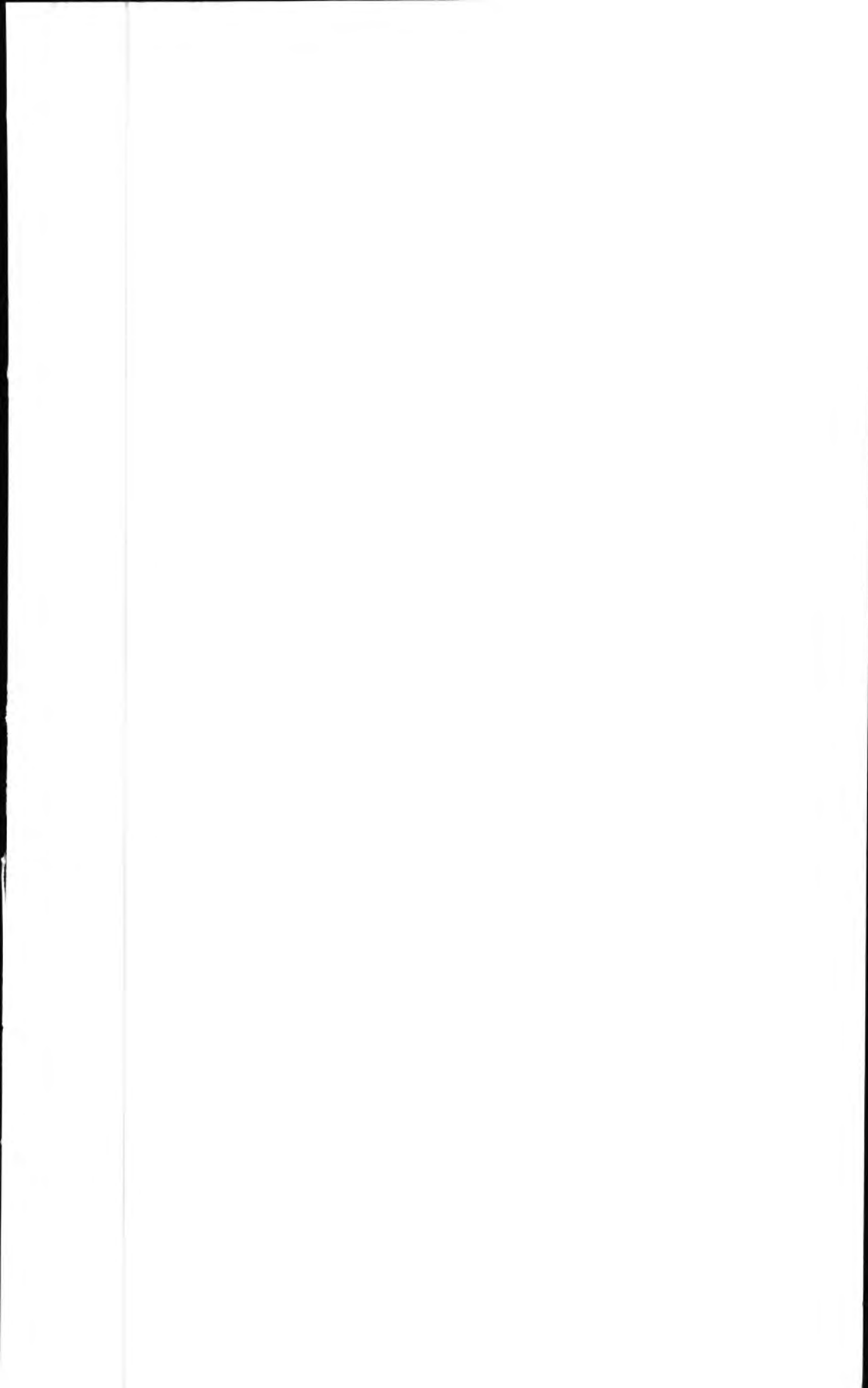
★

**La revue RES PUBLICA est publiée  
avec le concours du Ministère de l'Education 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