

RES PUBLICA

VOLUME VII

1965 - 3

BUNDEL VII

1965 - 3

SOMMAIRE - INHOUD

Les garanties parlementaires contre la minorisation et la révision constitutionnelle en Belgique,
par Ivo RENS.

Quelques aspects du nationalisme en Europe,
par Alfred FRISCH.

Soldats-citoyens et citoyens-miliciens,
par Ivan ROGGEN

Vers un renouveau de la fonction publique ?
par Daniel NORRENBORG.

L'attitude de la jeunesse vis-à-vis de la politique,
par Walter JAIDE.

Opinions politiques en milieu ouvrier : une mise au point,
par Jacques COENEN.

Un événement,
par Léo MOULIN.

Comptes rendus.

Information.

1
2
3
4

RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Les garanties parlementaires contre la mino- risation et la révision constitutionnelle en Belgique, <i>par Ivo RENS</i>	189-221
Quelques aspects du nationalisme en Eu- rope, <i>par Alfred FRISCH</i>	222-230
Soldats-citoyens et citoyens-miliciens, <i>par Ivan ROGGEN</i>	231-253
Vers un renouveau de la fonction publique ? <i>par Daniel NORRENBORG</i>	254-261
L'attitude de la jeunesse vis-à-vis de la poli- tique, <i>par Walter JAIDE</i>	262-275
Opinions politiques en milieu ouvrier : une mise au point, <i>par Jacques COENEN</i>	276-280
Un événement, <i>par Léo MOULIN</i>	281-287
Comptes rendus	288-290
Information	291

VOLUME VII - VOLUME VII

1965 - 3

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

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERRAAD :

- Président - Voorzitter :** M. GRÉGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.
- Vice-président :** J. VAN HOUTTE, sénateur, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand —
Ondervoorzitter : senator, oud-Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- Membres du Conseil :** L. CLAES, Administrateur de Société — Vennootschapsbeheerder.
Leden van de Raad : V. CRABBE, chef de travaux à l'Université libre de Bruxelles — werkleider aan de Vrije
Universiteit te Brussel.
- R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
- J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
- H. FAYAT, membre de la Chambre des Représentants, Ministre adjoint au Ministre des
Affaires étrangères, professeur à l'Université libre de Bruxelles — volksvertegenwoor-
diger, adjunct Minister aan Minister van Buitenlandse Zaken, professor aan de Vrije
Universiteit te Brussel.
- L. GYSELYNCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Uni-
versiteit te Brussel.
- P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, ancien Ministre des Affaires cultu-
relles, professeur à l'Université de Liège — volksvertegenwoordiger, oud-Minister van
Culturele 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, sénateur, Ministre de l'Education nationale et de la Culture, professeur à l'Uni-
versité libre de Bruxelles — senator, Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur,
professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- A. MAST, conseiller d'Etat, professeur à l'Université de Gand — raadsheer 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 —
cabinetschef van de Koning, professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- 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, membre de la Chambre des Représentants, Vice-Premier Ministre et Ministre
des Affaires étrangères, ancien Secrétaire général de l'O.T.A.N. — Volksvertegenwoor-
diger, Vice-Eerste-Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, oud-Secretaris-generaal
van N.A.T.O.
- 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, ancien ministre des Affaires étran-
gères, professeur à l'Université catholique de Louvain — volksvertegenwoordiger, oud-
Minister van Buitenlandse Zaken, professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- Secrétaire général :** A. PHILIPPART, chargé de cours à l'Institut d'Etudes sociales de l'Etat (Bruxelles), chargé
de mission à la Direction générale de la Recherche scientifique — Docent aan het
Instituut voor Sociale Studiën (Brussel), gelastigde aan de algemene directie van het
wetenschappelijk onderzoek.
- Secretaris-generaal :** H. VAN HASSEL, chef de travaux au centre de formation pour la direction des Affaires
de l'Université catholique de Louvain — werkleider aan het vervolmakingscentrum voor
Bedrijfsleiding aan 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 :** Léo MOULIN, professeur au Collège d'Europe (Bruges) — professor aan het College van
Hoofdredacteur : Europa (Brugge).
- Comité de Rédaction :** M^{me} COGNIOL; MM. A. BRUYNEEL, H. Fr. DE CROO, Cl. de GROULART, J. DE STAERCKE,
Cé. F. NOTHOMB, P. ORIANNE, Ch. REBUFFAT, R. STEPHANE, G. VIDICK, D. WIGNY.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT — WETENSCHAPPELIJKE RAAD VAN HET INSTITUUT :

- R. AUBERT (chanoine - kanunnik), professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- J. BARTIER, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- W. BOEYNAEMS, professeur à l'Ecole royale militaire — professeur aan de Koninklijke militaire school.
- J. BUCHMANN, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- J. DE MEYER, 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 Staatsuniversiteit te Luik.
- Ch. GOOSSENS, professeur à l'Université de l'Etat à Liège — professor aan de Staatsuniversiteit 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 Staatsuniversiteit te Gent.
- J. STENGERS, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.

Secrétaires - Secretarissen : A. PHILIPPART et H. VAN HASSEL.

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

Chargés de recherche : A. PHILIPPART, I. RENS, H. VAN HASSEL.

Attachés de recherche : J. GALLANT, E. GLANSDORFF, N. GOBLET, R. PALM, H. SCHAMP, J. SIOUN.

Auxiliaires scientifiques : W. PLAVSIC, C. REMY.

SIEGE DE L'INSTITUT : Hôtel de Sociétés scientifiques, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. : 48.79.65 -
ZETEL VAN HET INSTITUUT : C.C.P. n° 533.74 — Hotel der Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzeese Veldensstraat, Brussel 5. Tel. : 48.79.65 - 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.



Les garanties parlementaires contre la minorisation et la révision constitutionnelle en Belgique

par Ivo RENS,

Chargé de cours à la Faculté de Droit de l'Université de Genève.

★

Il n'y a rien de plus difficile à préparer, de plus incertain à réussir, ni de plus dangereux à réaliser, que de prendre sur soi d'introduire des institutions nouvelles. Car le novateur a pour ennemis tous ceux qui profitent des anciennes institutions, et il ne trouve que de tièdes défenseurs en tous ceux qui profiteraient des nouvelles.

Machiavel, « le Prince », VI.

INTRODUCTION

On a tant parlé des relations entre Wallons, Flamands et Bruxellois, on en a si souvent sollicité les données économiques, sociales, historiques ou linguistiques dans un sens partisan que la nature véritable du problème en a été obscurcie au point de compromettre la recherche sereine de solutions raisonnables. Pour nous en tenir au domaine de l'économie, peut-on affirmer que si les Wallons avaient été majoritaires en Belgique on eût mieux pallié le déclin industriel du sud du pays? Evidemment non. On n'a donc pas affaire en l'espèce à un problème de minorités à proprement parler. Aussi bien notre point de départ dans la présente étude se situe-t-il à un tout autre niveau : à notre sens, ce dont souffrent certains Belges — aujourd'hui surtout Wallons ou francophones — c'est d'une crise de confiance, suffisamment indépendante de ses causes multiples pour qu'on lui accorde l'importance intrinsèque qu'elle mérite. Telle est du moins notre hypothèse de travail.

D'ailleurs, le terme de minorisation qui revient constamment dans le jargon politique belge actuel

évoque moins un état de chose qu'un état d'esprit. Il ne caractérise que trop bien la prise de conscience régionaliste qu'ont connue successivement le nord puis le sud du pays. La minorisation peut se définir, semble-t-il, comme un complexe collectif de frustration où des griefs d'ordre économique, social, culturel, linguistique voire tout simplement nationaliste servent d'alibi à des manifestations de méfiance, d'isolement ou d'agressivité. On ne saurait trop insister sur le côté psychologique du phénomène. Son acuité actuelle tient moins à la constatation par les francophones de leur infériorité numérique qu'à leur révolte contre les conséquences hypothétiques attendues d'un tel fait. Il s'agit donc moins de mettre en échec la majorité que d'en prévenir les abus. Il s'agit surtout de redonner confiance aux minorités en les garantissant contre la minorisation, pour reprendre l'expression que le bon sens populaire a si justement forgée. Mais compte tenu de la délimitation géographique des communautés en présence, le fédéralisme n'est-il pas tout indiqué pour cela? Telle est la première question que l'observateur étranger non prévenu ne manque pas de poser. Et force nous est bien de reconnaître sa pertinence. Sans nous attarder sur les mérites théoriques du fédéralisme — qui sont connus — précisons d'emblée les raisons pratiques pour lesquelles les partis traditionnels l'ont écarté.

Si le Parti social chrétien (PSC), le Parti socialiste belge (PSB) et le Parti de la liberté et du progrès (PLP) ont rejeté toute solution fédérale, c'est tout d'abord parce que les problèmes économiques notamment du sud du pays leur paraissent devoir être résolus plus facilement dans le cadre

de la solidarité nationale. On a avancé aussi que le fédéralisme était difficilement praticable à deux — Flandre et Wallonie — que ni les Flamands ni les Wallons ne voulaient d'un fédéralisme à trois dont Bruxelles serait l'arbitre, et qu'un fédéralisme à cinq ou neuf serait un contresens historique et politique. On a fait valoir enfin que le fédéralisme était une technique d'union d'entités différentes, un processus centripète, dont l'application en Belgique risquait de gonfler artificiellement les forces centrifuges et, finalement, de faire éclater le pays, contre les intérêts économiques, sociaux et même culturels des deux régions linguistiques, et ce malgré l'indéniable volonté de collaboration d'une population hétérogène certes, mais unie par une longue histoire. A ces raisons, on pourrait en ajouter une dernière qui nous paraît déterminante : rien n'est plus étranger à l'esprit fédéraliste véritable que les doctrines de la Volksunie et du Mouvement populaire wallon axées respectivement sur le « droit du sol ou du peuple flamand » et sur la « résistance des francophones à l'impérialisme flamingant ». Leur conjonction pourrait bien déboucher sur l'établissement de deux minuscules Etats nationaux unitaires. Le fédéralisme suisse, que l'on invoque trop souvent sans le connaître, n'a jamais été fondé sur une ségrégation ethnique ou linguistique.

Bien qu'ils aient rejeté une telle formule, les partis traditionnels s'accordent — on le verra plus loin — à reconnaître l'existence en Belgique de communautés distinctes dont il importe de protéger les intérêts fondamentaux. Pour ce faire, on a songé à pondérer, dans certaines circonstances bien déterminées, l'influence des représentants naturels de ces communautés que sont leurs élus dans les chambres législatives, ce dont la communauté minoritaire profiterait évidemment au premier chef. D'où la notion de garanties parlementaires contre la minorisation. Celles-ci établiraient somme toute un genre de fédéralisme négatif puisqu'elles consistent le plus souvent en l'attribution non point de compétences, mais d'un droit de veto à certaines composantes de la Nation.

Mais n'était-ce pas là céder sur l'essentiel aux revendications régionalistes et vouloir concilier l'inconciliable ? On l'a prétendu. En principe, rien ne paraît plus irréductible au parlementarisme classique que l'allégeance régionale ; et peut-être faut-il voir là l'une des causes tout à la fois du

mauvais fonctionnement de nos institutions politiques et du sentiment de minorisation. Le parlementarisme est justement appelé un régime d'opinion parce qu'il repose sur le dialogue entre personnes accessibles à la démonstration, perméables aux idées d'autrui et disposées à la conciliation. Son essence, c'est la discussion, comme l'indique l'éthymologie. Si donc le Parlement est investi de mandataires d'entités ethniques ou linguistiques soucieux du seul intérêt de leur communauté et donc insensibles à l'argumentation et à la confrontation, les débats n'ont plus de raison d'être et le régime est vicié à sa base. Certes, on n'en est pas là en Belgique puisque les trois partis traditionnels conservent le sens de l'intérêt national. Néanmoins, dans la mesure même où ce dernier paraît parfois menaçant à la communauté minoritaire, des aménagements institutionnels en sa faveur se justifient et s'imposent. Le fédéralisme étant écarté, ces aménagements doivent nécessairement déroger aux principes du parlementarisme classique. Là réside la grande difficulté de toute définition d'une garantie parlementaire contre la minorisation.

Nous tenterons dans la suite de ce travail et spécialement dans notre conclusion d'évaluer la viabilité et l'efficacité d'un tel système. Pour l'instant, nous voudrions examiner sa compatibilité théorique avec les exigences fondamentales de la démocratie. Le propre de cette dernière est de fonder la décision du plus grand nombre sur le dialogue de tous, ce qui postule la liberté. Puisque, en Belgique, les minorités peuvent toujours faire entendre leur voix, est-il possible de leur ménager au Parlement des garanties supplémentaires sans mettre en cause les grands principes de la démocratie ? A la vérité, si la majorité manque de modération, comme disait Montesquieu, il n'y a plus de gouvernement libre. Or, la modération naît du dialogue, de sorte que toute procédure imposant celui-ci ne peut, en dernière analyse, que profiter à la démocratie. Si même la majorité absolue est consubstantielle à cette dernière, elle l'est tout au plus dans un cadre strictement unitaire. Dans un Etat pluricommunautaire, le recours à la majorité qualifiée ou à toute autre forme de pondération est parfaitement légitime, sinon le fédéralisme serait nécessairement antidémocratique. Bien entendu, tout ici est question de mesure, car si la majorité qualifiée devait être étendue à tous

les domaines ou si elle devait approcher la règle de l'unanimité, la voie serait ouverte à la tyrannie. L'existence des communautés linguistiques ou régionales étant admise, aucun obstacle de principe ne nous paraît s'opposer à leur protection par la modification des règles régissant leur représentation, à condition toutefois que l'on ne paralyse pas l'Etat. L'harmonie juridique de ce dernier pourra en être altérée, mais ce sera au profit d'une plus grande sincérité politique donc d'une meilleure démocratie. Telles sont les considérations qui paraissent avoir inspiré les auteurs des projets de garanties parlementaires contre la minorisation, les partis traditionnels et les hommes qui, ces dernières années, tentèrent de trouver la pierre philosophale constitutionnelle.

HISTORIQUE

C'est le 26 novembre 1953 que fut déposée, pour la première fois à notre connaissance, une proposition de garantie parlementaire contre la minorisation (1). Son auteur, le sénateur Buisseret, suggérait l'insertion dans la Constitution, d'une « disposition qui organiserait pour les deux Chambres ou pour l'une d'elles, une procédure permettant, dans certains cas à déterminer, à la majorité qualifiée des membres appartenant à une des communautés, de demander que l'Assemblée se prononce également à une majorité qualifiée sur le projet de loi en discussion ». Ainsi exposée avec clarté, la suggestion ne retint alors guère l'attention des Chambres (2), car apparemment les esprits n'étaient pas mûrs. Elle ne fut reprise, sous une autre forme d'ailleurs, qu'en décembre 1961, par le Congrès d'Ostende du PSC. Entre-temps, la grève générale de l'hiver 1960-1961 avait placé le problème institutionnel de la co-existence des deux communautés au premier plan de la vie politique.

Lorsque dans sa déclaration gouvernementale du 2 mai 1961, le Premier Ministre, M. Théo Lefèvre annonça que les Chambres issues des prochaines élections législatives seraient constituantes, c'est sur la recherche d'un règlement durable du contentieux Wallons-Flamands qu'il mit l'accent : « Le Gouvernement, dit-il, souhaite voir se développer la grande confrontation d'idées qui doit permettre

au Parlement de doter le pays d'une charte fondamentale adaptée aux besoins de son avenir et aux aspirations des deux communautés (3) ».

On retracera ci-après les grandes phases des négociations qui s'ensuivirent et dont on verra qu'elles furent toujours plus dominées par la recherche d'une protection parlementaire des minorités.

Pour mener à bien la révision constitutionnelle, l'idée fut lancée dès 1961 qu'il serait opportun de réunir une « commission des Sages », parfois appelée « Table ronde », au sein de laquelle les trois partis traditionnels prépareraient les réformes institutionnelles qu'ils s'engageraient alors solennellement à réaliser lors de la législature suivante (4). On n'insistera pas ici sur les aléas qui

(1) Sénat de Belgique. *Documents parlementaires*. Session 1953-1954. Séance du 26 novembre 1953.

(2) Le rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre par M. De Schryver (*Documents parlementaires - Chambre*, Session 1952-1953, n° 693) n'eut à traiter dans cet ordre d'idées, que de deux propositions de Sénat régional.

(3) *Chambre des Représentants - Compte rendu analytique*. Séance du 2 mai 1961, p. 10.

(4) L'article 131 de la Constitution qui régit la révision de la charte fondamentale institue à cet effet une procédure en trois temps.

En premier lieu, le Pouvoir législatif — c'est-à-dire les Chambres habituellement qualifiées pour la circonstance de préconstituantes, et le Roi — sont tenus de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telles dispositions qu'il désigne, après quoi le Parlement est dissous de plein droit.

En second lieu, le corps électoral est appelé à renouveler les Chambres. Bien que cette consultation ne se distingue en rien des autres élections législatives, elle est considérée généralement comme donnant la parole à l'ensemble des citoyens en matière constitutionnelle.

En troisième lieu, les Chambres dites constituantes statuent de commun accord avec le Roi sur les points soumis à la révision, mais elles ne peuvent délibérer qu'en présence d'au moins les deux tiers de leurs membres et adopter un changement que si la majorité de deux tiers est atteinte.

La rigidité de cette procédure explique que depuis l'adoption de la Constitution en 1831, deux révisions seulement aient abouti en 1893 et en 1920-1921: outre le fait qu'elles permirent à la Belgique d'acquérir un domaine colonial, ces réformes portèrent en ordre principal sur le mode d'élection des Chambres en remplaçant l'ancien système censitaire par le suffrage universel.

Par deux fois, après la Deuxième Guerre mondiale, en 1954 et en 1958, le Pouvoir législatif déclara qu'il y avait lieu à révision. Mais, bien que constituantes, les Chambres élues en 1954 ne purent mener à bien leur tâche en raison de l'abstention du Parti social chrétien, provoquée par la crise scolaire, et celles de 1958 ne furent pas plus heureuses du fait de l'opposition du PSB au Gouvernement responsable de la « loi unique ».

On s'accorde à considérer que ces échecs regrettables en soi eurent une conséquence heureuse, celle d'éviter que les préoccupations alors dominantes — notamment l'intégration de la Belgique dans une Europe supranationale et le problème congolais — n'aboutissent à des ajustements constitutionnels par trop contingents.

Signalons, pour terminer, que certains ont jugé inconstitu-

précédèrent la naissance de ladite Commission à laquelle certains voulaient confier aussi l'étude des projets linguistiques du Gouvernement. Cette solution ne fut pas retenue par le Conseil des Ministres lorsque, le 6 avril 1961, il décida la création de la Commission dont il s'agit en vue de rechercher les formules susceptibles d'établir « des relations stables et harmonieuses entre les deux communautés nationales ». Mais, au moins de juin, le PLP déclina l'invitation qui lui avait été faite de se joindre aux deux partis gouvernementaux dans l'organe nouveau car il estimait que celui-ci ne pouvait être présidé par le Premier Ministre.

En dépit des regrets que cette abstention provoqua du côté gouvernemental, la Commission désormais baptisée Groupe de travail politique, fut installée le 24 octobre 1962. Ledit Groupe était présidé par le Premier Ministre, M. Théo Lefèvre et comprenait les ministres Spaak, Vermeyleen, Segers, Gilson et Merlot, auquel succéda bientôt M. Bohy. Il comportait en outre du côté social-chrétien, les députés Pierre Harmel, Pierre Wigny, Auguste De Schryver, Duvieusart ainsi que les sénateurs De Baeck et Van Hemelrijck, et du côté socialiste les députés Pierson, Craybeckx, Lucien Harmegnies ainsi que les sénateurs Rolin, Dehousse et Van Bogaert (5). Il se divisa en deux sous-groupes : le premier présidé par le ministre Pierre Vermeyleen étudia les Institutions centrales ; le second présidé par le ministre Gilson se pencha sur les questions régionales et locales.

Les tendances maximalistes — représentées par les tenants du fédéralisme — et minimalistes — en principe les porte-parole des minorités politiques des deux parties du pays — s'affrontèrent dans le Groupe de travail et ses deux subdivisions, comme elles s'étaient affrontées de 1950 à 1958 au sein du Centre Harmel (6). Le sous-groupe pour l'étude des Institutions centrales travailla très activement, se prononçant notamment contre la création d'un Sénat paritaire Wallons-Flamands défendue par M. Dehousse, mais le second sous-groupe ne tint qu'un nombre restreint de séances, sans conclusions réelles.

La *Synthèse des travaux du Groupe de travail politique* — lequel s'était réuni dix fois en séances plénières — fut adoptée le 24 octobre 1963 et transmise aux Présidents des trois partis traditionnels avec un *Message du Gouvernement* (7). Dans

ce dernier document il était précisé que le but des études demandées n'était pas de conclure un accord, mais plutôt de faciliter les confrontations d'idées qui devront avoir lieu entre les responsables politiques, en précisant les aménagements qu'il sera nécessaire d'apporter aux institutions, en examinant leurs avantages et leurs inconvénients et en dégagant quelques lignes directrices en vue de préparer des solutions possibles. En réalité ces lignes directrices étaient assez rares, la *Synthèse* en question tenant davantage du catalogue que du programme.

Mais entre-temps, l'idée d'associer le PLP aux Partis gouvernementaux en matière constitutionnelle avait été relancée comme en témoignent les derniers paragraphes du *Message* susmentionné :

« L'intention du Gouvernement, y lit-on, est de prier prochainement les partis politiques traditionnels d'examiner avec lui la suite à donner aux travaux du Groupe de travail, complétés par les indications qui seront données par les Congrès politiques.

Dès maintenant cependant, le Gouvernement tient à indiquer qu'à son avis cette révision ne pourra heureusement aboutir que si les partis politiques traditionnels prennent l'engagement de soutenir des vues identiques sur les solutions proposées pour les plus importants problèmes, et cela quelle que soit leur position demain — au pouvoir ou dans l'opposition — au sein de l'assemblée constituante. Le Gouvernement fera tout ce qui est en son pouvoir pour réaliser cet accord. »

En bref, il apparaît que l'utilité principale des débats du Groupe de travail politique fut de pré-

tionnel l'engagement pris par les partis de réaliser dans la prochaine législature la révision constitutionnelle dont ils sont convenus dans la présente. Il est bien entendu que le Pouvoir constituant est souverain en la matière, comme le Pouvoir législatif l'est dans la confection des lois. Aussi ne peut-on récuser les partis, dans un cas comme dans l'autre, que par une extrapolation du prescrit constitutionnel. En revanche, il n'est pas douteux qu'une telle procédure illustre « les profondes modifications qui affectent notre système politique » comme l'écrit M. Marcel Grégoire dans « La révision constitutionnelle et la participation » (*Le Soir* du 25 février 1965).

(5) Cf. « Le Groupe de travail préparatoire à la révision de la Constitution » CRISP, Bruxelles, 12 juillet 1963.

(6) Cf. *Rapport du Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays* (Documents parlementaires, session 1957-1958, n° 940).

(7) Cf. Chambre des représentants, *Documents parlementaires*, 993 (1964-1965) n° 1 (Annexes), 3 mars 1965.

parer les partis à la recherche de garanties réciproques des Communautés en démontrant les dangers d'une revision fédéraliste de la structure étatique. Il ne saurait être question pour nous d'analyser les différents plans constitutionnels qui furent présentés en 1963 (8). Nous nous en tiendrons donc ici à ceux des trois partis traditionnels.

Parce qu'il n'avait pas participé à ces travaux préparatoires, le PLP n'attendit pas leur aboutissement pour définir sa position en la matière. Il le fit dès le mois de septembre 1963 par la publication d'un document de 45 pages intitulés « Le PLP et la réforme constitutionnelle ». Le PSB, qui avait tenu en juillet 1963 un congrès d'information, adopta à la mi-novembre un « Compromis des socialistes », lors d'un deuxième congrès consacré au problème institutionnel. Enfin le PSC, qui avait déjà débattu ce dernier à Ostende en décembre 1961, fixa définitivement sa position lors du congrès qu'il organisa à Bruxelles en décembre 1963.

On exposera ici la « philosophie » des solutions préconisées par les trois grands partis dont on n'examinera le détail qu'en ce qui concerne les réformes parlementaires.

Le PLP, d'après le document susmentionné, entendait fonder sa position sur une analyse approfondie de la réalité belge. Il constatait l'orientation divergente de la Flandre, de la Wallonie et de Bruxelles, dans les domaines culturels, économique et politique. Mais au lieu d'en tirer argument pour préconiser une quelconque autonomie régionale il mettait l'accent sur leur complémentarité. Aussi bien condamnait-il tant le fédéralisme que le Sénat paritaire et l'exigence de majorités parlementaires qualifiées dans certaines matières, en raison surtout des dangers que ces solutions présenteraient pour l'unité nationale. Considérant le malaise belge comme une résultante psychologique de phénomènes politiques, économiques, sociaux et culturels, le PLP préconisait un ensemble de réformes dans ces divers domaines, qui, pour n'être pas toujours spectaculaires, devaient selon lui, aboutir à un rétablissement de la confiance entre Wallons, Flamands et Bruxellois.

Sa proposition la plus importante avait trait au pouvoir législatif mais ne constituait pas vraiment une garantie parlementaire contre la minorisation (9). Acquis au maintien du bicamérisme et de l'égalité de compétences des deux Chambres, le

PLP préconisait le remplacement du Sénat existant par un « Sénat national », c'est-à-dire par une haute assemblée dont les membres, en nombre constant seraient élus par l'ensemble du pays considéré comme une seule circonspection pour le dépouillement des résultats. Ce système devait, selon ses promoteurs, forcer les partis à observer dans la composition de leurs listes de candidats, une représentation équitable des différentes régions linguistiques, sous peine de se voir infliger une « lourde leçon électorale ». Il devait aussi obliger les partis à se placer davantage dans une optique nationale, trop souvent négligée au profit des intérêts locaux. Il devait enfin, et par voie de conséquence, éliminer des listes ainsi soumises les extrémistes régionaux.

Par ailleurs, le PLP proposait la création, tant au Sénat national qu'à la Chambre, d'une Commission parlementaire permanente composée d'un nombre égal de mandataires flamands, wallons et bruxellois (ces derniers pour moitiés francophones et néerlandophones) qui devait être chargée de rechercher un compromis chaque fois qu'un vote aurait révélé une scission régionale marquée. Dans le projet initial, il eût fallu pour cela que 75 % des parlementaires francophones s'opposassent à 75 % des parlementaires néerlandophones. Mais le 16 juillet 1964, en rappelant la position du Parti qu'il préside, M. Vanaudenhove envisagea l'opposition de 75 % des représentants de l'une des deux communautés, ce qui est tout différent (10). Dans tous les cas, le compromis issu de ladite commission eût été soumis au Parlement pour être adopté ou rejeté à la majorité ordinaire.

Travaillé par le puissant groupe de pression que constituait alors le MPW, le PSB s'efforça de réaliser un compromis entre ses fédéralistes wallons et ses unitaristes flamands. Les problèmes institutionnels firent l'objet de débats passionnés à tous les niveaux du Parti des mois durant et les grandes lignes du Compromis des socialistes

(8) On en trouvera un exposé succinct mais plein d'intérêt dans « Comparaison des programmes de réformes institutionnelles » - CRISP. Bruxelles, 8 novembre 1963.

(9) Il s'agissait somme toute d'une « garantie électorale » que nous n'analyserons pas en détail car elle déborde le cadre limité de notre sujet.

(10) Telle est la position que la Délégation PLP défendit à la Table ronde comme l'attestent les « Documents annexés aux Conclusions des délégations du PSC et du PSB sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions ». Bruxelles, 26 janvier 1965, p. 75.

furent dégagées dès le Congrès d'information que le PSB tint, ainsi qu'il a été indiqué déjà, en juillet 1963. Le Compromis, légèrement amendé, fut adopté au Congrès des 16 et 17 novembre à la quasi-unanimité des mandataires flamands et une forte majorité des mandataires wallons soit au total par 881 voix contre 102 et 19 abstentions. Comme le document PLP, mais plus succinctement, cette résolution analysait le malaise existant dans chacun des partis aussi bien que dans le pays lui-même, dont l'origine proviendrait de l'inadéquation entre des institutions héritées du XIX^e siècle et les aspects structurels, politiques et moraux du fait régional.

Sur le plan des institutions centrales, le Compromis des socialistes faisait la critique du Sénat paritaire qui conservait des partisans dans le sud du pays, et il se prononçait pour l'institution d'un système de triple majorité (11) — respectivement, dans l'assemblée, parmi les élus d'expression française et parmi ceux d'expression néerlandaise — dans l'une ou l'autre Chambre pour la modification des lois dites réservées. Celles-ci auraient trait essentiellement :

— aux problèmes linguistiques (projets nouveaux et modifications aux textes existants);

— aux questions relatives à l'autonomie culturelle (hormis ce qui concerne l'enseignement régi par le Pacte scolaire);

— aux limites administratives entre régions ;

— à l'organisation de la décentralisation économique.

En outre, le Compromis des socialistes estimait « qu'un moyen parlementaire doit être recherché pour trancher les contestations et pour étendre éventuellement à certaines lois ne figurant pas sur la liste des matières réservées la procédure de protection de la double majorité ».

On relèvera que le Compromis des socialistes parlait indifféremment de lois, de questions ou de matières réservées. Peut-être le PSB désirait-il, par ces variations de terminologie, ne pas lier trop étroitement ses négociateurs.

En bref, c'est donc la reconnaissance à la majorité du contingent des parlementaires francophones d'un droit de veto dans les matières législatives présentant une importance vitale pour leur

communauté qui constituait pour le PSB la meilleure solution aux risques de minorisation.

Bien qu'il fût le dernier des trois grands partis à définir officiellement sa position, le PSC en avait dégagé les grandes lignes avant les deux autres, lors de son XVII^e Congrès national, tenu à Ostende en décembre 1961. Dans une Déclaration intitulée « Wallons et Flamands en Belgique », il avait dès cette époque analysé lui aussi la situation, rejeté le fédéralisme comme débouchant nécessairement sur le séparatisme et préconisé un certain nombre de réformes — telles qu'une complète autonomie culturelle, l'homogénéité linguistique des deux régions, une déconcentration et une décentralisation effectives en faveur des provinces — dont certaines furent d'ailleurs rapidement réalisées par des lois tandis que d'autres intéressaient la Constitution elle-même. Pour instaurer une protection des minorités compatibles avec la cohésion de l'Etat belge, le PSC recommandait — et c'est là surtout l'élément original de la Déclaration d'Ostende — que fussent apportés par voie de réforme constitutionnelle, certains aménagements indispensables au fonctionnement du Pouvoir législatif. La Charte fondamentale, y lisait-on notamment « devrait disposer que, dans certaines matières, un vote ne pourrait être acquis qu'à une majorité des deux tiers dans les deux Chambres. Ainsi, certaines matières législatives échapperaient à la règle des majorités simples, sans toutefois être soumises à la procédure de la revision constitutionnelle qui doit rester exceptionnelle. Appliquée à certains domaines particulièrement importants tels que, par exemple : les règles régissant les rapports entre les deux communautés culturelles, les questions idéologiques, les principes contenus dans le Pacte scolaire, la législation électorale, cette majorité des deux tiers offrirait une garantie réelle pour les deux communautés et renforcerait grandement la stabilité de règles essentielles pour l'unité et la cohésion du pays ».

Dans leur Rapport sur la revision de la Constitution présenté au XIX^e Congrès national du PSC à la mi-décembre 1963, MM. L. Moyersoen et P. Wigny reprirent ces différents thèmes en

(11) Le Compromis des socialistes utilisait l'expression de « double majorité » laquelle présupposerait que tous les parlementaires fussent répartis en deux rôles linguistiques. Or tel ne sera pas nécessairement le cas comme on le verra plus bas (cf. p. 208).

les précisant. Ils les complétèrent aussi en y ajoutant, à titre personnel, deux propositions importantes intéressant les relations Wallons-Flamands.

Il s'agissait tout d'abord de l'instauration d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois limité au Titre II de la Constitution, c'est-à-dire aux droits et libertés individuels. Il s'agissait surtout de la mise au point d'une procédure parlementaire de conciliation, destinée à aplanir les risques d'affrontement entre les deux Communautés dans les matières non réservées. Cette deuxième suggestion mérite que nous la citions *in extenso* :

« Si dans une Chambre, un nombre important — par exemple les six dixièmes des élus des arrondissements et provinces wallonnes ou des élus des arrondissements et des provinces flamandes — estiment qu'un projet de loi — autre qu'un projet budgétaire ou un projet devant être voté à la majorité des deux tiers — compromet gravement et discriminatoirement les intérêts spécifiques de leur région, ils peuvent demander un effort de conciliation pour trouver une solution de compromis.

Chacun comprend qu'au moment où se manifeste une opposition régionale aussi massive, il serait peu sage de passer outre, sans obliger les parlementaires à la réflexion et à un effort d'apaisement.

Le projet de loi est, dans ce cas, soumis à une Commission de conciliation comportant un nombre égal d'élus flamands et d'élus wallons ainsi que des représentants de l'agglomération bruxelloise. Le gouvernement participe naturellement aux travaux de cette commission et d'autres parlementaires peuvent être invités par elle, sans droit de vote.

La Commission cherche une formule de compromis. Pour être adopté, dans un délai qui ne peut être long, le compromis doit être voté à la majorité simple à la condition qu'à celle-ci participent un nombre minimum de membres de chaque région, par exemple, si la composition compte 6 Flamands, 6 Wallons et 2 Bruxellois, la transaction doit être acceptée par 8 membres parmi lesquels il y a au moins 2 Flamands et 2 Wallons.

Pareil compromis est soumis aux Chambres qui l'acceptent ou le rejettent à la majorité simple. Elles peuvent l'amender à la majorité des deux tiers.

Si la Commission ne réussit pas à se mettre d'accord sur un texte elle communique un rapport au Gouvernement qui est tenu d'en délibérer. »

Cette seconde proposition, pourtant bien anodine fut vivement critiquée par certains dirigeants de l'aile flamande du PSC et, pas plus que la première, elle ne fut introduite dans la Résolution finale, adoptée à l'unanimité. Celle-ci reprenait les thèmes de la Déclaration d'Ostende ; elle admettait en outre que la réalisation de cette politique impliquait que les intérêts fondamentaux des régions fussent effectivement « harmonisés » au sein des gouvernements et du Parlement.

Avant même que le PSC n'eût arrêté définitivement sa position, le Premier Ministre et le Vice-Premier Ministre convinrent avec les Présidents des trois partis traditionnels de constituer une nouvelle Commission en vue de rechercher un accord sur les principales modifications qui devaient être apportées à la Constitution afin de moderniser l'Etat et d'harmoniser les relations entre Flamands, Wallons et Bruxellois. Il fut décidé que la Commission tripartite comporterait huit membres par parti ainsi que deux Ministres et qu'elle serait présidée à tour de rôle par le Président de chaque délégation. En conséquence, elle fut composée comme suit :

Délégation du PSC :

Président : M. P. Vanden Boeynants, ancien Ministre, député, Président du PSC.

Membres : MM. J. De Saegher, député ; A. De Schryver, député ; Urbain, ancien Ministre, sénateur ; R. Vandekerckhove, sénateur, Vice-président du PSC ; Ch. Van Hemelrijck, ancien Ministre, sénateur ; P. Wigny, ancien Ministre, député.

A certaines réunions, M. P. Vanden Boeynants, souffrant, a été remplacé en sa qualité de chef de délégation par M. A. De Schryver et en sa qualité de membre de la Commission par M. A. Saint-Remy, député. M. Van Hemelrijck, décédé le 8 octobre 1964, a été remplacé par M. Leemans, sénateur.

Délégation du PSB :

Président : M. L. Collard, ministre d'Etat, député, Président du PSB.

Membres : MM. F. Gelders, député ; J. Merlot, ancien Ministre, Vice-Président de la Chambre des représentants ; M. Pierson, député ; R. Thone, député permanent (12) ; E. Van Bogaert, sénateur ; T.J. Van Eynde, député, Vice-Président du PSB ; A. Vranckx, Conseiller d'Etat (12).

Délégation du PLP :

Président : M. O. Vanaudenhove, ancien Ministre, sénateur, Président du PLP.

Membres : MM. W. De Clercq, député ; A. De Winter, député ; R. Lefèvre, ancien Ministre, député ; A. Lilar, ancien Ministre, sénateur ; H. Maise, sénateur ; R. Motz, ministre d'Etat, sénateur ; J. Van Offelen, ancien Ministre, député. M. Motz, décédé le 27 mars 1964, a été remplacé par M. L. Courdent, député permanent (11).

Représentants du Gouvernement :

MM. P. Vermeulen, ministre de la Justice et A. Gilson, ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique (13).

La Commission tripartite fut saisie de ces trois grandes formules. D'autres lui furent présentées à titre individuel par quelques-uns de ses membres ; plusieurs enfin firent l'objet d'articles de presse ou de débats dans d'autres instances et n'eurent, de ce fait qu'indirectement leurs répercussions dans les négociations.

La première séance de la Commission tripartite pour la réforme des institutions, souvent appelée dans la presse Table ronde constitutionnelle, eut lieu le 14 janvier 1964. Elle s'ouvrit par une discussion sur les garanties contre la minorisation au cours de laquelle les porte-parole des trois grands partis exposèrent les propositions de ceux-ci. A cette occasion, il fut décidé qu'aucun procès-verbal ne serait publié afin d'éviter les fuites. Celles-ci toutefois, se produisirent à l'issue de chaque séance de sorte que la presse fut toujours en état d'informer, plus ou moins objectivement, une opinion publique sensibilisée à certaines des questions débattues. Du 14 janvier au 10 mars, la Commission tint neuf séances plénières au cours desquelles elle fit le tour des problèmes institutionnels. Des progrès importants ne furent réalisés que dans un domaine, la décentralisation culturelle.

Le 10 mars, elle se scinda en trois Sections,

appelées parfois sous-commissions, chargées respectivement des questions culturelles, de la décentralisation et de la déconcentration économique et administrative, et des institutions centrales. Cette dernière Section avait la composition suivante :

Président : M. De Schryver.

Membres : PSC : MM. Van Hemelrijck et Wigny. PSB : MM. Van Bogaert et Vranckx. PLP : MM. Lefèvre et De Winter.

Les trois Sections travaillèrent pendant deux mois. Le rythme de leurs réunions fut lent pour la première — dont la tâche était moins étendue — mais relativement rapide pour les deux autres. Elles rédigèrent chacune un Rapport qui, bien que non public, fut cette fois encore largement commenté par la presse. On exagérerait en affirmant que les Sections tripartites, et notamment la troisième qui nous intéresse en particulier, firent une œuvre profondément novatrice. Le contraire est vrai. Il faut constater néanmoins que, au cours de cette phase, des progrès considérables furent enregistrés.

Le 2 juin 1964 commença une nouvelle étape — celle de l'examen par la Commission tripartite du Rapport des trois Sections — qui devait s'achever avant la fin du mois au terme de quatre longues séances de travail. La Table ronde adopta, après l'avoir légèrement amendé, le Rapport de la Section pour les questions culturelles. Elle approuva également d'importantes parties des deux autres Rapports, mais elle laissa certains problèmes en suspens. Quant au système préconisé par une majorité de la troisième Section en matière de protection parlementaire de la minorité, il avait été rejeté catégoriquement par le Bureau du PSB en sa séance du 1^{er} juin. La Commission tripartite prit acte des objections socialistes et elle décida de charger les trois présidents de partis de rechercher une solution de compromis à ce problème ainsi qu'à certaines questions litigieuses dans le domaine de la décentralisation économique notamment.

La quatrième phase de la négociation, entre les

(12) Contrairement au Groupe de travail, la Commission tripartite comportait deux puis trois non-parlementaires.

(13) Le secrétariat de la Commission était assuré par M. Stenmans, Chef de Cabinet adjoint du Premier Ministre et par l'auteur de ces lignes en tant que Conseiller au Cabinet du Vice-Premier Ministre.

Présidents des trois partis, commença avant l'achèvement de la précédente. Elle donna lieu rapidement à une solution transactionnelle en matière de décentralisation économique et elle fut marquée de nombreuses tentatives d'accord sur le chapitre de la protection parlementaire de la minorité. Une fois encore, les solutions préparées pourtant en l'absence de témoins furent commentées par la presse ensuite des réunions des organes dirigeants des partis qui les rejetèrent. Ces indiscretions alimentèrent une certaine tension entre les deux partis de la majorité en raison de l'exigence posée par les députés PSC flamands d'obtenir le vote par la Commission de l'intérieur de la Chambre du projet de loi sur l'adaptation des sièges parlementaires qui devait valoir au nord du pays quelques mandats supplémentaires. Sans s'opposer à cette adaptation, rendue nécessaire par l'évolution démographique, le PSB rappelait que ses partenaires avaient accepté d'observer un strict parallélisme entre l'adaptation des sièges — au profit de la Flandre — et les protections devant être accordées aux minorités — donc pratiquement à la Wallonie. Des accrochages eurent lieu le 30 juin, dernière journée de la session parlementaire, qui auraient pu mettre en cause la coalition et la révision constitutionnelle elle-même si de part et d'autre les modérés ne l'avaient finalement emporté. En définitive, aucun vote n'eut lieu à la Commission de l'intérieur, parce qu'aucun accord n'était acquis en matière de garanties contre la minorisation. Mais par mesure de représailles, le PSC flamand menaça de ne plus prendre part aux réunions de la Table ronde. Or, il avait été prévu que celle-ci tiendrait une séance, pour faire le point, le mardi 7 juillet. Le Conseil des Ministres décida le 3 juillet de remplacer cette réunion par une rencontre des trois Présidents en présence du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre (14). Le dialogue se renoua effectivement, mais il fut décidé que la négociation reprendrait « après les vacances ». Il semblait alors que pour être acceptable au PSB, la solution devait comporter une liste de matières ou de lois réservées modifiables à la triple majorité. Toutefois, aucun accord n'avait pu être réalisé quant au contenu de cette liste. Mais la pierre d'achoppement était constituée par la protection subsidiaire à prévoir dans les matières non-réservées. Ici, le PSB réclamait le droit pour un certain nombre de parlementaires de requérir l'exigence d'une triple majorité tandis que le PSC

refusait l'extension de cette dernière à n'importe quel domaine. Quant au PLP, il rappela le 8 juillet, par la voix de M. Vanaudenhove, que seul il avait accepté une formule préparée par les trois Présidents qui reconnaissait à une Commission parlementaire de filtrage le droit de décider l'intervention de la triple majorité (15), mais qu'il préférerait en revenir à la règle de la majorité ordinaire assortie de la création d'un Sénat national.

Si les positions officielles des partis tendaient alors à se durcir, en raison sans doute de l'approche des élections communales, les trois Présidents ne perdirent pas le contact pour autant. A en croire la presse, ils se rencontrèrent pendant les vacances, en août, à Menton, dans la villa occupée par M. Collard, où ils auraient même élaboré des projets d'accord (16) gardés secrets pour ménager les susceptibilités des membres de la Commission tripartite.

Avant la rentrée parlementaire, un événement extérieur survint qui eut ses répercussions sur la suite des négociations constitutionnelles. Nous voulons parler des élections communales qui, le 11 octobre 1964, consacrèrent un sérieux progrès de l'opposition PLP à Bruxelles et le triomphe des listes « Retour à Liège » dans les Fourons (17), communes qui avaient été transférées en 1962 à la province flamande du Limbourg (18). Ces résultats attestaient que l'une au moins des lois linguistiques était toujours contestée par les populations les plus directement intéressées. Ils ne manquèrent pas de renforcer le PLP dans son hostilité de principe à tout système tendant à réserver les lois linguistiques contre lesquelles il avait vigoureusement fait campagne précédemment.

Les pourparlers entrèrent dès le mois d'octobre dans une nouvelle phase, celle du « package deal ». Les Présidents, assistés de MM. Harmel, De Schryver et Vandekerckhove pour le PSC ; Van Eynde, Pierson et Merlot pour le PSB ; René Lefèvre, De Clercq et De Winter pour le PLP, se rencontrèrent à plusieurs reprises au domicile de M. Vanden Boeynants. Au problème des garan-

(14) M. P.H. Spaak, retenu chez le Roi, ne put y prendre part.

(15) Cette formule est exposée aux pages 202 ci-après.

(16) Cf. *infra*, pp. 202 et 203.

(17) Ces listes recueillirent 63, 57 % des suffrages.

(18) On trouvera ci-après une analyse des scrutins qui au Parlement décidèrent de ce transfert. Cf. *infra*, pp. 211 et ss.

ties parlementaires contre la minorisation on joignit une revendication du PSC flamand tendant à faire du néerlandais la langue officielle de la Flandre, en modifiant l'article 23 de la Constitution établissant le caractère facultatif de l'emploi des langues usitées en Belgique et les exceptions à ce principe. Bien que cet article eût été manifestement violé par le législateur dans un passé récent, son abandon éventuel provoqua un tollé dans la presse francophone. Nous ne retracerons pas ici les rebondissements divers de ces négociations qui s'achevèrent les 22 et 23 décembre par la conclusion d'« un large accord sur les principes essentiels restant en suspens ». Les termes toutefois n'en furent pas rendus publics, et les représentants des trois partis prièrent même la presse d'observer une trêve jusqu'à la réunion de la Commission plénière fixée au 13 janvier. On a déjà beaucoup épilogué sur le degré réel de l'accord ainsi réalisé l'avant-veille de Noël. Ce qui est certain, c'est que du côté PLP, M. Vanaudenhove, souffrant, n'avait pas assisté aux dernières séances de ce qu'il était convenu d'appeler la Table ronde restreinte mais que, à son retour de maladie, au début de janvier, il ne demanda à aucun moment d'ajourner la réunion plénière pour tenter de surmonter en petit comité les difficultés qui étaient apparues et qui devaient aboutir au retrait du PLP des négociations constitutionnelles.

Voyons à présent, en bref, le contenu de l'accord réalisé par la Commission restreinte les 22 et 23 décembre 1964, tel qu'il fut communiqué à la Commission plénière et publié par la presse le 13 janvier 1965. Il comportait essentiellement les trois dispositions suivantes qui d'ailleurs ne furent plus remaniées :

1° Création d'une « Commission permanente pour l'amélioration des relations communautaires », paritaire sur le plan linguistique, qui comprendrait un nombre égal de représentants des partis nationaux choisis parmi les personnalités du monde politique, universitaire, culturel, scientifique, économique et social. Cet organisme aura le droit de faire des propositions tant au Législatif qu'à l'Exécutif dans le cadre de sa mission générale.

2° Insertion dans la Constitution d'un article 3bis élargissant les exceptions au principe de la liberté linguistique proclamé par l'article 23, lequel est remanié en conséquence. L'article 3bis distin-

gue quatre régions linguistiques en Belgique, dont deux se voient attribuer l'autonomie culturelle. Enfin, il stipule que « le vote des lois portées dans ces matières ne sera pas acquis si, nonobstant la majorité simple, il fait apparaître l'opposition de la moitié plus un des membres inscrits dans un groupe linguistique ».

3° Insertion dans la Constitution d'un article 38bis permettant aux trois quarts des représentants d'une des deux communautés de déclarer qu'un texte législatif est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. En pareil cas, si le vote de ce projet fait apparaître l'opposition des deux tiers au moins des représentants d'une des communautés, il y a lieu à une seconde lecture ; et si cette dernière se conclut de façon analogue, le Gouvernement est saisi du texte litigieux.

Nous étudierons ces techniques en détail dans la suite de ce travail puisque aussi bien elles furent retenues telles quelles (19). En nous limitant pour l'instant au déroulement même des négociations, nous signalerons le divorce qui s'opéra dès cette réunion tripartite du 13 janvier entre les partis gouvernementaux et le PLP. Ce dernier déclara ne pouvoir accepter l'article 3bis car il devait aboutir, selon lui, à « cliquer » la frontière linguistique établie en 1962 et à « constitutionnaliser » les lois linguistiques contre lesquelles ses représentants avaient naguère voté au Parlement. Comme formule de remplacement, la délégation du PLP proposait d'étendre aux matières linguistiques la protection générale de l'article 38bis, c'est-à-dire de n'accorder jamais le veto législatif à 50, x % mais toujours à 75, y % et 66, z % des élus d'une communauté. Bien entendu, les délégations du PSC et du PSB rejetèrent ces contre-propositions qui déséquilibraient, à leurs dires, l'accord si péniblement réalisé fin décembre entre les mandataires des trois partis traditionnels. Pour tenter d'éviter la rupture, M. Vanaudenhove demanda d'en référer au Bureau politique de son parti et rendez-vous fut pris à huitaine.

Bien que ses critiques de l'article 3bis fussent cohérentes sinon entièrement justifiées, le PLP ne mit pas à profit le délai qu'il avait obtenu pour élaborer des contre-propositions constructives. Lors

(19) Cf. *infra*, p. 205 et sq.

de la séance du 20 janvier, il suggéra que les matières visées à l'article 3bis fussent soumises à l'avis de la « Commission pour l'amélioration des relations communautaires », laquelle eût été tenue de faire des propositions au Parlement dans un délai de six mois à dater de sa constitution. Somme toute, il voulait « encommissionner » toute la législation linguistique. Cette suggestion dilatoire n'eût point « gelé » les matières en question, comme on l'a prétendu, mais les eût soumises aux passions électorales en raison de l'achèvement tout proche de la législature. Elle fut donc rejetée par les délégations du PSC et du PSB qui n'y voyaient « qu'une simple proposition de procédure, sans contenu réel susceptible de constituer le mécanisme de protection réciproque recherché (20) ». La rupture qui survint le 20 janvier entre les partis de la majorité et de l'opposition laissa donc face à face les délégations du PSB et du PSC.

Nous arrivons ainsi à la sixième et dernière étape des négociations constitutionnelles, qui ne dura d'ailleurs que du 20 au 26 janvier. Les représentants des deux partis de la coalition gouvernementale mirent au point le texte de leur déclaration dite parallèle, mais en fait conjointe, intitulée « Conclusions sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions », qui fut publiée quelques jours plus tard (21). Le texte en fut établi sur la base du Projet de rapport de la Commission tripartite pour la réforme des institutions, arrêté au 22 décembre 1964, qui parut lui-même dans la brochure libellée « Documents annexés aux Conclusions des délégations du Parti social chrétien et du Parti socialiste belge sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions (21) ». Une seule difficulté, à vrai dire importante, se présenta à l'occasion de la mise au point des Conclusions : Un des membres du PSC flamand insista pour que le chapitre relatif à l'harmonisation des relations entre les communautés, fût précédé d'un texte invitant le Constituant à compléter le système des garanties contre la minorisation par l'octroi aux communautés de « pouvoirs » dans les matières où leurs intérêts propres seraient spécialement en cause. Cette proposition quasi-fédéraliste provoqua de vives discussions dans la délégation du PSC, aux termes de laquelle, les représentants des deux partis convinrent de remplacer le terme suspect de « pouvoirs » par une formulation lénifiante emprun-

tée, paraît-il, à une résolution des socialistes wallons : « Indépendamment des indispensables procédures de protection définies ci-après... — déclare le texte finalement retenu dans les Conclusions — les représentants du PSC et du PSB souhaitent que le Constituant recherche également des formules positives donnant à chaque communauté des instruments et des moyens, limités mais concrets, dans les matières où leurs intérêts propres seraient spécialement en cause ». Dans la pratique, il semble que ces matières ne puissent guère déborder les domaines linguistique et culturel pour lesquels les instruments d'une autonomie relative ont d'ailleurs été définis par la Table ronde.

Nous n'étudierons pas ici l'économie des Conclusions dont nous aurons l'occasion de citer certains extraits dans la suite de ce travail. Il nous paraît cependant utile d'en reprendre le passage suivant qui définit leur portée : « Les deux délégations ont, avec l'assentiment du Bureau du PSB et du Comité national du PSC, approuvé les propositions contenues dans le document transmis au Gouvernement ; elles ont pris, avec le même assentiment, l'engagement de défendre les conclusions en question devant le Congrès national de leur parti. Moyennant l'approbation desdits congrès l'accord donné vaut engagement de réaliser ces réformes institutionnelles, tant celles qui impliquent une révision de la Constitution que celles qui peuvent être consacrées par la voie législative ordinaire, tant avant qu'aussitôt après l'élection des Chambres constituantes et quelle que soit la conjoncture politique à ce moment ».

Les Congrès du PSC et du PSB auxquels il est fait allusion dans ce texte se réunirent simultanément le 13 février 1965. Le premier approuva les Conclusions par 362 voix contre 22 et 5 abstentions ; le second par 889 voix contre 86 et 21 abstentions (22). Aucun élément nouveau ne se

(20) Sur les conséquences politiques de la position du PLP; cf. A. VANHAVERBEKE: « Tweepartijenakkoord bereikt » in *De Nieuwe Gids* du 27 janvier 1965, « Grondwetsakkoord en partijen » in *De Nieuwe Gids* du 28 janvier 1965 et « PVV-Standpunten » in *De Nieuwe Gids* du 2 février 1965.

(21) Dans la présente étude nous nous référerons toujours à l'édition originale de ces textes qui, par la suite, furent reproduits notamment dans les *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, 993 (1964-1965), n° 1, Annexes, 3 mars 1965.

(22) Cf. à ce sujet: *Le Peuple, La Wallonie, La Libre Belgique, La Cité, Het Laatste Nieuws* et *De Standaard* du 15 février 1965, ainsi que *Le Soir* du 16 février 1965.

dégagea lors de ces assises qui furent véritablement sans surprise.

Parallèlement, le Gouvernement préparait son projet de Déclaration relatif à la revision de la Constitution qui, accompagné d'un exposé des motifs, fut déposé à la Chambre des représentants le 3 mars 1965 (23). Ces textes s'en tenaient strictement aux Conclusions des deux délégations (24) dans le domaine qui nous intéresse. Chacune des assemblées constitua une Commission spéciale pour préparer la Déclaration de revision dont les divers articles furent adoptés à la fin du mois de mars et au début du mois d'avril. Le Roi fit la même Déclaration le 16 avril (25). Pas plus que l'Exécutif le Pouvoir législatif n'avait modifié le système de garanties défini par les partis de la majorité. Quant à l'adaptation des sièges parlementaires au chiffre réel de la population, dont on a vu qu'elle était liée à la mise au point d'une procédure de garantie, elle fut réalisée par la loi du 3 avril 1965 (26).

Après avoir fait l'historique des négociations constitutionnelles, il nous faut préciser dans quel esprit nous entendons à présent aborder le fond de notre sujet. Notre propos est d'étudier les problèmes essentiels que posent les garanties parlementaires contre la minorisation, les solutions techniques qui ont été imaginées, les critiques qui leur ont été adressées, et de retracer à travers les unes et les autres, la genèse des formules finalement retenues et les résultats que l'on peut en attendre. Nous serons donc amené à passer en revue ci-après plusieurs systèmes de garanties. Nous le ferons sans égard à l'ordre dans lequel ils furent débattus ni à l'instance où ils le furent effectivement : presse, partis ou Table ronde.

GENESE DES ARTICLES 3bis ET 38bis

L'un des premiers problèmes que posait la recherche d'une protection parlementaire contre la minorisation était celui de son champ d'application. La procédure de garantie devait-elle se limiter aux lois proprement dites ou bien pouvait-elle être étendue aux budgets et à toutes les résolutions votées par les Chambres ? La question était d'importance car il n'était pas impensable que les communautés s'opposassent en matière d'octroi de

crédits. Néanmoins, toutes les solutions proposées se limitaient au domaine législatif proprement dit en raison des graves inconvénients qu'eût provoqué tout retard dans le vote des budgets. Il était donc entendu que ceux-ci, en tout état de cause, resteraient soumis à la procédure parlementaire ordinaire. Ceci dit, convenait-il d'instituer une liste de lois ou de matières réservées, ou bien ne vallait-il pas mieux laisser soit à une proportion déterminée de parlementaires, soit à un organe particulier, le soin de déclarer que tel projet devait être adopté à une majorité qualifiée ou selon une procédure spéciale ? Il y avait là une première option entre deux grandes formules présentant chacune ses avantages et ses inconvénients.

L'établissement d'une liste de matières ou de lois réservées signifiait, somme toute, que les deux Communautés belges désiraient promouvoir certains textes existants au rang de lois fondamentales, qui sans avoir la rigidité des textes constitutionnels ne pussent être modifiées que moyennant un certain consensus de chacune d'elles. La formule était conservatoire et peut-être même conservatrice : il s'agissait d'une protection plus que d'une garantie. Elle comportait deux grandes variantes : matières ou lois réservées ?

Si l'on optait pour les matières, il était facile d'en faire une énumération satisfaisante dans la Constitution. On était sûr ainsi de ne rien oublier d'essentiel. Mais cette solution présentait une difficulté technique inévitable : comme l'appartenance des projets aux dites matières risquait d'être parfois mise en cause, il convenait pour bien faire de déterminer le moyen de trancher les contestations y relatives.

Si l'on optait pour les lois réservées, la grande difficulté consistait à reprendre tous les textes

(23) Cf. *Documents parlementaires*. Chambre des représentants, 993 (1964-1965), n° 1, 3 mars 1965.

(24) Comme nous l'avons signalé plus haut les dites Conclusions ainsi que la Synthèse des travaux du groupe de travail politique, le Message du Gouvernement aux présidents des partis traditionnels et le Projet de rapport de la Commission tripartite pour la réforme des institutions, furent publiés dans les Documents parlementaires - Chambre des représentants, 993 (1964-1965), n° 1, 3 mars 1965.

(25) Les Déclarations parallèles des deux Chambres et du Roi ont été publiées au *Moniteur belge* du 17 avril 1965.

(26) Loi du 3 avril 1965 fixant le nombre des représentants et celui des sénateurs élus directement par le corps électoral et portant répartition des sièges conformément aux résultats du recensement général de la Population au 31 décembre 1961, in *Moniteur belge* du 8 avril 1965.

ayant une importance vitale pour les communautés et plus particulièrement pour la minorité francophone. Or, le seul emploi des langues est régi non point seulement par quelques grandes lois mais par plusieurs dizaines de textes législatifs. Certes, les lois en question sont d'inégale importance et ne comportent souvent que quelques articles relatifs à l'emploi des langues. Aussi bien, pensa-t-on à ne protéger que certaines dispositions particulières et non les textes dans leur ensemble. Mais l'emploi des langues n'était pas seul en cause. Si l'on ne retenait que les principales lois relatives aux matières énumérées au Compromis des socialistes on obtenait la liste suivante :

1. la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires ;

2. la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative ;

3. les dispositions encore en vigueur de la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative subséquemment amendée ;

4. la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, subséquemment amendée ;

5. la loi du 30 juillet 1963 sur le régime linguistique dans l'enseignement ;

6. la loi du 30 juillet 1938 concernant l'usage des langues dans les forces armées, subséquemment amendée ;

7. la loi du 8 novembre 1962, modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes, subséquemment amendée ;

8. la loi à venir portant création de Conseils culturels ;

9. la loi à venir portant création de Sociétés de développement régional.

Le système des lois réservées avait certainement le mérite d'éviter de stériles contestations. La Constitution eût protégé certaines lois soit en les citant nommément, soit en chargeant le Législateur d'en établir la liste par une loi spéciale qui ne pût être adoptée puis amendée qu'à la majorité des deux tiers (cf. Constitution, art. 47 sur le vote des femmes). Tous les projets, propositions ou amendements tendant à amender l'une de ces lois eussent

été assujettis à telle procédure de protection à déterminer. Néanmoins, les objections ci-après furent opposées à cette formule :

1. L'institution d'une liste des lois réservées constituerait une protection excessive :

En effet, on peut douter que toutes les dispositions des neuf lois énumérées ci-dessus touchent aux intérêts vitaux des Communautés. Si pour la modification des lois réservées le triple majorité est requise, des votes-surprise sont à craindre où l'on verrait de nécessaires améliorations repoussées à l'improviste, en raison de l'appartenance linguistique des opposants, et sans pour autant que leur adoption eût lésé une région du pays ou provoqué un affrontement entre deux Communautés. On aboutirait dans ces cas à un immobilisme regrettable.

2. L'institution d'une liste des lois réservées constituerait une protection insuffisante :

Paradoxalement, cette critique n'est pas contradictoire avec la précédente. En effet, on peut concevoir que le Parlement fasse une législation nouvelle, régionalement ou linguistiquement partisane, dans un domaine connexe à une loi réservée, sans pour autant que celle-ci soit modifiée.

Mais surtout, de graves affrontements peuvent surgir entre les parlementaires des deux Communautés, à l'occasion de débats consacrés à des questions parfaitement étrangères aux lois réservées. A l'appui de cette thèse on rappellera que le Compromis des socialistes, tel qu'il fut amendé par le Congrès du PSB en novembre 1963, déclarait qu'un moyen parlementaire devait être recherché pour trancher les contestations et étendre éventuellement à d'autres lois l'exigence de la triple majorité.

3. L'institution d'une liste de lois réservées constituerait une protection peu efficace :

A la fois excessive et insuffisante, la procédure en question serait au surplus relativement illusoire car elle protégerait les lois alors qu'il convient de protéger la Communauté minoritaire et d'harmoniser les relations entre les deux régions linguistiques du pays.

Compte tenu de ces critiques, les négociateurs des trois partis cherchèrent à perfectionner la tech-

nique de sonnette d'alarme, inspirée de la proposition du PLP. Ne serait-il pas plus logique, en effet, de décréter que si un vote parlementaire quelconque révélait une opposition manifeste des communautés flamande et wallonne une procédure spéciale de protection serait automatiquement déclenchée ? Une telle formule n'allait pas toutefois sans soulever une difficulté inhérente à la notion même d'automatisme. Cette dernière, en effet, ne risquait-elle pas d'envenimer des questions d'importance secondaire où une opposition purement circonstancielle des deux Communautés ne prêterait pas à conséquence ? Aussi bien, la technique de la sonnette d'alarme fut-elle amendée de façon à lui ôter tout caractère automatique.

Une première proposition dans ce sens fut élaborée en marge de la Commission tripartite. En voici les grandes lignes :

1. Les deux tiers des élus wallons ou des élus flamands auraient le droit de décider qu'un projet ou une proposition de loi sera protégé.

2. En pareil cas, le projet devrait alors être voté à la triple majorité :

— majorité ordinaire de l'ensemble de la Chambre ou du Sénat ;

— majorité ordinaire dans le groupe flamand et le groupe wallon (27).

3. Les communautés intervenant dans la procédure parlementaire spéciale de protection ne seraient pas linguistiques mais régionales.

En conséquence, le groupe flamand serait composé :

a) à la Chambre : des députés des provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, du Limbourg et de l'arrondissement de Louvain ;

b) au Sénat : des sénateurs élus directs d'Anvers, des deux Flandres, du Limbourg et de l'arrondissement de Louvain ; des sénateurs provinciaux d'Anvers, des deux Flandres et du Limbourg.

Et le groupe wallon serait composé :

a) à la Chambre, des députés des provinces du Hainaut, de Liège, du Luxembourg, de Namur et de l'arrondissement de Nivelles ;

b) au Sénat : des sénateurs élus directs des provinces du Hainaut, de Liège, du Luxembourg, de Namur et de l'arrondissement de Nivelles ; des sénateurs provinciaux du Hainaut, de Liège, du Luxembourg et de Namur.

Quant aux députés de l'arrondissement de Bruxelles, aux sénateurs provinciaux brabançons et aux sénateurs cooptés, ils ne feraient partie ni du groupe flamand, ni du groupe wallon.

Cette formule, qui reprenait l'idée centrale de la proposition Buisseret, présentait de multiples avantages. Elle n'institutionnalisait pas une liste de matières ou de lois réservées ; elle laissait le Parlement libre de sa décision ; elle évitait toute procédure paritaire ; enfin et surtout, elle permettait en dehors des périodes de tension entre communautés, le recours à la procédure habituelle pour le vote des lois.

La mise à l'écart des députés bruxellois et de certains sénateurs brabançons était-elle choquante ? On pouvait facilement y remédier en remplaçant les groupes régionaux par des groupes linguistiques. Le partage obligatoire des parlementaires en francophones et néerlandophones présentait-il des difficultés d'application dans la capitale ? On pouvait stipuler que les députés bruxellois et les sénateurs provinciaux et cooptés du Brabant auraient le choix entre l'appartenance au groupe linguistique francophone, l'adhésion au groupe linguistique néerlandophone et la non-inscription. Le déclenchement de la Procédure spéciale, à supposer qu'il dépendît du racolage des signatures des deux tiers des élus d'une communauté, risquait-il de provoquer des réunions linguistiques ou régionales ? Qu'à cela ne tienne. On pouvait imaginer qu'un nombre limité de parlementaires d'une communauté seraient habilités à déposer une motion de protection, laquelle, mise aux voix en séance plénière par le procédé électromécanique, serait déclarée adoptée au cas où la proportion requise des représentants d'une communauté eût été atteinte.

Mais, toute formule inspirée de cette solution ne présentait-elle pas l'inconvénient de permettre la protection de n'importe quel texte ? Il est permis d'en douter, car seul un texte comportant un réel

27) Sur la notion de « groupe », cf. *infra*, pp. 206 et 213.

danger d'affrontement interrégional pouvait, semble-t-il, provoquer l'intervention des deux tiers des parlementaires d'une communauté. Néanmoins cette objection incita certains à assortir leur sonnette d'alarme d'une technique de filtrage. Ils eurent recours pour cela à la notion de parité linguistique qui avait fait long feu avec les projets de Sénat paritaire. Deux systèmes furent imaginés dans ce sens. Voici le premier :

1. Il n'y aurait pas de liste de lois ni de matières réservées.

2. Dans chaque Chambre, un tiers des membres pourraient déclencher la sonnette d'alarme en contresignant une proposition écrite et motivée déclarant que tel projet met en cause les relations entre Wallons et Flamands. En pareil cas, le texte en question serait automatiquement renvoyé à une Commission paritaire permanente élue au début de chaque session, laquelle se prononcerait à la majorité ordinaire.

3. La Chambre intéressée serait présumée accepter le texte issu de cette Commission, à moins qu'elle ne le rejetât à la majorité des deux tiers.

L'originalité de ce système consistait à s'en remettre à une Commission parlementaire pour légiférer, moyennant la reconnaissance à la Chambre intéressée d'un droit d'évocation à l'instar de la procédure parlementaire italienne. Toutefois contrairement à cette dernière, les textes adoptés selon cette technique seraient non point les moins importants mais les plus contestés et les plus délicats. En n'officialisant pas le partage des élus par communautés, une telle formule ne rompait pas plus que la proposition du PSC l'harmonie juridique de la Charte de 1831. Mais dans cet avantage résidait en même temps une faiblesse, car le public francophone risquait de se sentir minorisé chaque fois qu'une loi ainsi protégée eût été adoptée malgré l'opposition de ses représentants.

Le second système de sonnette d'alarme avec commission de filtrage fut présenté tout d'abord sous la forme suivante.

1. Il n'y aurait pas de matières réservées. Mais tout texte législatif, budgets exceptés, pourrait faire l'objet d'une procédure spéciale de protection s'il est de nature à opposer de façon caractérisée les parlementaires flamands et francophones. Pour cela il devrait être déclaré tel, dans l'assemblée

où il est déposé en premier lieu, par une Commission paritairement composée du point de vue linguistique, qui serait saisie à l'initiative du Président. Le cas échéant, la procédure spéciale serait exigée non pour tout le texte mais pour certaines de ses dispositions seulement.

2. Les dispositions ainsi protégées devraient, pour être adoptées au terme du processus législatif habituel dans la première Chambre saisie, recueillir non seulement la majorité de tous les membres mais aussi la majorité au sein des deux groupes linguistiques.

3. Au cas où la majorité ordinaire serait atteinte mais où la majorité ne serait pas acquise dans l'un des groupes linguistiques, il y aurait lieu à une lecture supplémentaire. Dans l'intervalle, le Gouvernement, où les deux communautés seraient toujours représentées de façon équilibrée, s'emploierait à rechercher une solution susceptible de rencontrer une large adhésion. En dernière lecture, les dispositions protégées seraient adoptées à la majorité ordinaire. Mais les amendements émanant de l'assemblée ne pourraient l'être qu'en recueillant les deux tiers au moins de tous les suffrages (28).

Ce système connut différents avatars dont la presse s'est fait l'écho avec plus ou moins de bonheur. On l'amenda notamment de façon à permettre non seulement au Président, mais aussi au tiers des membres de l'assemblée ou à la majorité des représentants de l'une des Communautés, de saisir, sur proposition motivée, la Commission paritaire susmentionnée. On l'amenda encore en substituant la triple majorité, intervenant déjà dans la première lecture, à la majorité des deux tiers initialement requise pour l'adoption en seconde lecture des amendements d'origine parlementaire. Tel fut d'ailleurs la formule à laquelle s'arrêta la section tripartite pour la réforme des institutions centrales (29). Mais, comme il fallait s'y attendre, le PSB rejeta la dernière phase de cette formule qui s'en remettait à la majorité ordinaire du soin de trouver une solution, dans des matières où précisément il récusait cette majorité. Aussi bien tenta-t-on de réintroduire la triple majorité décisive quitte à

(28) Cf. Documents annexés aux Conclusions des délégations du PSC et du PSB sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions, pp. 75 et 76.

(29) *Ibid.*, pp. 73-75.

rendre plus difficile le recours à la procédure de protection.

Il en résulta le système suivant :

1. Il n'y aurait ni lois ni matières réservées. Mais les deux tiers de tous les députés ou les trois quarts des députés d'une des communautés pourraient avant le vote sur l'ensemble exiger le renvoi d'un texte législatif, budgets exceptés, à une commission composée à la proportionnelle politique, mais comprenant un nombre égal de députés flamands et francophones.

2. Cette commission déciderait si le texte en question risque de créer un affrontement entre Flamands et Wallons. Elle prendrait sa décision à la majorité simple, étant entendu qu'en cas de partage des voix, la décision serait positive.

3. Si la Commission concluait qu'il existe un risque, le projet ne pourrait être adopté qu'à la majorité absolue de l'ensemble et de chaque groupe communautaire.

Cette formule qui se trouvait elle aussi en retrait par rapport au Compromis des socialistes en raison de la Commission paritaire de filtrage, fut apparemment approuvée par le PLP et rejetée par le PSB et le PSC.

Il est un point sur lequel les promoteurs de ces diverses techniques paraissent s'entendre, c'est celui de leur insertion dans le processus législatif. En effet, si la sonnette d'alarme n'avait pu être actionnée qu'au moment du dépôt du Rapport de la Commission par exemple, les parlementaires n'auraient eu que trop tendance à la déclencher constamment à titre de mesure conservatoire. Il convenait donc d'en permettre l'accès à tout moment jusqu'au vote final afin d'épuiser au préalable les multiples possibilités de dialogue et de compromis qu'offre la procédure parlementaire normale. Mais quelles qu'en fussent les versions — et il y en eut plusieurs — le système de sonnette d'alarme assorti d'un dispositif de filtrage présentait l'inconvénient dirimant de mécontenter tout à la fois le PSB wallon et le PSC flamand. Le premier regrettait que les « matières » énumérées au Compromis des socialistes ne bénéficiassent plus d'une protection automatique. Le second craignait que tous les textes législatifs pussent faire l'objet de la procédure spéciale et être soustraits au « jeu normal de la démocratie ». Ces exigences appa-

remment contradictoires condamnerent, semble-t-il, le recours à une commission de filtrage.

Il nous faut rapporter ici la formule qui, à en croire certaines informations de presse, auraient recueilli l'adhésion des trois présidents au cours de leur entrevue de Menton, en faisant toutefois les plus expresses réserves sur son authenticité :

1. Il n'y aurait ni lois ni matières réservées. Mais, s'il apparaît, au vote d'un projet ou d'une proposition de lois que les trois quarts des parlementaires de l'un des deux groupes linguistiques ont voté contre ce texte, celui-ci doit être soumis à une seconde lecture au cours de laquelle il pourra être amendé.

2. Si, à l'issue de la seconde lecture, ce vote hostile se maintient, le projet est renvoyé au Gouvernement.

3. Le Gouvernement, à son tour, peut soit maintenir le texte, soit l'amender, mais quand il le représente ensuite au Parlement, la majorité ordinaire suffit pour l'adopter.

Il nous paraît peu vraisemblable que le Président Collard ait jamais marqué son accord sur un système tellement en retrait par rapport à la triple majorité du Compromis des socialistes. D'ailleurs une telle formule n'aurait fait qu'institutionnaliser ce qui existe déjà dans la pratique politique belge. Aussi bien ne nous y arrêtons-nous pas.

En marge des pourparlers constitutionnels, M. André Mast proposa en été 1964, la solution que voici :

« Les projets soumis obligatoirement à l'avis des conseils consultatifs culturels et du Conseil économique et social ne seraient valablement votés par la Chambre ou le Sénat que si, dans la majorité adoptant le projet, on retrouve au moins un tiers de votes favorables des représentants de chacune des deux communautés nationales.

On éviterait ainsi de déterminer dans la Constitution — ce qui est très difficile — les matières pour lesquelles une majorité spéciale serait nécessaire. En effet, les matières « sensibilisant » les communautés ne sont pas immuables. Les deux régions ne sont d'ailleurs pas actuellement sensibilisées au même degré à propos des mêmes problèmes. Une liste rédigée maintenant devrait probablement être remaniée dans quelque temps, avec

les risques graves qu'une telle opération ferait courir à l'unité nationale (30). »

Il est évident que les Wallons et particulièrement les socialistes wallons ne pouvaient se rallier à un système qui aurait permis à la majorité flamande, moyennant la collaboration d'un tiers des représentants francophones, de trancher souverainement leurs problèmes régionaux les plus fondamentaux. La proportion choisie n'est-elle pas arbitraire ? Aux yeux des Wallons ou même des francophones ne consacrerait-elle pas d'évidence leur minorisation permanente ? En sens inverse, on peut observer que ce système ne diffère de la triple majorité que dans la mesure où le veto législatif serait remis à 66,x % au lieu de 50,y % des représentants de chaque communauté. Mais cet écart de quelque 16 % ne réduirait-il pas à néant l'efficacité psychologique de la procédure de protection ? Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure cette formule fut effectivement prise en considération par les trois présidents. Mais quelles qu'en fussent les faiblesses, elle les a peut-être inspirés dans l'élaboration du mode de protection subsidiaire finalement retenu.

En tout cas, c'est ce que tendrait à faire croire la formule suivante, dont la Table ronde restreinte fut saisie au début de décembre 1964 et qui constitua sa dernière tentative de résoudre le problème de la minorisation sans recourir aux lois ou aux matières réservées :

1. Les députés seraient répartis en deux rôles linguistiques. A tout moment entre le début de la discussion générale à la Chambre et le vote final d'un texte législatif, 20 députés d'une communauté pourraient présenter une motion afin de déclencher la procédure de protection.

2. Le vote sur la motion réclamant la protection aurait lieu en assemblée plénière, au moyen du système électromécanique. Il serait réputé positif s'il recueillait les voix des deux tiers des représentants d'une communauté.

3. Pour être adopté, le texte législatif protégé devrait non seulement recueillir la majorité absolue de droit commun, mais encore ne pas se heurter à l'opposition des deux tiers des représentants de la communauté ayant réclamé la protection.

4. Au cas où la majorité absolue aurait été atteinte dans l'assemblée, mais où les deux tiers de

la représentation communautaire ayant requis la protection s'y seraient opposés, le texte visé serait soumis à une seconde lecture. On espérait que dans l'intervalle les représentants des deux communautés auraient trouvé un compromis mutuellement acceptable.

5. A la seconde lecture, le texte protégé devrait, pour être adopté, réunir les mêmes conditions que lors de la première.

Si la communauté ayant réclamé la protection maintenait son opposition dans la proportion des deux tiers, le texte litigieux serait renvoyé au Gouvernement.

6. Il était entendu que la proportion des deux tiers serait calculée non point d'après le nombre total des parlementaires de chaque communauté, mais d'après le nombre de leurs suffrages ou de leurs membres présents, un quorum élevé étant par ailleurs exigé.

Il n'était pas précisé si les parlementaires bruxellois eussent pu ne pas s'inscrire dans l'un des deux rôles linguistiques, si la garantie eût été d'application au Sénat aussi ou indifféremment dans la première assemblée saisie et elle seule, enfin, si la protection eût été automatiquement maintenue à un texte renvoyé au Gouvernement et redéposé par ce dernier, modifié ou non. Quoi qu'il en soit, ce système marqua un tournant important dans les négociations, en ce qu'il substituait le décompte des votes négatifs à celui des suffrages positifs. Les raisons qui motivèrent son abandon sont probablement celles-là mêmes que nous avons exposées à propos de la solution de M. Mast à laquelle il s'apparente manifestement.

Compte tenu des objections opposées aux formules de sonnette d'alarme — suspectes aux yeux du PSC flamand de déposséder la majorité ordinaire dans tous les domaines —, on en revint à plusieurs reprises aux matières ou aux lois réservées et ce, malgré les inconvénients que nous avons déjà relevés. Au cours des pourparlers, divers systèmes plus ou moins nouveaux furent conçus dans cette optique.

Selon l'un d'eux, la Constitution déclarerait que pour être adopté, tout projet, proposition ou amen-

(30) *La Relève*, numéro d'août 1964.

dement visant à modifier les lois réservées (on en a fait l'énumération à la page 200 ci-dessus) devraient recueillir en séance publique, dans la première assemblée où ils sont déposés, la majorité de tous les suffrages ainsi que la majorité au sein de la représentation des deux communautés. Par ailleurs, la Constitution disposerait que les trois quarts des représentants d'une communauté dans l'une ou l'autre assemblée parlementaire pourraient, en contresignant une déclaration motivée avant le vote des articles en séance publique, étendre à certains textes législatifs non visés ci-dessus la protection de la double majorité, étant entendu que cette protection n'interviendrait que dans l'une des assemblées. Une variante de cette même formule voulait que les matières fussent réservées plutôt que les lois, ce qui — nous l'avons vu et le verrons encore — eût posé de délicats problèmes d'application.

Un autre de ces systèmes prévoyait l'insertion d'un article 38*bis* dans la Constitution aux termes duquel toute résolution ayant trait à l'emploi des langues en matière administrative, en matière judiciaire ou à l'armée, à la délimitation des régions linguistiques et à celle de l'agglomération bruxelloise, à l'autonomie culturelle des régions ainsi qu'aux principes fondamentaux de la décentralisation en matière économique, serait soumise à une majorité spéciale nécessitant, outre la majorité absolue de tous les suffrages, la majorité dans les deux groupes linguistiques de la chambre législative appelée en premier lieu à se prononcer. Pour trancher les contestations, chacune des Chambres constituerait, à l'ouverture de chaque session, à la représentation proportionnelle de ses forces politiques, une commission permanente de 30 membres, dont 15 seraient élus parmi ses membres francophones et 15 parmi ses membres néerlandophones. Le Président, les Ministres ou un tiers des membres de l'assemblée pourraient saisir de toute résolution présentée aux suffrages de la Chambre la Commission paritaire en question dans le but de faire décider par elle que la résolution dont il s'agit vise une des matières énoncées ci-dessus. Quant à la procédure qu'utiliserait la Commission paritaire pour prendre ses décisions, plusieurs formules furent imaginées. En définitive, il fut proposé, semble-t-il, qu'elle se prononcerait à la majorité ordinaire, mais que, par dérogation au droit commun des assemblées délibérantes belges, tout

partage égal des voix aurait valeur de décision positive et entraînerait donc le déclenchement de la procédure spéciale. Telle est d'ailleurs la technique qui avait été retenue aussi pour toute commission paritaire de filtrage, quel que fût le système où elle s'insérerait.

Bien que ce dernier système fût fondé sur des matières réservées, il ne comportait pas de garanties subsidiaires, c'est-à-dire de protection dans les matières non automatiquement assujetties à la procédure spéciale. Peut-être ses auteurs escomptaient-ils que la Commission paritaire chargée de connaître des contestations aurait pu, le cas échéant, étendre par une interprétation audacieuse l'exigence de la triple majorité. Mais presque toutes les autres formules de lois ou de matières réservées instituaient une protection subsidiaire en raison notamment de l'exigence posée par le Congrès du PSB en novembre 1963. La Section tripartite pour la réforme des institutions centrales avait d'ailleurs jugé dans son Rapport que « si le système de protection finalement retenu prévoyait l'établissement d'une liste de matières ou de lois réservées, une procédure devrait être mise au point en vue de trancher les contestations et de compléter cette liste sans recourir à une révision de la Constitution (31) ». En conséquence, le recours à des lois ou matières réservées devait logiquement se traduire par des systèmes de protection à plusieurs étages : pour la législation réservée, pour le règlement des litiges quant à son extension, pour l'élargissement de la liste en question, éventuellement pour la législation non réservée, lorsqu'elle menacerait les intérêts vitaux d'une communauté. Outre les inconvénients déjà relevés, il présentait donc la faiblesse de tout pluralisme juridique vis-à-vis du monisme, ce qui, en l'occurrence, risquait même d'aboutir à la paralysie du Législateur et de l'Etat. C'est pourquoi les négociateurs s'efforcèrent de réduire ledit pluralisme à un simple dualisme, comme l'avaient déjà entrepris les auteurs du dernier système que nous avons exposé. Plutôt que de rechercher une technique de règlement des litiges et un moyen de compléter la liste des matières réservées, ils s'attachèrent à définir une protection atténuée, applicable à tous les textes législatifs dispensés de la protection principale. Le recours à une telle

(31) Cf. « Documents annexés... », p. 77.

procédure subsidiaire devait donc être rendu plus exceptionnel encore, et ses effets moins draconiens que ceux retenus pour les lois ou matières réservées. Il fallait, en quelque sorte, mettre au point une sonnette d'alarme dont on aurait rendu l'accès suffisamment difficile pour qu'elle ne retentît qu'en cas de péril extrême, mais qui parût cependant rassurante aux minorisés. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que le problème de la protection subsidiaire ait constitué l'une des pierres d'achoppement des négociations constitutionnelles. Nous avons cité plus haut l'une des solutions proposées à ce problème (32). De nombreuses autres furent étudiées par les trois Présidents, qui ne s'en écartaient que par les proportions requises, notion capitale en la matière.

Il en est une en revanche qui ne manquait pas d'originalité. Qu'on en juge : Si un texte adopté à la majorité absolue était voté malgré l'opposition de 75 % des élus d'un groupe linguistique de l'une des deux assemblées celle-ci serait automatiquement dissoute. En pareil cas, la protection serait constituée par le recours aux électeurs, et l'on aurait fait confiance aux parlementaires pour n'en user qu'avec modération. Ainsi qu'il fallait s'y attendre, cette formule fut rapidement écartée. Les mêmes raisons qui militent contre l'introduction du référendum législatif ou constitutionnel en Belgique condamnent, assura-t-on, le recours au mécanisme de la dissolution dans la procédure parlementaire de protection de la minorité. Comme le référendum, la dissolution en cas de difficulté entre les deux communautés introduirait dans le régime un élément de démocratie directe particulièrement dangereux pour l'unité nationale. En effet, si le peuple appelé à arbitrer un conflit entre les deux communautés, se prononçait massivement pour les tenants d'une tendance en Flandre et pour les tenants de la tendance opposée en Wallonie, la dissolution n'aurait fait qu'aggraver le conflit en interrompant le dialogue propre au régime parlementaire. Reste à savoir si, dans certaines circonstances exceptionnelles, une telle interruption issue d'un référendum organisé et décompté par communautés régionales ou linguistiques ne serait pas préférable à un pourrissement et à un affrontement généralisés. Malheureusement, cette éventualité ne fit pas, semble-t-il, l'objet d'une étude approfondie. Aussi bien les discussions entre les

présidents paraissent-elles s'être concentrées sur des techniques moins draconiennes.

Nous avons déjà esquissé plus haut le système de garanties parlementaires qui fut finalement retenu par la Table ronde restreinte, adopté par la Commission pour la réforme des institutions après le départ de la délégation du PLP et entériné par le Congrès des deux plus grandes formations politiques belges. Il nous faut maintenant y revenir afin de l'étudier plus en détail et surtout d'en apprécier la signification politique et la portée pratique par rapport à la situation présente et aux garanties proposées. Tout d'abord, voici le texte intégral de l'accord réalisé en la matière :

« 1. Il y a lieu d'insérer un article 3bis dans la Constitution pour exprimer les principes suivants.

Article 3bis.

La Belgique comprend 4 régions linguistiques :

La région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région de Bruxelles-capitale, la région de langue allemande.

La loi fixe les limites de ces régions.

Dans la région de langue française, la langue officielle est le français, dans la région de langue néerlandaise, la langue officielle est le néerlandais ; dans le territoire de Bruxelles-capitale les langues officielles sont, à valeur égale le français et le néerlandais ; dans la région de langue allemande, la langue officielle est l'allemand, exception faite des actes publics pour lesquels la loi impose l'usage officiel de l'allemand et du français.

Dans le respect de ce prescrit, la loi règle l'emploi des langues en matière administrative, judiciaire, militaire, scolaire et dans les rapports des entreprises privées avec leur personnel et les administrations publiques. Elle détermine les régimes spéciaux applicables à certaines communes ou institutions, sans compromettre le régime linguistique de la région.

Les régions de langue française et néerlandaise bénéficient de l'autonomie culturelle. La loi en fixe le contenu.

(32) Cf. *supra*, p. 204.

Le Roi arrêtera les institutions culturelles de la région de langue allemande.

Le vote des lois portées en vertu du présent article n'est pas acquis si, nonobstant la majorité simple, il fait apparaître l'opposition de la moitié plus un des membres inscrits dans un groupe linguistique (33).

2. L'adoption de ces dispositions entraînera la nécessité de mettre en revision l'article 23, dans le sens suivant.

Article 23.

L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi dans les conditions prévues par l'article 3bis.

3. Par ailleurs, il y a lieu d'insérer un article 38bis dans la Constitution pour exprimer les principes suivants.

Article 38bis.

Une « motion d'exception » motivée, contresignée par les trois quarts au moins des membres d'une des deux communautés et déposée entre la fin du débat en commission et le vote final en séance publique peut, à l'exclusion des budgets, déclarer un projet de loi ou une proposition de loi comme étant de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les deux communautés nationales et comme devant être soumis à une procédure spéciale.

Si le vote de ce projet fait apparaître l'opposition de deux tiers au moins des membres d'une des deux communautés, il est procédé à une seconde lecture.

Si la seconde lecture fait apparaître la même opposition communautaire, le projet est renvoyé au Gouvernement.

Commentaire.

Il appartiendra à la Constituante de préciser toutes les modalités juridiques de la procédure prévue à l'article 38bis.

Toutefois, il est précisé que lorsqu'il est recouru à cette procédure :

a) Le vote n'est pas acquis ;

b) Le projet est envoyé au Gouvernement et remis par lui en délibéré ;

c) Lorsque le Gouvernement prend l'initiative de soumettre à nouveau ce projet au Parlement, la procédure spéciale est appliquée si une nouvelle « motion d'exception » de même nature, de même représentativité et présentée dans les mêmes délais est introduite ;

d) Dans le cas où la procédure spéciale est appliquée, le règlement de l'assemblée devra prévoir un délai et une annonce de vote excluant tout vote par surprise ;

e) i. Les trois quarts au moins des membres d'une des deux communautés signifie les trois quarts des membres inscrits dans un groupe linguistique ;

ii. Les deux tiers au moins des membres d'une des deux communautés signifie les deux tiers des membres inscrits dans un groupe linguistique.

Le recours à la procédure spéciale ne peut être détourné de son objet, qui est la recherche d'une meilleure harmonisation des rapports communautaires. Son instauration ne peut avoir pour conséquence de permettre à l'une des deux communautés d'empêcher l'expansion de l'autre. Le Gouvernement devra tirer les conclusions politiques d'une éventuelle répétition de cette procédure sur le même projet (34).

A l'évidence, le système de garanties adopté par les partis de la coalition est dualiste ; il institue une protection parlementaire automatique pour la législation ressortissant aux matières réservées et une sonnette d'alarme susceptible de déclencher une garantie subsidiaire dans tout autre domaine ; la première procédure est sanctionnée par un veto, la seconde par un renvoi au Gouvernement. Quant à la liste des matières, elle est plus courte que celles proposées à l'origine par le PSC et le PSB. En effet, on n'y trouve pas trace des questions

(33) La moitié plus un « est une expression manifestement vicieuse qui n'a d'ailleurs pas été reprise par l'Exposé des motifs du projet gouvernemental de Déclaration de revision, lequel parle tout simplement de « la majorité des membres inscrits ». Cf. *Documents parlementaires* - Chambre des représentants, 993 (1964-1965), n° 1, 3 mars 1965.

(34) Extrait des « Conclusions sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions » des délégations du PSB et du PSC, pp. 14 à 16, et du *Projet de rapport de la Commission tripartite pour la réforme des institutions*, publié dans les « Documents annexés aux Conclusions des délégations du PSC et du PSB sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions », pp. 24 à 26.

idéologiques, des principes contenus dans le Pacte scolaire, de la législation électorale (35), non plus que de l'organisation de la décentralisation économique (36). Bien que cette dernière matière présente une importance capitale pour l'avenir de la Wallonie, les Conclusions l'ont omise, en raison sans doute de la nécessaire souplesse dont le législateur doit disposer dans un secteur aussi neuf et délicat. Dans l'ensemble, ce système est fondé sur l'idée que les communautés à protéger ne sont pas régionales, mais linguistiques, c'est-à-dire qu'elles ne coïncident pas avec les régions flamande et wallonne, mais avec les populations néerlandophones et francophones. C'est ce qu'atteste la référence ambiguë aux « relations entre les deux communautés nationales (37) » de l'article 38bis, ainsi que l'expression malheureuse de « groupe linguistique (38) », que l'on trouve dans le Commentaire de cet article ainsi que dans le texte même du projet d'article 3bis. Ce dernier d'ailleurs prête également à confusion lorsqu'il déclare que « les régions de langue française et néerlandaise bénéficient de l'autonomie culturelle ». Il ressort en effet du Chapitre III des « Conclusions » que ce sont les communautés linguistiques et non les régions qui jouissent de l'autonomie en question. Nous verrons plus loin les conséquences pratiques que cette conception des communautés comporte dans la mise en œuvre des garanties parlementaires (39). Toutefois, nous ne nous attarderons pas sur les problèmes purement procéduriels et réglementaires que ne manqueront pas de poser les techniques nouvelles. Celles-ci se singularisent surtout par le système des majorités qualifiées ou plutôt des seuils d'opposition faisant veto qu'elles instituent dans l'une et l'autre assemblée. C'est donc lui qu'il nous importe d'approfondir.

DE LA PONDERATION DES VOIX ET DE SES EFFETS

En droit politique, la pondération tend généralement à atténuer l'application de la proportionnalité au profit des entités les plus faibles numériquement. Dans les États fédéraux, la représentation de ces dernières bénéficie d'une réévaluation quantitative plus ou moins importante. L'originalité des garanties parlementaires contre la minorisation consiste à lui substituer une réévaluation

qualitative, en ce sens que ce n'est plus le nombre mais l'influence des mandataires de la communauté minoritaire qui se trouve accru, dans certaines conditions bien déterminées.

En principe, le degré de protection inhérent à toute garantie parlementaire n'est pas fonction seulement de la pondération des voix retenue mais du rapport de cette dernière avec son champ d'application et la fréquence possible de son utilisation. Il en résulte notamment qu'une majorité qualifiée donnée peut s'avérer efficace ou non selon le contexte dans lequel on l'insère. Il se pourrait toutefois que dans la réalité, les choses fussent plus complexes ; en politique, comme dans le système de Pythagore, certaines proportions ne revêtent-elles pas une signification particulière ? Avant que d'analyser le système proposé au Constituant, il n'est donc pas inutile de rappeler ici l'équilibre des forces tant politiques que linguistiques existant au Parlement belge et la signification des majorités initialement avancées.

En dépit de son mode complexe de désignation, le Sénat reproduit à une échelle légèrement réduite la composition politique et communautaire de la Chambre. Nous nous en tiendrons donc ici à cette dernière. La Chambre élue en 1961 comportait 96 sociaux-chrétiens, 84 socialistes, 20 membres du PLP, 5 communistes et 2 indépendants. Bien qu'aucun chiffre n'ait jamais précisé l'appartenance linguistique des députés et bien qu'il soit délicat de classer *motu proprio* certains Bruxellois, on peut considérer que la communauté néerlandophone avait à la Chambre 113 représentants, dont 11 Bruxellois, contre 99, dont 20 Bruxellois, à la communauté francophone. Quant à la répartition linguistique, et régionale, au sein des groupes politiques, elle s'établissait, semble-t-il, comme suit :

PSC : 32 francophones, dont 5 Bruxellois et 64 néerlandophones, dont 5 Bruxellois.

(35) Cf. Position du PSC, p. 194 *supra*.

(36) Cf. Position du PSB, p. 193 *supra*.

(37) C'est-à-dire belges, et non point wallonne et flamande !

(38) L'expression de « groupes linguistiques » est mal choisie car elle évoque les « groupes politiques », institutionnalisés par le Règlement de la Chambre (Cf. Notre étude « Le nouveau Règlement de la Chambre des représentants de Belgique » in *Montecitorio*, Rome, n° 5 de mai 1963). Or, nous ne croyons pas nous tromper en avançant que les négociateurs n'ont nullement voulu faire de ces « groupes » ou plutôt « intergroupes » linguistiques des organes délibérants (Cf. *infra*, p. 213).

(39) Cf. *infra*, p. 208.

PSB : 49 francophones, dont 8 Bruxellois et 35 néerlandophones, dont 4 Bruxellois.

PLP : 11 francophones, dont 5 Bruxellois et 9 néerlandophones, dont 1 Bruxellois.

PC : 5 francophones, dont 1 Bruxellois.

VU : 5 néerlandophones, dont 1 Bruxellois.

Indépendants : 2 francophones, dont 1 Bruxellois.

On ne saurait trop insister sur l'importance de ces données dans l'élaboration des propositions initiales des trois Partis traditionnels et dans le déroulement même des négociations. Certes, chacun était conscient de l'évolution démographique qui devait entraîner dans l'immédiat le transfert de plusieurs sièges parlementaires de la Wallonie à la Flandre. Du moins, raisonnait-on en fonction d'une relative stabilité du corps électoral, justifiée, pensait-on, par les résultats enregistrés depuis la guerre.

En proposant d'exiger un vote hostile de 75 % des représentants d'une communauté pour déclencher la sonnette d'alarme, le PLP espérait vraisemblablement que chacun des deux plus grands partis serait obligé de recourir à lui au cas il demanderait la protection pour la communauté dans laquelle il se trouve majoritaire. S'il suggérait que 25,x % des parlementaires d'une communauté pussent s'opposer au veto de protection, c'est peut-être aussi parce qu'il espérait pouvoir constituer l'essentiel de ce quarteron unitaire en cas de bourrasque régionaliste. Enfin, s'il entendait que force restât toujours à la majorité ordinaire, c'est sans doute parce qu'il craignait que l'exigence d'une majorité qualifiée n'entraînât le renforcement de la coalition PSC-PSB, et par voie de conséquence, sa propre exclusion du pouvoir pour une durée indéterminée. Il était clair cependant que la plupart des Wallons ne pouvaient se rallier à une formule aux termes de laquelle, défection faite des parlementaires bruxellois francophones aux réactions si différentes des leurs, la quasi-unanimité de leurs représentants eût été nécessaire pour déclencher une procédure de conciliation sans sanction aucune.

A l'origine, on le sait, le PSC aurait voulu que la législation intervenant dans les matières réservées ne pût être adoptée désormais qu'après avoir recueilli les deux tiers des voix dans les deux Cham-

bres du Parlement. Il se référait par là, volontairement, à la procédure prévue par la Constitution pour sa propre révision. Le choix de cette majorité qualifiée, plutôt que tout autre traduisait une certaine fidélité, rassurante, à la vénérable charte de 1831. Elle signifiait aussi que les matières réservées seraient « quasi constitutionnalisées », ce qui suggère inmanquablement en Belgique l'idée d'immuabilité. Certains objectèrent à cette proportion qu'elle assurerait une garantie décroissante aux fur et à mesure que la disparité entre les deux communautés s'accroîtrait. A ceux-là le PSC répondait qu'il serait illogique et inefficace de protéger les matières réservées par une majorité qualifiée plus importante que celle prévue pour reviser la loi fondamentale. Mais, pouvait-on répliquer, les deux procédures ne s'apparenteraient que par la référence aux deux tiers, puisque aussi bien il ne fut jamais question d'étendre aux matières réservées les autres exigences de l'article 131, relatif à la révision de la Constitution. D'après ses partisans, la protection par les deux tiers aurait constitué une garantie efficace contre la minorisation sans toutefois imposer telle coalition gouvernementale plutôt que telle autre. Elle n'eût pas entraîné surtout la perennité de la coalition PSC-PSB.

Malgré ses avantages, la solution proposée par le Congrès PSC d'Ostende n'avait pas désarmé la méfiance de certains Wallons qui voyaient le remède de leurs maux sinon dans le fédéralisme, du moins dans l'instauration d'un Sénat géographique ou paritaire. Aussi bien la notion de triple majorité fut-elle imaginée par le PSB pour concilier cette dernière revendication avec la formule du domaine réservé préconisé par le PSC. Preuve en est que, dans sa version initiale, le Compromis des socialistes ne prévoyait l'intervention des garanties parlementaires qu'au Sénat. Ce n'est que lors de son Congrès de novembre 1963 que le PSB recommanda le recours à ce système « dans l'une ou l'autre Chambre ». En réalité, la protection inhérente à une telle formule était incontestablement supérieure à celle qu'eût offerte un Sénat paritaire se prononçant selon les techniques traditionnelles ; elle était identique à celle d'un tel organe dans lequel les voix eussent été décomptées par communauté. C'est d'ailleurs pour cela même que le Compromis des socialistes fut approuvé par le Congrès de novembre 1963 du PSB à la

majorité que l'on sait, malgré l'opposition du MPW. Mathématiquement, l'exigence d'une majorité non seulement dans la Nation mais dans chacune des deux communautés constituait la seule garantie absolue contre la minorisation, à supposer bien sûr que la protection des intérêts vitaux des minorités fût susceptible de conjurer le complexe de minorisation. Mais un tel système n'allait-il pas perpétuer l'alliance du PSC et du PSB, qui à eux seuls détiennent la majorité dans les deux communautés ? Cette perspective plus que toute autre détermina certains milieux conservateurs à le combattre vigoureusement.

On relèvera que les propositions initiales du PLP et du PSB ainsi que plusieurs systèmes imaginés par la suite comportaient un inconvénient non seulement technique, mais aussi politique par rapport au plan initial du PSC : ils supposaient le partage des parlementaires en fonction de leur appartenance soit régionale soit linguistique, selon la conception des communautés qui les sous-tendait. Au cas où les parlementaires eussent été répartis en fonction de leurs régions, il eût fallu décider dans quelle mesure la capitale pouvait être considérée comme une entité communautaire à l'égal des deux autres. Précisons d'emblée que cette formule n'a guère été défendue. Mais si seuls les suffrages wallons et flamands étaient entrés en considération dans le décompte des scrutins par communautés régionales, les mandataires bruxellois eussent subi une injustifiable *capitis diminutio* puisque leurs voix fussent restées sans influence sur les procédures de garanties qui, en matière linguistique, pouvaient les concerner au premier chef. On sait que la Table ronde a opté pour une définition linguistique des communautés qui, sagement, fait de Bruxelles une zone d'interpénétration, ce qu'elle est en vérité (40). Mais elle n'a pas tranché pour autant le sort des parlementaires bruxellois. Ceux-ci devront-ils ou bien pourront-ils s'inscrire sur l'un des deux rôles linguistiques ? Dans le premier cas, plusieurs d'entre eux devraient effectuer une option difficile, politiquement parlant. Il y aurait donc intérêt, semble-t-il, à adopter en ce domaine une solution souple que nous avons d'ailleurs déjà esquissée plus haut : les élus bruxellois auraient le choix entre le rôle francophone, le rôle néerlandophone et la non-inscription (41), auquel cas, c'est de leur propre chef qu'ils s'infligeraient la *capitis diminu-*

tio dont il a été parlé (42). L'option entre les deux communautés et surtout la non-inscription peuvent-elles constituer le privilège des seuls Bruxellois ? A première vue il semble qu'une telle faculté doive être étendue, dans la Chambre haute en tout cas, aux sénateurs brabançons, cooptés et de droit qui les uns et les autres peuvent se trouver dans une situation analogue à celle des députés bruxellois. On a fait remarquer cependant que l'existence de parlementaires hors rôles risquait de fausser les techniques de protection retenues. Ainsi, par exemple, dans l'hypothèse d'un Gouvernement PSC-PLP, si la plupart des élus bruxellois refusaient toute allégeance communautaire, il serait plus facile au PSB de rassembler les trois quarts puis les deux tiers des parlementaires contre un texte que si tous devaient être linguistiquement recensés. Nous verrons toutefois que ce danger est assez chimérique en raison de la rigueur extrême des conditions prévues pour le déclenchement des vetos de protection (43). En conséquence, rien ne s'oppose, à notre sens, à ce qu'un groupe bien déterminé de parlementaires représentant la capitale ou la Nation puissent être autorisés à ne pas se définir en fonction de leur communauté linguistique.

Si le problème de l'appartenance linguistique ne se posait que dans le cadre de certains des systèmes de garanties exposés ci-dessus, il en est un, celui du quorum, qui paraissait devoir les concerner tous. En effet, quel que fût leur contexte, il ne pouvait être question de laisser des majorités qualifiées de commande ou de rencontre trancher au hasard d'une séance les matières présentant un intérêt tel pour les communautés que leur protection eût été jugée indispensable. On sait que l'article 38, alinéa 3 de la Constitution prévoit la présence de la majorité des membres dans chaque Chambre pour l'adoption de toute résolution et que

(40) Cf., à ce sujet, P. VANDEN BOEYNANTS: « Grondwetsakkoord: een Keerpunt », in *De Nieuwe Gids* du 12 février 1965.

(41) Au lieu d'une inscription volontaire, on pourrait utiliser comme critère la langue dans laquelle chaque élu prête serment, quitte à laisser hors rôles les parlementaires utilisant pour ce faire le français et le néerlandais.

(42) Du moment que certains parlementaires peuvent ne pas apparaître comme les représentants exclusifs d'une communauté, l'expression couramment employée de double majorité est inadéquate, car il se pourrait fort bien que la majorité fût atteinte dans la représentation de chaque communauté, mais non point dans la Chambre elle-même. Il convient donc de s'en tenir à l'expression juridiquement plus précise de triple majorité.

(43) Cf. *infra*.

l'article 131, alinéa 5, impose la présence des deux tiers des membres pour toute délibération tendant à l'adoption par la Constituante d'un amendement à la charte fondamentale. Ne devait-on pas adopter ce deuxième quorum pour tous les votes protégés ? Une solution de cet ordre paraissait devoir s'imposer, d'autant que les majorités qualifiées s'entendaient généralement par rapport au nombre des suffrages exprimés ou à celui des membres présents (44).

Il convient ici de redresser l'une des erreurs que l'on a le plus fréquemment commise dans la discussion des majorités, celle qui consiste à identifier le nombre des suffrages exprimés à celui des parlementaires présents au moment du vote. Or, dans le droit positif belge, ces deux chiffres coïncident rarement, car si les abstentions interviennent pour le calcul du quorum, elles ne sont, pour le résultat des votes nullement assimilées à des suffrages (45).

Il semble d'ailleurs que cette règle se soit introduite à la faveur d'une interprétation pour le moins contestable de l'article 38, alinéa 1^{er} de la Constitution, lequel impose la « majorité absolue des suffrages » pour l'adoption de toute résolution. A lire cet article tout entier, on a l'impression que nul texte ne peut être adopté dans nos assemblées parlementaires, par moins de 50,x % du nombre des présents, ni compte tenu du quorum, par moins de 25,y % du nombre total de leurs membres. Or, dans la pratique, seule est exigée la majorité des « oui » par rapport aux « non », c'est-à-dire la majorité simple ou relative, les abstentions n'étant comptées que pour l'établissement du quorum. Il en résulte qu'une loi pourrait fort bien n'être adoptée que par une seule voix, avec l'abstention de la moitié des membres de l'assemblée, ce qui contredit manifestement la lettre comme l'esprit de l'article 38. Cette interprétation du prescrit constitutionnel explique que les milieux parlementaires confondent le plus souvent les notions de majorité simple et de majorité absolue. Or, elles ne coïncident que dans un cas, lorsque deux quantités seulement sont mises en rapport l'une avec l'autre. C'est d'ailleurs pourquoi, parlant du quorum, le Constituant dans ce même article 38 emploie le mot de majorité, sans qualificatif : seuls interviennent ici le chiffre des présents et celui des absents.

Convenait-il de conserver cette règle dans les

garanties parlementaires contre la minorisation ? Dans l'affirmative, on pouvait bien aboutir à des résultats ne palliant nullement le complexe de minorisation et favorisant plutôt l'extrémisme régionaliste. Nous donnons ci-après deux exemples d'une loi protégée adoptée à la Chambre selon le système de la triple majorité tel qu'on l'entendait habituellement :

Soit une loi adoptée, tous les députés étant présents, par 53 voix contre 50, avec 109 abstentions. Le décompte des suffrages par groupes communautaires donne les résultats suivants :

<i>Néerlandophones</i>	<i>Francophones</i>
51 oui	2 oui
49 non	1 non
13 abstentions	96 abstentions

Selon l'interprétation traditionnelle de l'article 38, alinéa 1^{er}, la majorité absolue est atteinte tant dans l'assemblée tout entière que dans chacune des communautés. En réalité, elle ne l'est nulle part !

Soit une loi adoptée par 90 voix contre 31, avec 91 abstentions. Le décompte des suffrages par groupes communautaires, donne les résultats suivants :

<i>Néerlandophones</i>	<i>Francophones</i>	<i>Bruxellois non classés</i>
25 oui	65 oui	0 oui
5 non	20 non	6 non
80 abstentions	10 abstentions	1 abstention

Selon l'interprétation reçue de l'article 38, alinéa 1^{er}, la majorité absolue est atteinte dans l'assemblée tout entière ainsi que dans les deux communautés. En réalité, elle ne l'est que dans l'une de celles-ci, la francophone.

Nous avons évidemment choisi des cas limites pour illustrer les inconséquences qu'eût entraînées une extension de l'interprétation traditionnelle de l'article 38, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Si l'on tenait à ne pas modifier cette jurisprudence, mieux valait éviter de l'étendre aux procédures de garan-

(44) Le projet PSC et celui proposé par la Section pour les institutions centrales se réfèrent expressément au nombre des suffrages (Cf. Documents annexés..., pp. 76 et 73). Les autres formules rapportées ne sont pas explicites à ce sujet.

(45) Cf. Article 40 du Règlement de la Chambre des représentants et la note l'accompagnant figurant dans le *Manuel parlementaire*, édition de 1962, p. 72.

ties contre la minorisation. L'une des méthodes par lesquelles on pouvait y parvenir consistait à décréter que pour être adoptée une loi protégée devait ne pas se heurter au vote négatif de tel pourcentage des membres présents de chaque communauté, moyennant la réunion d'un quorum adéquat. En accommodant de cette façon la triple majorité, on en eût diminué quelque peu les applications pratiques sans la priver toutefois de son efficacité psychologique. En outre, on l'eût même rendue plus conforme à la nature des garanties parlementaires puisque nous les avons analysées comme un droit de veto attribué aux représentants des communautés, en vue de la protection des intérêts propres de ces dernières.

Les négociateurs de la Commission pour la réforme des institutions ont cru devoir atténuer davantage encore la fréquence et la portée du recours aux décomptes des scrutins par communauté. Certes, ils cédèrent en cela aux préoccupations de ceux qui craignaient de voir les procédures spéciales mettre trop souvent en échec la majorité ordinaire. Mais on ne saurait négliger les difficultés techniques qu'ils avaient à surmonter et les exigences politiques qu'ils avaient à concilier pour parvenir à une solution. Nous croyons avoir exposé les principales d'entre elles au cours des pages qui précèdent. En bref, le problème résidait dans la mise au point de garanties parlementaires efficaces, n'ayant cependant aucune incidence sur la formation des gouvernements, et ce, dans le cadre d'un régime de type parlementaire classique. De surcroît, ces garanties — réclamées essentiellement par les Wallons — devaient être accordées à chaque communauté, sans que le parti majoritaire dans l'une ou l'autre pût les invoquer à des fins partisans au cas où il se trouverait dans l'opposition, sans non plus partant qu'un parti minoritaire pût en tirer avantage à des fins partisans aux dépens de la protection communautaire recherchée. C'est ainsi que l'on aboutit au système dualiste que l'on sait, mais dont il nous faut encore développer les modes de votations.

Pour les matières réservées de l'article 3bis — dont on sait qu'elles sont en nombre réduit — la majorité communautaire disposant du droit de veto est calculée non point d'après le nombre des suffrages ni d'après celui des présents, mais d'après celui de tous les membres inscrits au rôle linguistique correspondant. Quoi qu'on en ait dit, ce

système est donc assez éloigné de la triple majorité du Compromis des socialistes, car il est nettement plus restrictif que lui. Mais le prestige de la notion de majorité absolue, auquel il participe lui aussi, est tel qu'il a été adopté sans difficulté par le Congrès de février 1965 du PSB. Quant aux proportions des trois quarts et des deux tiers prévues à l'article 38bis, elles sont également fonction du nombre total des inscrits dans chaque rôle linguistique, ce qui rend ces majorités si difficiles à obtenir, surtout pour la première d'entre elles, qu'elles risquent fort de ne jamais pouvoir être réunies. Il ressort en effet du tableau des effectifs de la Chambre (46) que, pour déclencher la sonnette d'alarme, 75 des 99 députés francophones devraient signer la motion d'exception et que pour obtenir le renvoi du texte contesté au Gouvernement, 66 d'entre eux au moins devraient voter contre lui. Si donc, outre les ministres wallons appartenant à la Chambre, les 20 députés bruxellois marquaient leur adhésion au projet litigieux, la protection de l'article 38bis ne pourrait pas intervenir, à supposer même qu'il n'y eût aucune absence, abstention ou défection parmi les députés wallons, ce qui est invraisemblable. Dans ces conditions, on peut se demander si la procédure en question est susceptible de donner à la communauté francophone, et plus particulièrement aux Wallons, le sentiment de sécurité qui somme toute était l'objectif premier de la revision constitutionnelle.

Un tel objectif était-il réalisable par le moyen de garanties parlementaires contre la minorisation ? La solution retenue peut-elle l'atteindre en partie au moins ? Telles sont les questions auxquelles nous voudrions maintenant tenter d'apporter une réponse.

On a dit des députés et sénateurs belges que leur allégeance partisane étant plus forte que leur appartenancé régionale ou linguistique, il serait vain de vouloir leur confier la protection des minorités. Nous voudrions citer ici M. Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de science politique, puisque c'est lui qui a développé cette argumentation avec le plus de vigueur, dans une série d'articles dont les conclusions furent discutées à la Table ronde (47).

(46) Cf. *supra*, p. 207.

(47) Marcel GREGOIRE, in *Le Soir* des 31 juillet, 25 septembre et 9 octobre 1963 ainsi que du 15 juillet 1964.

« L'endroit où, aujourd'hui, se décide véritablement le destin du pays, ce sont les partis. Ce sont eux qui se sont approprié la souveraineté nationale et qui ont transformé le Parlement en un simple organisme d'enregistrement. Il est vain d'espérer que le Parlement retrouvera son ancien rôle, comme il est vain d'espérer des partis qu'ils usent des prérogatives qu'ils se sont octroyées à des fins qui dépassent celles pour lesquelles ils se sont constitués.

Dès lors, si on confie uniquement au Parlement — que celui-ci soit de type unitaire, fédéral ou semi-fédéral — les mécanismes de protection des minorités, il est possible certes que les partis qui le composent les fassent jouer en l'une ou l'autre occasion, mais il pourra également arriver qu'à ce souci s'en substituent d'autres qui priment et, du coup, fassent disparaître la protection. Pourquoi ? Pour cette raison décisive que les partis ne s'organisent pas pour faire respecter le Droit et les droits, mais essentiellement pour conquérir le pouvoir, l'exercer et s'y maintenir. Ce qui est tout autre chose que de protéger des droits et peut même aller, si on n'y veille, jusqu'à les violer (48). »

... « Les lois linguistiques de juillet dernier ont, en effet porté gravement atteinte aux droits légitimes des minorités francophones. La plupart des parlementaires francophones l'ont reconnu ; ils ont exprimé des critiques et exhalé leur amertume. Après quoi, ils les ont votées, si bien qu'elles l'ont été à une majorité de plus des deux tiers, non seulement du pays, mais de chacune des trois communautés ; Flandre, Wallonie et Bruxelles.

La formule de la majorité qualifiée maximale n'aurait donc alors servi à rien protéger : pourquoi dans l'avenir aurait-elle plus de vertus salvatrices ? (49) »

L'objection est de taille, et il serait présomptueux de prétendre la réfuter entièrement. On peut toutefois, semble-t-il, en limiter la portée en lui opposant un autre exemple :

Quoi qu'on pense de la loi du 30 juillet 1963 sur le régime linguistique dans l'enseignement, et de celle du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, il faut bien reconnaître qu'elles sont loin d'avoir sensibilisé l'opinion wallonne ou francophone comme l'a fait la loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites des provin-

ces, arrondissements et communes, qui réalisa notamment le transfert des six communes des Fourons de la Province de Liège à celle du Limbourg, c'est-à-dire de la Wallonie à la Flandre (50). La preuve que cette première loi linguistique était plus dangereuse que les deux autres, c'est qu'elle est encore vigoureusement contestée notamment par les populations intéressées qui lors des élections communales du 11 octobre 1964 donnèrent la majorité que l'on sait aux listes intitulées « Retour à Liège (51) ».

On peut toujours discuter sur le point de savoir si les deux autres lois linguistiques, visées par notre Président, ont gravement lésé les intérêts des minorités. Il est indéniable, en revanche, que la loi du 8 novembre 1962 a d'une façon exceptionnelle opposé les deux communautés l'une à l'autre. C'est donc le cas type d'affrontement que toute procédure de garantie devrait s'efforcer d'éviter ou d'apaiser. Aussi bien n'est-il pas sans intérêt d'analyser les scrutins qui tant au Sénat qu'à la Chambre décidèrent du sort des Fourons, afin de vérifier dans quelle mesure les garanties parlementaires se fussent alors révélées utiles. Afin de donner une idée précise de l'efficacité des principales formules proposées et du système retenu, nous appliquerons successivement à ces scrutins la sonnette d'alarme du PLP, la garantie PSC des deux tiers, la triple majorité du Compromis des socialistes, la technique du futur article 38bis et celle du futur article 3bis.

C'est le 9 octobre 1962 que le Sénat adopta l'amendement gouvernemental réalisant le transfert des Fourons au Limbourg, par 90 voix contre 63 et 10 abstentions (52). Quant à la Chambre, elle se prononça le 31 octobre 1962 par 130 voix contre 56 et 12 abstentions (53). Les parlementaires, on le sait, n'ont jamais été classés en fonction de leur appartenance linguistique. Mais le plus souvent celle-ci ne fait pas de doute, de sorte que

(48) Marcel GREGOIRE: « La grande leçon du débat linguistique » in *Le Soir* du 31 juillet 1963.

(49) Marcel GREGOIRE: « Vraies et fausses garanties » in *Le Soir* du 30 octobre 1963.

(50) Sur le fond du problème, on consultera avec fruit l'étude de M. Jean-Maurice DEHOUSSE: « Six communes appellent l'Europe » in *L'Europe en formation*, Paris, n° 61 d'avril 1965.

(51) Cf. *supra*, p. 196.

(52) Sénat. *Compte rendu analytique*. Session 1961-1962, p. 752.

(53) Chambre des représentants. *Compte rendu analytique*. Session 1961-1962, p. 981.

nous avons pu, sur la base d'une enquête personnelle, la déterminer avec une marge d'incertitude ou d'erreur possible ne dépassant pas le centième. Il en résulte que, d'après nos pointages, les scrutins ci-dessus s'analysent linguistiquement comme suit :

Sénat.

Effectif total : 178 sénateurs.

Ont pris part au vote 163 sénateurs (54).

Ont voté oui : 90 sénateurs, dont 80 néerlandophones et 10 francophones.

Ont voté non : 63 sénateurs, dont 8 néerlandophones et 55 francophones.

Se sont abstenus : 10 sénateurs, dont 6 néerlandophones et 4 francophones.

Chambre.

Effectif total : 212 députés.

Ont pris part au vote : 198 députés (54).

Ont voté oui : 130 députés, dont 96 néerlandophones et 34 francophones.

Ont voté non : 56 députés, dont 2 néerlandophones et 54 francophones.

Se sont abstenus : 12 députés, dont 8 néerlandophones et 4 francophones.

1. Pour déclencher la sonnette d'alarme du PLP, il eût fallu qu'un vote fût acquis « malgré l'opposition de 75 % des représentants de la communauté flamande ou francophone de l'une des Chambres (55) ». La proposition ne précisait pas si cette majorité devait s'entendre par rapport au nombre des inscrits, à celui des présents ou à celui des suffrages exprimés, au sens traditionnel de l'expression. Pour que la communauté francophone fût protégée au Sénat, le nombre minimum des suffrages négatifs nécessaires eût été de 62 dans le premier cas, de 52 dans le second et de 49 dans le troisième ; à la Chambre, il eût été de 74 dans le premier cas, de 69 dans le second et de 66 dans le troisième. Les 55 « non » francophones au Sénat eussent donc déclenché la sonnette d'alarme dans les deux dernières hypothèses. Les 54 « non » francophones à la Chambre fussent restés sans influence en tout état de cause. A supposer que la commission paritaire de conciliation eût été saisie, aurait-elle pu empêcher l'affrontement en séance plénière ? Rien n'est moins sûr.

Mais comme le dernier mot devait appartenir à la majorité ordinaire de chaque assemblée, et comme celle-ci a été si largement atteinte, il est fort probable que le système du PLP n'eût rien changé aux résultats que nous connaissons.

2. Dans le cadre des matières réservées prévues par le système initial du PSC, on conviendra que l'adoption de la loi sur la frontière linguistique, donc le transfert des Fourons, eût requis la majorité qualifiée des deux tiers dans les deux assemblées. Dans le cas qui nous intéresse cette majorité eût donc été de 124 à la Chambre, et de 102 au Sénat. Or, si ledit transfert recueillit 130 voix à la Chambre, donc 6 de plus qu'il n'en fallait, il ne fut décidé au Sénat que par 90 voix, donc 12 de moins que les deux tiers des suffrages émis, au sens de l'interprétation traditionnelle de l'article 38. Si donc cette protection avait fonctionné à l'époque, le problème des Fourons ne se poserait pas actuellement en Belgique.

3. Puisqu'ils modifièrent les limites administratives entre les régions du pays, les scrutins sur les Fourons eussent été assujettis à la triple majorité du Compromis des socialistes. Dans le cas qui nous intéresse, selon que cette majorité fût calculée sur la base du nombre des inscrits, du nombre des présents ou de celui des suffrages émis, elle eût été constituée du côté francophone par respectivement 42, 35 ou 33 sénateurs et par 50, 46 ou 44 députés. On rappellera, toutefois, que la triple majorité devait n'intervenir que dans l'une des assemblées. En l'occurrence, quelle que fût la base de calcul retenue, elle n'a évidemment été atteinte ni à la Chambre ni au Sénat.

4. Dans le cadre du système de protection finalement retenu par la Table ronde, les scrutins sur le transfert des Fourons eussent été assujettis à l'article 3*bis* et non point à l'article 38*bis*. Il n'est toutefois pas sans intérêt de vérifier jusqu'à quel point ce dernier article aurait pu empêcher l'affrontement tout à fait exceptionnel qui eut lieu alors.

Il est évidemment difficile de hasarder dans quelle mesure le nombre des élus francophones signataires de la motion d'exception prévue par l'article 38*bis* eût dépassé le nombre des opposants

(54) Nous négligerons ci-après le problème du quorum qui, de toutes façons, eût été atteint.

(55) Documents annexés..., p. 75.

de la même Communauté au transfert des Fourons. Admettons toutefois que les trois quarts des inscrits au « groupe francophone » eussent demandé l'intervention de la procédure spéciale dont il s'agit.

La majorité des deux tiers des 83 sénateurs francophones que nous avons dénombrés est de 56. La majorité des deux tiers des 99 députés francophones est de 66. Or, les « non » francophones qui seuls ici entrent en considération ne dépassèrent pas 55 au Sénat et 54 à la Chambre. En conséquence, la protection de l'article 38bis, à supposer même qu'elle eût été déclenchée, n'aurait nullement empêché la communauté néerlandophone d'imposer sa loi aux francophones.

5. Voyons enfin ce qu'aurait donné l'application de l'article 3bis aux scrutins sur les Fourons. Ici, point de doute sur les modes de calcul puisque, aussi bien, ils ont été précisés par la Table ronde. L'opposition de 44 sénateurs ou de 50 députés francophones était nécessaire pour faire échec au projet. Or, ce dernier eût essuyé un double veto puisque 55 sénateurs et 54 députés francophones votèrent contre lui.

Objectera-t-on que notre répartition des parlementaires entre les deux communautés comporte une part d'incertitude ? Le tableau suivant, dans lequel nous les avons classés d'après leurs circonscriptions, vient confirmer notre analyse :

Scrutin du 9 octobre 1962 sur le transfert des Fourons — Sénat.

Nombre des présents : 163.

Ont voté « oui » :

57 sénateurs des arrondissements flamands ;
5 sénateurs des arrondissements wallons ;
13 sénateurs du Brabant ;
15 sénateurs cooptés.

Ont voté « non » :

7 sénateurs des arrondissements flamands ;
40 sénateurs des arrondissements wallons ;
9 sénateurs du Brabant ;
7 sénateurs cooptés.

Se sont abstenus :

6 sénateurs des arrondissements flamands ;
3 sénateurs des arrondissements wallons ;
0 sénateur du Brabant ;
1 sénateur coopté.

Scrutin du 31 octobre 1962 sur le transfert des Fourons — Chambre des représentants.

Nombre des présents : 198.

Ont voté « oui » :

91 députés des arrondissements flamands ;
20 députés des arrondissements wallons ;
19 députés de Bruxelles.

Ont voté « non » :

2 députés des arrondissements flamands ;
45 députés des arrondissements wallons ;
9 députés de Bruxelles.

Se sont abstenus :

6 députés des arrondissements flamands ;
4 députés des arrondissements wallons ;
2 députés de Bruxelles.

On conviendra que la plupart des parlementaires de Bruxelles, du Brabant ou cooptés qui ont pris part à ces scrutins ont vraisemblablement voté en fonction de leur appartenance communautaire. Admettons cependant que tel ne fut pas le cas et que parmi eux francophones et néerlandophones fussent aussi nombreux à voter « oui » et « non ». Les sénateurs francophones opposés au transfert eussent alors été 48 au moins ; les députés francophones dans le même cas, 49 ou 50 au moins. Le transfert eût donc été repoussé au Sénat en tout cas, avec une bonne marge de sécurité. On constatera que nous nous sommes placés volontairement dans l'hypothèse la plus défavorable, car une simple lecture des *Annales parlementaires* permet de s'assurer de l'appartenance communautaire réelle de bon nombre des parlementaires bruxellois, brabançons ou cooptés ayant voté « non » lors des scrutins en question.

Si nous nous sommes quelque peu attardés sur ces scrutins, au demeurant exceptionnels par l'affrontement qu'ils trahissent, c'est qu'ils constituent l'exemple même d'abus de majorité que toute garantie contre la minorisation doit empêcher. Notre analyse démontre, à notre sens, l'inefficacité du système du PLP, l'efficacité relative du projet initial du PSC, l'efficacité totale de celui du PSB dans son interprétation habituelle, l'impraticabilité de l'article 38bis, enfin l'utilité de l'article 3bis qui désormais doit prévenir la répétition de tels faits.

Mais la portée de ces articles est-elle réellement limitée à l'avenir ? On sait que l'opposition PLP

ainsi d'ailleurs que les régionalistes critiquent ces garanties sous prétexte qu'elles « quasi-constitutionnaliseraient » la législation existante. Pourquoi, au contraire, ne s'appliqueraient-elles pas intégralement à celle-ci, donc rétroactivement ? Certes, l'intervention de la protection de l'article 38bis requiert le vote qualifié d'une motion d'exception qui, n'ayant jamais été déposée dans le passé ne saurait donc déclencher l'application rétroactive de la procédure spéciale prévue. Il en va tout autrement de la garantie de l'article 3bis qui ne consiste qu'en un décompte particulier des résultats des scrutins en certaines matières, justifiée par des considérations évidentes d'équité dans un pays pluri-communautaire. L'application rétroactive de cet article ne remettrait d'ailleurs en cause, à notre connaissance, que le transfert des Fourons. En se ralliant à une telle interprétation (56), le Constituant redresserait une injustice qui, manifestement, fut de surcroît une grave erreur politique susceptible d'empoisonner longtemps encore les relations entre les deux communautés (57); c'est assez dire qu'il ferait ainsi preuve de sagesse (58).

Une conclusion en tout cas nous paraît se dégager des développements qui précèdent, c'est que même sous le régime « partocratique » décrit par M. Grégoire, il est des exemples à vrai dire exceptionnels où l'appartenance communautaire des élus au Parlement l'a emporté sur leur allégeance politique. Cette constatation à elle seule ne justifie-t-elle pas la recherche de garanties parlementaires ? Nous croyons quant à nous qu'en reconnaissant officiellement l'existence des deux communautés et en organisant leur protection, la Constitution révisée engagera les partis eux-mêmes à se soucier davantage de la minorité francophone, puisque c'est d'elle essentiellement qu'il s'agit. Cette dernière sera politiquement revalorisée par son accès, aussi exceptionnel soit-il, au veto législatif. Point n'est besoin pour cela de créer les organes délibérants qu'évoque l'expression de « groupes linguistiques ». Leur apparition et plus encore leur reconnaissance constitueraient une menace pour l'unité nationale. Il suffit que la majorité absolue des représentants de chaque communauté puisse, par leur opposition, mettre en échec la législation dans certaines occasions critiques pour que la communauté majoritaire se sente désormais tenue de rechercher l'assentiment de la communauté minoritaire. Et, par-delà toutes les procédures,

c'est ce qui importe au premier chef. A la vérité, c'est précisément parce qu'elles s'écartent des institutions classiques que les garanties parlementaires contre la minorisation devraient pouvoir réconcilier le parlementarisme avec le régionalisme en assainissant l'un et l'autre. Dans cette optique, il n'est donc pas impensable qu'à la solidarité idéologique des parlementaires se superpose bientôt une solidarité régionale et linguistique « décomplexée » qui pourrait légitimement s'exercer pour la protection des intérêts vitaux des communautés.

LIMITES DU SYSTEME RETENU

Il est un aspect important des garanties parlementaires contre la minorisation qui nous paraît avoir été quelque peu négligé par les Partis traditionnels et leurs négociateurs, c'est celui du contrôle des procédures d'exception. Ni la proposition du PSC, ni le Compromis des socialistes, ni le Plan du PLP, ni les « Conclusions » des délégations des deux premiers partis n'envisagent le cas où la majorité ordinaire de l'une des Chambres ayant passé outre à la procédure de protection, on l'interpréterait dans un sens opposé à celui réclamé par la minorité. Certes, en son article 131, la Constitution impose déjà une majorité qualifiée pour sa propre révision, elle a étendu cette exigence à l'adoption du suffrage féminin et à la création de nouvelles catégories de sénateurs élus directement, et bien que nulle sanction ne soit prévue aucune violation directe de ces stipulations n'a été enregistrée. Cependant, dans le passé, la lourdeur de la procédure de révision conduisit à plusieurs reprises le Parlement à tourner la loi fondamentale par une interprétation abusive. Dès lors pourquoi

(56) Encore que le libellé actuel du projet d'article 3bis ne s'y oppose pas, à notre avis, il serait préférable de le formuler comme suit: « Le vote des lois entrant dans le cadre de l'article 3bis n'est pas acquis si... » (le reste inchangé) et d'insérer cette disposition en tête de l'article 38bis, où elle serait davantage à sa place.

(57) L'objection pratique tirée de l'impossibilité de déterminer l'appartenance communautaire des parlementaires a été réfutée à la page 212 ci-dessus.

(58) On relèvera sans surprise que la presse « wallongante » n'a pas saisi le parti qu'elle pouvait tirer de l'article 3bis pour obtenir le retour des Fourons à la Province de Liège. L'organe du MPW, *Combat*, dans son numéro du 18 mars 1965, consacré aux Fourons, proclame: « Il faut leur rendre justice avant la révision de la Constitution qui, par l'article 3bis, va les lier définitivement au Limbourg ».

en irait-il autrement des garanties constitutionnelles contre la minorisation ? Est-il sage d'attendre de deux assemblées politiques qu'elles soient toujours unanimes dans l'appréciation des cas où leur majorité ordinaire serait dépossédée ? Évidemment non. La question préjudicielle de la qualification, dans le cadre de l'article 3bis, les contestations relatives à la motion d'exception de l'article 38bis, doivent-elles être tranchées à la majorité ordinaire ou bien à la majorité qualifiée, et dans l'affirmative, à laquelle (59) ? C'est à M. Marcel Grégoire que revient l'honneur d'avoir le premier, à notre connaissance et bien avant l'aboutissement des négociations constitutionnelles, insisté sur la gravité de ce problème (60). Le Professeur De Visser a repris l'argument sans toutefois parvenir exactement aux mêmes conclusions, comme nous le verrons plus loin (61). Toute procédure de protection dotée de quelque efficacité risque d'être exposée aux conflits qu'elle a pour mission d'apaiser et de résoudre (62). Qu'arriverait-il en pareil cas ? M. Marcel Grégoire voit deux possibilités d'ailleurs nullement incompatibles :

En premier lieu, la minorité qui s'estimerait victime d'une violation du Pacte fondamental pourrait demander au Roi de ne pas sanctionner — comme il en a théoriquement le droit — la loi jugée inconstitutionnelle. Elle pourrait évoquer, pour ce faire, le serment prêté par le Chef de l'État qui l'oblige en termes exprès à « observer la Constitution et les lois du peuple belge ». Et M. Marcel Grégoire de relever : « Combien délicate serait alors sa situation si les communautés venaient à l'adjurer l'une ou les unes d'approuver, l'autre ou les autres de repousser une loi inconstitutionnelle ! C'est là à l'évidence une éventualité qu'à tout prix il ne faut pas laisser se créer (63) ».

En second lieu, si les litiges entre communautés linguistiques quant à l'application de la procédure de protection sont suffisamment fréquents ou graves, et si la majorité ordinaire les tranche contre une minorité compacte, ils risquent de déboucher sur la violence ; « A ces excès de la force, il n'y a pratiquement qu'un remède, et c'est aussi la force. En ce sens qu'à la force d'en haut, c'est-à-dire l'arbitraire des gouvernants, risque alors de correspondre la force d'en bas, à savoir la révolution des gouvernés (63) ».

Est-ce à dire qu'il faut condamner toute garantie parlementaire contre la minorisation comme inopé-

rante et dangereuse ? M. Marcel Grégoire tend à le croire en raison surtout de l'allégeance partisane des parlementaires. Nous pensons avoir montré plus haut les limites de cet argument. Quant à la solution de rechange que préconise M. Grégoire, à savoir le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, nous y reviendrons dans la suite de ce travail. Pour l'instant nous tenterons de rechercher comment pourrait être résolu le problème des contestations relatives aux garanties parlementaires contre la minorisation.

Il ressort de l'exposé qui précède que ces litiges ne peuvent être tranchés par le Parlement qui serait lui-même, en la matière juge et partie. Du moment que la majorité ordinaire, qui jusqu'ici décidait toujours souverainement dans les seules limites d'ailleurs déterminées par la Constitution, est dépossédée de certains de ses droits, mais que l'on veut éviter de les transférer tous à des majorités qualifiées, il nous paraît hautement souhaitable qu'une instance extra-parlementaire soit appelée à trancher les contestations entre ladite majorité et la minorité protégée (64). Le recours à un tel organe serait évidemment plus exceptionnel encore que l'intervention de la procédure de protection. Mais en reconnaître la possibilité permettrait d'éviter l'impasse constitutionnelle évoquée ci-dessus, et de déjouer d'éventuelles manœuvres inspirées de la politique du pire. C'est d'ailleurs, pour l'essentiel, la conclusion à laquelle s'était arrêté, dans l'article déjà cité, le professeur De Visser qui préconisait, à cette fin notamment, la création d'une Cour constitutionnelle. « A un noyau de magistrats de profession, qui pourraient être recrutés au

(59) Si l'on s'en remet à l'arbitrage du Président de l'assemblée, comme le suggère M. P. Wigny, on opte en fait pour la majorité ordinaire dont il est l'émanation. Cf. Pierre WIGNY : *Propos constitutionnels*. Bruylant, Bruxelles, 1963, p. 90.

(60) Marcel GREGOIRE : « Le droit au-dessus du pouvoir » in *Le Soir* du 9 octobre 1963 ; et « Vraies et fausses garanties » in *Le Soir* du 30 octobre 1963.

(61) Paul DE VISSCHER : « La révision constitutionnelle », IV, in *La Libre Belgique* du 12 décembre 1963. Cf. *infra*, p. 214.

(62) Le problème eût revêtu moins d'acuité en cas d'établissement d'une liste de lois réservées, solution qui semblait avoir les préférences des auteurs du Compromis des socialistes. Il se fût néanmoins posé en cas de contestation toujours possible sur un vote à la triple majorité.

(63) M. Marcel GREGOIRE : « Le droit au-dessus du pouvoir » in *Le Soir* du 9 octobre 1963.

(64) Les rapporteurs au XIX^e Congrès national du PSC, MM. Moyersoen et Wigny, envisagèrent « un recours obligatoire à l'avis du Conseil d'État » en cas de « conflit d'interprétation ». En l'occurrence, cette solution nous paraît bien insuffisante car un avis n'élimine nullement les contestations.

sein de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, pourraient être adjoints des hommes indépendants ayant acquis l'expérience de la vie politique et qui seraient élus, pour un terme de cinq ou dix ans, à la majorité des deux tiers des voix des deux Chambres réunies (65) ». Cette dernière précision démontre combien une telle Cour constitutionnelle aurait pu être liée à l'institution parlementaire. Son prestige et son autorité eussent été tout autres que ceux de la Commission permanente pour l'amélioration des relations communautaires prévue par la Table ronde, car l'objet essentiel de la Cour en question devait être d'assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois dans lequel M. De Visscher comme M. Grégoire voient la plus sûre garantie contre la minorisation. Il nous paraît regrettable que la Table ronde n'ait pas retenu une telle suggestion. Mais, à notre sens, rien n'empêche le Constituant de compléter les articles 3bis de façon à attribuer à la Cour de cassation le droit de connaître des contestations relatives à leur application.

Le problème que nous venons d'étudier nous a conduit à évoquer celui du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, préconisé avec beaucoup de conviction par les deux éminentes personnalités que nous venons de mentionner (66). Signalons toutefois que, à la différence de M. De Visscher, M. Grégoire ne préconise pas l'institution d'une instance supérieure spécialisée. Ici encore, qu'il nous soit permis de le citer.

« Il faudrait donc..., redéfinir les droits des Belges à la lumière notamment de la Déclaration européenne des droits de l'homme, proclamer qu'aucune loi ni mesure réglementaire ne pourront y porter atteinte et confier aux juges aussi bien de l'ordre administratif que de l'ordre judiciaire et chacun dans sa sphère, la mission de veiller à l'application de cette prescription (67). » Objecte-t-on à ce système qu'il établirait un gouvernement des juges ? M. Grégoire réfute cette critique en arguant de sa limitation possible au domaine des libertés publiques, de la prudence traditionnelle — du « self restraint » — de nos magistrats, de l'existence de la Cour de Justice des communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme, qui l'une et l'autre peuvent refuser l'application en Belgique d'une loi belge. « Au surplus, poursuit-il, si l'objection devait être maintenue, il est un moyen de l'écartier, et il est déci-

sif ; c'est le référendum, si souhaitable à l'heure actuelle pour d'autres raisons encore. Au cas où les juridictions judiciaires ou administratives compétentes auraient en effet, déclaré une loi inconstitutionnelle, il serait facile de prévoir qu'à l'initiative soit du Gouvernement, soit d'une des deux Chambres se prononçant à la majorité simple la controverse serait soumise au référendum. La disposition législative incriminée serait, en ce cas, maintenue — car son maintien ou sa disparition constituerait l'objet même de la consultation — au cas où elle serait approuvée par la majorité simple des votants dans chacune des trois communautés... (66) ». On relèvera en passant que ce système de référendum par communautés constitue une justification de la notion de triple majorité (68).

Etant personnellement acquis au contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, nous n'en sommes que plus à l'aise pour observer que, à notre sens, il n'apporterait lui aussi qu'une solution partielle au problème de la minorisation. La preuve en est que cette thèse connaît un regain de faveur dans un pays comme la France qui ne comporte pas de communautés différentes et ignore le phénomène de minorisation (69). Certes l'existence d'un contrôle de la constitutionnalité des lois pourrait éviter des errements en matière de droits et libertés publics, mais de quel secours serait-il si Flamands et Wallons s'affrontaient au sujet, par exemple, de la reconversion de certaines industries ou de l'utilisation de l'eau douce en Belgique ? N'est-il pas évident que dans une société moderne le heurt des intérêts régionaux ou communautaires peut revêtir une acuité politique supérieure au viol des droits individuels ?

Ceci dit, M. Grégoire nous paraît avoir démontré de façon irréfutable l'utilité d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. A notre avis un tel contrôle ne contredirait pas mais com-

(65) Paul DE VISSCHER: « La revision constitutionnelle », II, in *La Libre Belgique* du 10 décembre 1963.

(66) Ainsi que par plusieurs autres, comme par exemple: M. F. DUMON (« De toetsing van de grondwettigheid der wetten in vergelijkend recht gezien », in *Rechtskundig Weekblad*, 1964) ainsi que MM. Moyersoën et Wigny (Cf. *supra*, p. 194).

(67) Marcel GREGOIRE: « Ratera-t-on la réforme constitutionnelle ? », in *Le Soir* du 15 juillet 1964.

(68) A une nuance près toutefois, car M. Marcel Grégoire distingue une troisième communauté, formée par les Bruxellois.

(69) Louis ROUGIER: *L'erreur de la démocratie française*, Editions de l'Esprit nouveau, Paris, 1963.

pléterait plutôt le système des garanties parlementaires des articles 3bis et 38bis. Le premier viserait à protéger les droits fondamentaux des individus, le second, les intérêts fondamentaux des communautés, les uns ne coïncidant pas nécessairement avec les autres. Au demeurant, les deux solutions s'harmoniseraient utilement sur le plan technique aussi, puisqu'on a vu combien il serait souhaitable qu'une instance extra-parlementaire pût trancher les contestations relatives à l'application des procédures spéciales. Malheureusement, la Table ronde, qui étudia le problème, se refusa à la résoudre positivement dans des circonstances que l'on ne peut que déplorer : « Les membres de la Commission n'étant pas unanimes pour introduire un tel contrôle — lit-on dans le projet de Rapport — ce dernier n'a pas été retenu (70) ». Si les négociateurs à la Commission pour la réforme des institutions avaient toujours observé la loi de l'unanimité, auraient-ils jamais pu trancher les autres problèmes délicats qui leur avaient été soumis ? Puisque donc le Constituant n'a pas été invité à reconnaître le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, en le limitant par exemple au domaine du Titre II de la Constitution intitulé « Des Belges et de leurs droits », il nous reste à rappeler que rien dans la Charte fondamentale n'interdit au Pouvoir judiciaire de s'arroger une telle fonction. Son intervention pourrait s'avérer d'autant plus souhaitable que les garanties parlementaires finalement retenues sont nettement plus restrictives que celles préconisées par le Compromis des socialistes et même par le plan d'Ostende du PSC. Enfin, elle se justifierait aussi par la nécessité de faire prévaloir les droits de l'homme sur ceux des Communautés en cas de conflits entre les uns et les autres.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, nous voudrions émettre quelques considérations générales sur la portée de l'expérience tentée en Belgique.

La nouveauté des systèmes et de l'idée même des garanties parlementaires contre la minorisation n'a pas manqué d'épouvanter certains juristes ou publicistes. Il faut reconnaître que le droit comparé nous est ici de peu de secours. Depuis que,

faisant preuve d'un pragmatisme génial, la Convention de Philadelphie, en 1787, eut posé les bases du fédéralisme moderne, peu de progrès ont été accomplis dans la mise au point de techniques juridiques et politiques permettant à des communautés différentes de coexister dans un même cadre étatique. L'histoire démontre que moins les communautés sont nombreuses plus leur collaboration organique est difficile à réaliser, avec ou sans fédéralisme. La coexistence à deux paraît la plus délicate. Or, aujourd'hui, cette coexistence précisément est mise en cause un peu partout dans le monde par un retour offensif du nationalisme. Les exemples récents ou actuels — aussi différents soient-ils — du Liban, de l'Irak, de la RAU, de la Fédération du Mali, de l'Algérie, de Chypre et du Canada attestent l'urgence de solutions nouvelles.

Pour régler le problème des relations intercommunautaires, la Belgique, pays de vieille civilisation, a sur la plupart de ces États de réels avantages : les communautés y sont relativement équilibrées, elles ne sont pas étanches, elles s'affirment l'une par rapport à l'autre en fonction surtout de la langue qui, somme toute, est un critère moins explosif que la race, la religion ou le colonialisme. Les garanties parlementaires contre la minorisation permettront-elles à la Belgique de relever le défi régionaliste ? Certes, lesdites garanties ne constituent pas une panacée. On ne peut attendre d'elles qu'elles résolvent les problèmes économiques et sociaux de telle ou telle région du pays. Ce rôle incombe toujours à l'État qui, à cette fin, s'oriente d'ailleurs vers une décentralisation et une déconcentration sans précédent. Les garanties parlementaires ne sauraient avoir d'autres ambitions que de contribuer à restaurer la confiance des communautés en sauvegardant leurs intérêts fondamentaux. Pour limité qu'il soit cet objectif n'en est pas moins considérable.

Les procédures des articles 3bis et 38bis sont-elles en mesure de l'atteindre ? Ou bien les inconvénients inhérents à leur complexité sont-ils insuffisants à balancer leur efficacité psychologique ? On estime généralement qu'à vouloir trop entrer dans le détail des choses, une charte fondamentale perd autorité et prestige. Ceci est particulièrement vrai pour les régimes de Cabinet. Le fait est que

(70) Documents annexés., p. 32.

les procédures dites de rationalisation du parlementarisme se sont toujours avérées décevantes, si même elles n'ont pas contribué à peupler le vaste cimetière des constitutions qui nous entoure. Or, les garanties parlementaires retenues, comme toutes celles que nous avons examinées, se caractérisent par une certaine complexité qu'il n'est apparemment pas dans le génie de notre régime de constitutionnaliser. Aussi bien des appréhensions se sont-elles exprimées quant à l'avenir tant des garanties elles-mêmes que de nos institutions ainsi amendées.

Nous ne nierons pas que les innovations projetées présentent des risques. Mais, croit-on qu'il y en eût moins à ne rien changer ? Croit-on surtout que des réformes d'un autre ordre eussent suffi à désarmer les craintes de minorisation et à endiguer les régionalismes nationalistes ? On nous permettra d'en douter. Pour être à la fois efficace et viable, tout système de garantie doit répondre à certaines exigences. Il lui faut en effet :

- protéger effectivement les intérêts fondamentaux des communautés en présence ;
- n'intervenir qu'exceptionnellement ;
- être simple, au moins dans son principe ;
- prévoir le règlement des contestations éventuelles relatives à son application.

Ces conditions se dégagent croyons-nous des développements qui précèdent. Or, il faut bien constater qu'elles ne sont qu'imparfaitement remplies par l'accord réalisé à la Commission pour la réforme des institutions. Elles l'eussent mieux été.

semble-t-il, si les deux tiers de la représentation de chaque communauté linguistique s'étaient vu reconnaître le droit de provoquer en toute matière législative un vote à la triple majorité (71) et si une instance extra-parlementaire avait été prévue pour sanctionner les manquements à une telle procédure. Pourquoi ce genre de formule moniste ne l'a-t-il pas emporté ? Peut-être parce que le PLP n'a pas joué au sein de la Commission tripartite le rôle qu'il revendiquait et qui lui eût permis, avec un effort d'imagination (72) d'éviter le système effectivement critiquable des matières réservées. Peut-être surtout, parce que, avant de constituer une solution juridiquement séduisante, tout texte constitutionnel doit inévitablement consacrer un compromis politique entre des thèses et des intérêts divergents.

En dépit de leurs faiblesses, d'ailleurs partiellement corrigibles, les dispositions des articles 3bis et 38bis représentent un progrès indéniable par rapport à la situation actuelle. Elles reconnaissent l'existence des deux communautés belges et elles organisent leur protection en sorte que les francophones seront désormais à l'abri de tout coup de force de la majorité nationale dans le domaine linguistique, sans pour autant que la législation ordinaire et la vie gouvernementale ne cessent de dépendre de cette seule majorité. A ce titre elles nous paraissent constituer une innovation décisive, dont l'intérêt déborde largement les frontières de la Belgique.

(71) Cf. *supra*, pp. 200 et 201, [REDACTED]

(72) Et sans la malchance que lui valut la maladie de son Président, M. Vanaudenhove.

1^{er} mai 1965.



Quelques aspects du nationalisme en Europe

par Alfred FRISCH*.

★

Que l'on veuille ou non, la construction européenne se heurte aux nations. La situation confuse qui règne à cet égard a dernièrement été caractérisée par une curieuse déclaration de l'ancien premier ministre français Michel Debré qui avait inventé « l'Europe des patries » et qui préconise maintenant la naissance, pour ne pas dire la création, d'une nation européenne. En réalité, on n'a jamais expliqué bien clairement ce que les différents hommes politiques entendent par nation. D'ailleurs, selon que leur langage est dans le monde francophone d'inspiration révolutionnaire — consciemment ou inconsciemment — ou traditionaliste, ils se servent sans distinction notable des expressions « peuple » ou « nation ». En Allemagne, par contre, la nation est rarement invoquée, car on y accorde la priorité à la patrie, au « Vaterland », qui a, néanmoins, en allemand une toute autre résonance qu'en français où, grâce à la Grande Révolution de 1789, la patrie est intimement liée au nationalisme, tandis que le Vaterland allemand peut avoir pour beaucoup un caractère neutre. En France, l'affaire se complique par l'introduction d'une troisième notion, celle de l'État. On a pu être frappé par la facilité avec laquelle le général de Gaulle est passé de l'Europe des patries de Debré à sa propre formule d'une Europe des États, qui pourrait engendrer, d'après cette philosophie politique assez artificielle, une nation européenne dans un avenir plus ou moins rapproché.

Il semble utile de sortir de ce maquis des mots, qui ne veulent souvent rien dire et qui ont des significations multiples, pour se pencher sur quelques réalités et probabilités. L'Europe des slogans n'a guère de sens. Il serait trop simple d'opposer à l'Europe des nations une Europe sans nations ou à l'Europe des États une construction supranationale. Nos penseurs ou tacticiens politiques — malheureusement ces deux genres risquent de plus

en plus de se confondre, bien entendu au grand avantage des tacticiens — semblent avoir oublié un des attributs essentiels de la souveraineté : le droit et la possibilité d'en aliéner une fraction plus ou moins importante et même l'intégralité. Autrefois, on a toujours été parfaitement conscient du fait que tout traité international implique une certaine limitation de la souveraineté et que de tels traités ne peuvent être conclus que par des États souverains. Les Fédérations ont été l'œuvre d'États souverains qui ont volontairement renoncé à une partie plus ou moins importante de leur souveraineté et de leur indépendance nationales en faveur d'un plus grand ensemble. Il faut, néanmoins, rappeler qu'à ce moment-là personne n'aurait eu l'idée de parler d'une solution supranationale. Cette expression est assez malencontreuse, car elle n'a en réalité aucun fondement juridique véritable et ne se base sur aucune tradition. Lorsque dans une Fédération, un certain nombre de décisions sont prises d'après des règles convenues d'avance avec une majorité plus ou moins qualifiée, ce système n'exclut point le maintien des États avec un volume considérable de droits de souveraineté, ni d'ailleurs un parallélisme entre des votes majoritaires et des coordinations politiques obtenues par consentement unanime. L'évolution du Reich allemand depuis sa phase préparatoire du Zollverein jusqu'à la constitution de la République de Weimar est à cet égard fort instructive. Les Européens auront, en outre, intérêt d'étudier à fond les mécanismes des constitutions des États-Unis, de la République Fédérale d'Allemagne et de la Suisse avant de livrer des batailles théoriques pour ou contre la supranatio-

* Alfred FRISCH, né en 1913 à Heidelberg (Allemagne), licencié en droit de l'Université de Lyon, depuis 1946 correspondant politique et économique de journaux allemands à Paris, auteur de diverses études politiques et sociologiques, notamment dans la série « Futuribles ».

nalité. On se demande pourquoi l'Europe a besoin d'une nouvelle conception juridique pour se fédérer, lorsque personne n'aurait l'idée de donner au pouvoir du gouvernement fédéral en Allemagne, aux États-Unis ou en Suisse un caractère supranational. Abstraction faite des malentendus, confusions et arrière-pensées possibles ou probables, Michel Debré est plus proche de la réalité européenne en parlant d'une nation européenne que ses adversaires qui prônent la supranationalité.

Au risque de choquer certains lecteurs, nous voudrions aussi poser la question de savoir si la notion de supranationalité ne possède pas des racines nationalistes. N'est-il pas préférable et nécessaire de remplacer les États indépendants européens par un ensemble de conception nouvelle au lieu d'aboutir par l'addition des nationalités, qu'on coiffe d'un organisme supérieur, à une supranationalité qui reste, qu'on le veuille ou non, fidèle au principe national ? Lorsqu'on souhaite réellement se libérer des idéologies et définitions du XIX^e siècle, n'est-il pas indiqué de remplacer les nations par une communauté dont l'objectif ne serait plus, comme c'est encore trop souvent le cas actuellement, d'éliminer ou de réduire les prérogatives des États, mais de créer une union *sui generis* qui trouve sa justification non pas seulement dans la volonté de vivre ensemble, mais aussi dans la nécessité d'une concentration politico-économique comme condition préalable de la survie de l'Europe avec un minimum d'indépendance dans l'indispensable interdépendance internationale ? Bref, ce n'est pas la solution supranationale qui nous permettra de dépasser la nation, mais l'esprit communautaire.

Après cette digression, nous voudrions revenir au sujet même de notre étude, c'est-à-dire au nationalisme dont les manifestations et les formes d'expression sont suffisamment concrètes et qui continuent à jouer un rôle considérable en Europe, même dans des milieux qui préconisent en même temps des solutions supranationales.

Le micro-nationalisme.

Le premier phénomène qui frappe l'observateur, c'est le développement à travers le monde du micro-nationalisme, au moment même où certains esprits rêvent d'un gouvernement mondial et

où d'autres, beaucoup plus nombreux, mais pas toujours plus réalistes, parlent de l'unité obligatoire de tous les continents, de l'Europe sans rivages, de la communauté latino-américaine, du panafricanisme, etc. Cette éclosion du micro-nationalisme se manifeste sur deux terrains entièrement différents, mais en partie interdépendants. Le premier doit son existence au passage du colonialisme à l'indépendance, le deuxième à un réveil, en apparence assez curieux, du particularisme régional à base linguistique et culturelle. L'interdépendance entre ces deux formes de micro-nationalisme s'explique d'une part par le fait que les manifestations nationalistes des pays ayant récemment acquis leur indépendance sont souvent d'origine tribale, aussi bien en Afrique qu'en Asie, et d'autre part, par l'effet contagieux de l'anticolonialisme. Pour choisir un exemple aussi peu brûlant que possible : un Breton qui pour des raisons hautement estimables, regrette la disparition progressive de sa langue éprouve quelques difficultés à renoncer à la défense de son particularisme local, alors qu'on accorde l'indépendance nationale à un demi-million d'Africains, qui souvent n'ont même pas une langue commune et ont besoin du français ou de l'anglais pour se comprendre. Bien que d'inspiration entièrement différente, le développement du micro-nationalisme des pays développés nous paraît ainsi intimement lié au mouvement de décolonisation.

Après ces réflexions préliminaires, il est sans doute nécessaire de justifier la notion même du micro-nationalisme. On peut évidemment défendre la thèse, selon laquelle tout groupe humain qui croit avoir le droit de constituer, pour une raison ou une autre, une communauté distincte à caractère propre, possède le droit de s'affirmer et d'exprimer sa volonté d'indépendance ou sa vocation de régler librement ses problèmes internes sans être obligé de se soumettre à des décisions externes. Seulement, ce qui nous intéresse et préoccupe dans cette évolution, c'est le double phénomène de la poussée vers des unités plus grandes avec un dépassement très conscient du nationalisme et de la renaissance simultanée du nationalisme dans des cadres très limités avec le danger d'une véritable désagrégation des organisations étatiques et même de communautés considérées jusqu'à présent comme solides et durables. Il ne s'agit point de porter des jugements de valeur, de condamner ou

de justifier le micro-nationalisme, mais seulement et surtout d'en tenir compte de façon réaliste et de connaître les limites des mouvements unitaires, qui ont souvent un caractère trop démagogique. Lorsqu'on néglige les multiples manifestations du micro-nationalisme, soit en Europe, soit ailleurs, on surestime facilement l'efficacité de certaines idées ou de certaines conceptions politiques, en risquant de devenir dupe d'un simple mythe. A notre avis, les politiciens ou les théoriciens qui préconisent au lendemain de la décolonisation la réalisation rapide de l'unité africaine sans même tenir compte du fossé qui sépare pour de nombreuses raisons l'Afrique arabe de l'Afrique noire, frisent l'absurdité politique. Comment peut-on sérieusement espérer qu'un territoire ayant récupéré après une longue domination sa souveraineté, avec plus ou moins de rapidité et de facilité, y renonce sans délai même partiellement en faveur d'une unité continentale ? On devrait dans ce cas être en présence de dirigeants extrêmement sages ou pourvus de qualités surhumaines, d'autant plus que la volonté nationale est intimement liée à des ambitions personnelles. Certes, la raison impose à l'Afrique un regroupement, à tout le moins la constitution d'unités économiques régionales ; certes, le courant général est orienté dans le monde vers des unions économiques et politiques de plus en plus puissantes, avec la constitution de communautés de peuples susceptibles d'enjamber même les océans, mais on aurait tort de négliger dans la politique les impondérables humains. Aussi longtemps qu'il faudra travailler avec des hommes, on n'évitera pas de tenir compte de leurs faiblesses et de leur égocentrisme. Dès à présent, l'exemple africain est concluant. Tous ceux qui croient pouvoir négliger les barrières naturelles existantes et les sentiments séparatistes — ce dernier mot étant compris dans un sens neutre et non péjoratif — ont connu rapidement des échecs. Un regroupement africain n'est concevable que dans un respect absolu de la liberté des hommes et même des souverainetés des États, si petits et si peu viables qu'ils soient. Le développement du micro-nationalisme à travers le monde est donc un avertissement pour tous ceux qui estiment pouvoir rationaliser la politique à l'extrême et subordonner l'homme aux règles sévères d'une économie sacrifiant tout à son efficacité.

En Europe et en Amérique du Nord, le réveil du micro-nationalisme parallèlement à l'unification

économique ou politique des grandes régions ou des continents a, en partie, d'autres causes. D'une façon peut-être un peu exagérée et sommaire, on pourrait dire qu'il s'agit là d'un sous-produit ou plutôt d'une déformation du fédéralisme. On se trouve d'ailleurs en face de tout un faisceau de tendances plus ou moins contradictoires. La revendication d'une autonomie culturelle et linguistique, le désir de maintenir des cultures et des traditions, la volonté de développer des valeurs propres qui risquent de disparaître dans un plus grand ensemble, tout cela paraît fort compréhensible et hautement justifié. Seulement, il n'y a aucune raison d'entourer l'autonomie culturelle de fils de fer barbelés politiques et de prendre des positions de combat, dont la violence n'a souvent plus aucun rapport avec l'objectif poursuivi. Comment défendre une autonomie culturelle lorsqu'on nie en même temps l'essence même de toute culture, c'est-à-dire son universalisme ? A notre avis, il existe une incompatibilité fondamentale entre la culture et le nationalisme. Cette critique s'adresse aussi bien à ceux qui revendiquent ce qu'on peut appeler un fédéralisme linguistique et culturel, qu'à ceux qui s'y opposent. Si l'on veut vraiment vivre à l'heure de l'Europe et à l'heure des grands ensembles, il est absolument indispensable de dépolitiser cette affaire et de libérer les aspirations culturelles et linguistiques de toute hypothèque nationaliste.

La solution fédérale n'est pas toujours possible. Une administration rationnelle exige certains ordres de grandeur. Pour choisir des exemples qui risquent de ne choquer personne : il est concevable de créer une Fédération du Congo, mais difficile de créer une Fédération du Gabon ou du Rwanda. La situation est également entièrement différente au Canada et dans le Jura suisse. Bien entendu, le micro-nationalisme est souvent le résultat historique d'une longue centralisation politique, mais l'émiettement administratif n'est pas obligatoirement une bonne réponse. L'issue sera probablement la lente mise en place d'un régionalisme européen, à condition que le débat soit dépolitisé et le micro-nationalisme éliminé. En attendant, nous sommes malheureusement obligés d'en tenir compte et d'éviter sur le terrain de la philosophie ou de la pratique fédéraliste cette grave confusion qui consiste à pousser à l'échelon supérieur en direction du dépassement ou même de l'élimination des nations par des constructions suprana-

tionales plus ou moins théoriques, tout en réveillant à la base un micro-nationalisme gênant par le biais de la défense ou même parfois du réveil de l'autonomie culturelle et linguistique.

L'évolution fédéraliste européenne, même si elle n'atteint qu'un degré relativement modéré, conduit, néanmoins, d'une façon automatique vers une transformation des structures politiques, grâce au déplacement et à la redistribution des pouvoirs. L'abandon progressif de diverses parcelles de la souveraineté nationale en faveur d'une communauté plus large donne davantage de liberté d'action aux unités régionales ou locales, surtout si elles avaient été soumises dans le passé à un régime centralisé. Dans ces conditions, le fédéralisme européen, conçu dans un esprit très large et sans rigidité juridique aucune, favorise l'autonomie, ceci d'ailleurs dans l'intérêt d'un sain équilibre. Pourtant, une fois de plus, il faudrait combattre particulièrement dans une telle conjoncture tout micro-nationalisme, car il fausse le jeu et risque d'ébranler les bases mêmes d'une communauté plus large, car il n'y a pas le moindre doute que n'importe quel nationalisme, quelle que soit sa motivation, est contraire à l'évolution politique moderne et à la création des grands ensembles. La situation pourrait devenir d'autant plus grave que ce micro-nationalisme s'oppose facilement à une politique régionale dépassant les frontières. Si le particularisme breton ne pose aucun problème majeur en raison de son isolement géographique, une renaissance de l'autonomisme alsacien serait incontestablement un barrage pour un regroupement régional autour du Rhin, car cet autonomisme a déjà voulu se distinguer dans le passé aussi bien de la France que de l'Allemagne. Les affinités économiques entre l'Alsace et la Lorraine d'une part, l'Alsace et le pays de Bade d'autre part, sont en tout cas plus fortes et plus décisives que les affinités culturelles, linguistiques ou politiques. Ajoutons aussi que les habitants des régions frontalières ont toujours été fort accessibles à des sentiments nationalistes, surtout lorsqu'ils ont cru être des minorités. Bref, l'Europe, afin de pouvoir se développer, sera obligée d'extirper d'une manière ou d'une autre le micro-nationalisme, sans pour autant porter atteinte aux autonomies régionales souhaitables et sans gêner l'épanouissement culturel de ses minorités, dans la mesure où elles sont encore capables de fournir une

contribution à une communauté plus vaste. En effet, la survivance d'une langue ou d'un dialecte n'est nullement une preuve suffisante de l'existence de forces créatrices.

La xénophobie.

Toujours dans le domaine du micro-nationalisme, il importe d'attirer l'attention sur les répercussions anti-européennes d'une xénophobie curieusement ancrée dans des esprits plus ou moins simples. Il est facile d'élaborer sur le papier des constructions dites supranationales et d'exiger, conformément à une belle doctrine, la disparition des nations ou des Etats, mais lorsqu'on observe la réalité quotidienne avec objectivité et sans idées préconçues, on constate combien il est difficile de faire accepter par les citoyens moyens de l'Europe la libre migration des travailleurs. Dans notre société de consommateurs, basée sur la primauté du plein emploi, la crainte de la concurrence ne joue plus qu'un rôle secondaire. L'hostilité envers les travailleurs étrangers est un phénomène d'inadaptation et d'intolérance. Les groupes humains supportent difficilement *en* plus grand nombre des éléments différenciés, soit par les habitudes de vie, soit par la langue, soit par leur comportement général. Les bâtisseurs de l'Europe ont jusqu'à présent mis leurs espoirs dans une meilleure compréhension des peuples par une information réciproque plus complète ou plus objective et surtout par un mouvement d'échanges de plus en plus intense. Or, il y a une grande différence entre l'échange, qui ne comporte que des contacts provisoires et qui est basé sur le respect réciproque des particularités, et la libre circulation des travailleurs avec l'objectif de réaliser ainsi une interpénétration humaine par une intégration progressive jusqu'à la réalisation d'une assimilation parfaite. Si quelques semaines permettent de faire du travail utile dans le domaine de l'échange, l'intégration et l'assimilation humaines sont en général l'œuvre d'une génération et ne réussissent que dans un climat de tolérance.

Il n'est pas possible de faire abstraction de ces réalités, lorsqu'on veut construire l'Europe. N'est-il pas juste de reprocher à la plupart des mouvements fédéralistes d'avoir préféré les visées politiques à un long travail en profondeur afin de donner aux citoyens une formation humaine véri-

tablement européenne ? Les causes de la xénophobie dans le contexte européen sont multiples. Sans doute y a-t-il encore un peu partout le vieux réflexe tribal qui surgit contre l'étranger, surtout lorsqu'il est capable de former une enclave humaine. La xénophobie est en général proportionnelle au degré de primitivité du milieu social. Dans ce sens, elle est aggravée par l'embourgeoisement de la classe ouvrière, qui devient sociologiquement plus primitive dans la mesure où elle perd son idéalisme, son esprit de lutte et son internationalisme. D'autres frictions résultent de l'encombrement des villes et même des campagnes dans certains pays ou régions, sans parler des jalousies et des incompatibilités d'humeur. Malheureusement, les manifestations de xénophobie augmentent en nombre et en envergure avec la liberté de circulation des hommes à travers l'Europe. Nous ne croyons d'ailleurs pas que l'élément racial en soit une cause importante. Lorsque l'hostilité envers les travailleurs étrangers prend un aspect racial, il s'agit presque toujours de pays qui, pour une raison ou une autre, ne permettent pas une immigration massive d'hommes de couleur, sauf si les victimes appartiennent à des catégories qui se sont désagréablement fait remarquer dans le passé et qui servent ainsi comme boucs émissaires. C'est ainsi le cas en France depuis la dernière guerre pour les Algériens. On se rappellera qu'entre les deux guerres la xénophobie avait été dans la même France principalement dirigée contre les réfugiés de l'Europe Centrale et de l'Europe de l'Est, qui avaient ainsi pris la suite des Italiens.

Quoi qu'il en soit, là où le prétexte racial ne saurait être invoqué, la xénophobie n'est en général pas moins virulente. Citons le sort des mineurs italiens et turcs en Belgique et la décision assez extraordinaire du gouvernement suisse de réduire le nombre des étrangers de 5 %, tout en sachant que la prospérité du pays dépend du volume global de sa population active. Le référendum récemment provoqué dans le canton de Genève contre l'expansion des organisations internationales et leurs fonctionnaires est également fort caractéristique pour la survivance d'une mentalité tribale et nationaliste regrettable. Dans ce cas, la crainte du bourgeois de manquer d'espace a joué un rôle décisif.

Signalons, enfin, le résultat d'une enquête

récemment menée en Allemagne. La grande majorité des personnes interrogées a accepté en théorie de travailler une ou deux heures de plus par semaine, si le pays pouvait, à ce prix, se passer des ouvriers étrangers. Pour apprécier l'importance de ce sacrifice — évidemment bien théorique — il faut savoir que la diminution des heures de travail est actuellement la première revendication sociale de la population allemande. Là aussi, on souhaite rester entre semblables et fermer ses portes à l'étranger, à cet être différent et par conséquent inquiétant. Or, abstraction faite de son aberration raciste, l'Allemagne n'a jamais été dans le passé xénophobe. Quelle le devienne à l'heure de l'Europe impose réflexion.

La responsabilité de la gauche.

Lorsqu'on passe du micro-nationalisme au macro-nationalisme, on constate que la gauche a pris la succession de la droite, parce que, assez curieusement, l'impérialisme expansionniste plus ou moins lié au colonialisme s'est effacé en même temps que l'internationalisme socialiste. Ce dernier n'a pas seulement été victime de la Première Guerre mondiale et de l'embourgeoisement de la classe ouvrière, mais aussi de la naissance simultanée de l'impérialisme communiste, qui s'est avéré comme un défenseur fort dynamique du patriotisme, déjà en raison de sa vocation interne d'être au service de l'intérêt supérieur de la Russie, considérée comme la patrie de tous les travailleurs du monde. La Seconde Guerre mondiale a, en outre, apporté aux communistes un autre mobile nationaliste, car ils se sont largement livrés à la démagogie de l'union nationale à base de front populaire, au moment où, après l'agression hitlérienne contre la Russie, les intérêts de Moscou coïncidaient avec les objectifs nationaux des pays occidentaux.

L'équivoque du jeu communiste a été rapidement comprise, de telle sorte qu'il n'a jamais possédé une importance en soi, mais il a eu des répercussions importantes sur le comportement des socialistes, qui dans de nombreux pays européens, sont encore maintenant le noyau de la gauche, s'il est encore permis d'utiliser cette classification datant du XIX^e siècle. En transformant la Russie en patrie des travailleurs digne d'être soutenue par tous les moyens, les communistes ont redonné assez curieusement aux ouvriers un sens patrio-

tique et renforcé ainsi une mentalité réactionnaire peu favorable au dépassement des frontières. Les socialistes, dans la mesure où ils se trouvaient en compétition avec les communistes, ont dû tenir compte de cet élément en pratiquant parfois une pénible surenchère. Ils ont d'autant plus facilement succombé à la tentation nationaliste qu'ils ont considéré la résistance contre l'occupant allemand comme une source de rénovation. De tous les temps, le patriotisme a été un programme politique facile et passe-partout.

Le nationalisme socialiste a, cependant, une deuxième origine, indépendante de la démagogie communiste. Il s'agit du complexe national des partis socialistes auxquels on a trop souvent et pendant longtemps reproché d'être insensibles à la patrie et au service d'une solidarité internationale. Ils ont tout d'abord voulu se distinguer des communistes en démontrant qu'ils n'obéissent point à un gouvernement étranger quelconque, mais qu'ils sont tout disposés à se consacrer à la défense d'une cause nationale. Ensuite, ils ont estimé qu'ils ne pourront conquérir le pouvoir qu'en gagnant la confiance de la petite bourgeoisie, qui, selon eux, est restée enfermée dans la pensée nationale et dans un esprit conservateur. Il s'y ajoutait la crainte d'être considérés dans une période de transformations et d'abandons de privilèges nationaux comme des bradeurs. C'est ainsi que le parti socialiste allemand s'est avéré sous l'impulsion de Kurt Schumacher, qui était pourtant enraciné dans la tradition internationaliste, pour de pures raisons tactiques, être le protagoniste d'une souveraineté à reconquérir. Dans le même esprit, le parti socialiste français n'a jamais réellement osé accorder à l'Algérie l'indépendance, tandis que le parti travailliste anglais s'est décidé, à la surprise générale, à défendre après l'achèvement de la décolonisation en 1965 les prétendus intérêts anglais à l'Est de Suez, reprenant ainsi une formule et une politique que le parti conservateur avait déjà largement désavouées.

Il est clair que les socialistes ont eu dans ces conditions quelques difficultés à s'enthousiasmer pour l'idée européenne. On se rappelle les hésitations du parti socialiste français envers le plan Schuman et sa division profonde provoquée par l'armée européenne, qui aurait été aisément votée, si elle avait trouvé l'appui de la gauche démocratique française. Qu'on se rappelle, en outre, l'atti-

tude franchement anti-européenne de la social-démocratie allemande longtemps encore après la mort de Kurt Schumacher. N'a-t-elle pas essayé de s'assurer une victoire électorale en opposant à l'unité européenne la priorité de l'unité allemande ? Si ces deux partis socialistes ont entre temps surmonté dans le domaine européen leurs velléités nationalistes, le parti travailliste anglais reste enfoncé dans un traditionalisme national.

La collusion plus ou moins tacite et à effet réciproque des socialistes et des communistes en faveur du nationalisme marque encore aujourd'hui largement l'ensemble de la gauche européenne, et notamment les intellectuels qui refusent souvent un engagement politique net, mais font preuve envers l'idée européenne d'un sectarisme nourri par un nationalisme latent. Malheureusement, leur influence sur l'Université comme sur les syndicats n'est pas à sous-estimer. L'Europe aurait sans doute pu faire jusqu'à présent des progrès plus rapides, si la gauche l'avait supportée partout avec élan au lieu de se méfier de l'unification du continent, en estimant notamment que le cadre national se prête mieux à la défense des intérêts sociaux qu'un vaste marché supposé être dominé par des cartels et des technocrates. Il faut aussi se rendre compte que les syndicats, et avec eux les partis de gauche, défendent en Europe de plus en plus non pas seulement le plein emploi, mais la stabilité de l'emploi. Ils pratiquent ainsi une politique du statu quo et introduisent dans les milieux ouvriers une mentalité tenacement conservatrice qui n'est évidemment guère compatible avec une action européenne accompagnée inévitablement d'une profonde transformation des structures.

La gauche a fait, en outre, preuve pendant la première phase de la construction européenne d'un étonnant complexe d'infériorité. Elle a très visiblement peur de l'influence des cartels et des technocrates, d'ailleurs pas tout à fait sans justification, car elle n'a pas été et n'est pas encore à la hauteur des tâches qui l'attendent. Il faut malheureusement constater que le rôle européen des syndicats est encore assez réduit, non pas parce qu'ils se heurtent à des résistances ou des exclusives, mais principalement parce qu'ils restent trop souvent sur l'arrière-scène et n'ont pas encore saisi la chance que l'unification européenne leur offre pour leur propre renouveau. Par conséquent, aujourd'hui encore, la gauche, au lieu de collabo-

rer avec les forces vives européennes et d'essayer d'imposer sa volonté dans les domaines importants, subit plus ou moins passivement l'évolution et se plaint amèrement de n'exercer qu'une faible influence. Cette situation encourage dans ses rangs des méfiances et des craintes de toutes sortes. Ces deux éléments nourrissent souvent le nationalisme et fournissent des arguments aussi faciles que fallacieux à la propagande communiste. Certes, les grandes centrales syndicales entretiennent des bureaux plus ou moins importants à Bruxelles, et se font aussi entendre dans le Comité Economique et Social des Communautés européennes, mais dans les pays mêmes, les organisations syndicales sont restées assez imperméables à l'esprit européen. Le développement du Marché commun ne fait guère partie des préoccupations même occasionnelles des sections syndicales. N'est-il pas significatif qu'aucune des organisations syndicales internationales n'a jusqu'à présent mis au point un véritable programme d'action européen ?

En conclusion de ces réflexions sur le nationalisme de la gauche, il nous semble permis d'affirmer que le petit citoyen, qui par son nombre, détermine à présent dans une large mesure, le visage de la société, est un élément retardataire, parce qu'il est pénétré d'une mentalité petite bourgeoise et, par conséquent, conservatrice. Il aurait été plus facile de construire l'Europe avec un mouvement ouvrier révolutionnaire engagé dans la lutte des classes et inspiré par un idéal internationaliste. Actuellement, les moteurs de l'Europe sont plutôt la grande bourgeoisie, qui comprend la nécessité de vastes marchés, et à côté d'elle, l'élite, comprise dans un sens large, tandis que l'embourgeoisement des ouvriers s'avère être un frein. On a probablement tort de parler à cet égard de nationalisme. Nous nous trouvons plutôt en face d'un attachement passif à la politique du clocher et d'un comportement casanier à la suite d'une insuffisante compréhension pour les grands courants de notre époque. Le progrès social a été plus rapide que l'éducation politique et civique. Le moment est donc venu d'essayer de rendre aux ouvriers embourgeoisés un idéal afin qu'ils redeviennent une force réellement active et politiquement productive de la société. Au lieu de s'enfermer dans une attitude purement revendicative rendue largement inutile, les syndicats feraient

bien d'entreprendre une vaste campagne d'éducation civique et européenne.

Le neutralisme nationaliste.

Nous voudrions, enfin, consacrer quelques lignes à une autre source du nationalisme en Europe : le neutralisme. Il s'agit là d'un phénomène à ramifications multiples avec des racines souvent difficilement saisissables. Si l'on fait abstraction des pays qui ont choisi plus ou moins volontairement la neutralité comme statut international, le neutralisme est presque toujours lié à des sentiments nationalistes. La neutralité et le neutralisme sont d'ailleurs des notions bien distinctes, qu'il ne faudrait pas confondre. Quant au neutralisme, il est moins l'expression d'une volonté d'isolement qu'une nouvelle forme d'affirmation de la propre personnalité nationale, appuyée de façon négative sur le refus d'accepter une domination soit réelle soit supposée, ou de se joindre avec toutes les obligations nécessaires à une communauté. Dans ce sens, le neutralisme n'est guère une manifestation passive, mais ressemble beaucoup plus à une politique nationaliste active qui n'exclut nullement des interventions sur la scène internationale dans le but d'accroître le prestige, l'influence ou même la puissance de son propre pays.

Intellectuellement et sentimentalement, le neutralisme est nourri par l'aspiration vers l'indépendance nationale. Dès que ses défenseurs croient leur rêve réalisé, ils s'engagent énergiquement sur la voie d'une politique étrangère indépendante, facilement empreinte d'une certaine folie de grandeur. Bien entendu, dans les conditions actuelles, elle est rapidement vouée à l'échec, si elle ne s'adapte pas tacitement aux réalités, en acceptant l'inévitable interdépendance entre les peuples et un minimum de collaboration. Dans aucun cas, le neutralisme, qui apparaît aussi sous la forme de non-engagement, n'a d'ailleurs depuis la fin de la guerre pu s'imposer effectivement comme un élément déterminant de la politique étrangère. L'Inde, dans ce domaine un des précurseurs, a été obligée de revenir à un certain engagement en raison des répercussions sur son sort des affrontements des blocs et des grandes puissances. La plupart des pays africains en des moments difficiles n'ont finalement pas pu se soustraire à un certain choix. Le neutralisme cesse, en outre, d'exister comme

doctrine politique dès qu'un pays se décide à participer à une communauté d'Etats. En Europe occidentale, on a pu observer à divers moments des tendances neutralistes, mais l'engagement atlantique ou européen a toujours été plus fort. La France du général de Gaulle semble avoir pris peu à peu le chemin d'un neutralisme verbal en insistant beaucoup sur sa volonté d'indépendance et sa liberté d'action dans le domaine diplomatique et militaire. Mais en réalité, ce neutralisme français est une fiction, parce que le général de Gaulle accepte très largement la collaboration européenne et atlantique, tout en reconnaissant les liens créés depuis la fin de la guerre par une série d'interdépendances.

Un exemple, heureusement encore théorique, nous fait comprendre le parallélisme entre le neutralisme et le nationalisme : supposons que l'Allemagne occidentale, déçue par un grave échec des efforts d'unification européenne et abandonnée plus ou moins par une Amérique tournée vers l'Asie, se dégage de ses liens occidentaux pour essayer de retrouver son unité à travers le neutralisme. Dans cette éventualité, elle pratiquerait rapidement une politique indépendante envers l'Est et accorderait à ses préoccupations nationales une priorité absolue en devenant à nouveau un danger réel pour le monde, à condition qu'elle puisse échapper longtemps à la soviétisation. Bref, à notre époque, le neutralisme est anticommunautaire et ne saurait avoir qu'une signification purement nationaliste.

Un nationalisme européen ?

En terminant, nous devons nous poser la question : dans quelle mesure faudra-t-il redouter ou accepter un nationalisme européen ? Les défenseurs d'une communauté européenne structurée sont accusés de nationalisme à la fois par ceux qui restent attachés aux Etats nationaux et par ceux qui souhaitent voir naître, avec plus ou moins de sincérité et de désintéressement, des communautés plus vastes et éventuellement même un gouvernement mondial. Les premiers voient dans ce qu'ils appellent très superficiellement le nationalisme européen une justification de leur propre thèse, selon laquelle les patries, les nations et les Etats ne sauraient disparaître dans un ensemble anonyme ou apatride. Ils affirment que les protagonistes d'une Europe fédérale sont obligés de se

conduire en nationalistes européens, parce qu'il n'y a pas d'Etat sans nations. Si l'on veut faire disparaître la nation française ou la nation allemande, il faut faire naître une nation européenne.

Les autres, les atlantiques ou les mondialistes, reprochent à l'Europe en formation son manque d'ouverture et opposent au prétendu protectionnisme du Marché commun un vaste libre échange comme meilleure garantie d'un rapide progrès économique, social et humain.

Nous avons pu constater que les origines, les motivations et les objectifs du nationalisme sont extrêmement variables. Il ne suffit donc pas de créer une nouvelle notion, celle du nationalisme européen, sans se donner la peine de la définir correctement et d'un commun accord. On n'apporte rien en lançant des slogans du genre de « nation européenne », d'autant moins que la conception de la nation n'est pas identique dans les différents pays appelés à former une nouvelle communauté. En France, cette espèce de nationalisme est d'origine jacobine, par conséquent imprégnée par les idées de la révolution de 1789 et inséparable d'une centralisation excessive. En Allemagne, par contre, le sentiment national n'a jamais pu se développer véritablement, ni d'ailleurs en Italie, tandis que le nationalisme, dans la mesure où il existe en Belgique et aux Pays-Bas, est assez proche d'un particularisme défensif et bien éloigné des conceptions hautaines propagées en France par certains milieux gaullistes. Il est donc certain qu'un nationalisme européen ne pourrait jamais être le résultat d'une addition des nationalismes nationaux. Très probablement, il sera aussi dépourvu de tout aspect sentimental et passionnel, parce que les confédérations et fédérations sont bien obligées, dans une première phase assez longue, d'entreprendre des efforts considérables afin de surmonter leurs oppositions et incompatibilités internes et de faire naître progressivement avec prudence, patience et tact un sentiment communautaire, qui serait rapidement étouffé, si l'on voulait lui donner un sens nationaliste.

Un nationalisme européen ne saurait donc se développer que selon les appréhensions de ceux qui accusent l'Europe d'être trop fermée. Il s'agirait donc d'une conséquence naturelle de la création d'une nouvelle communauté, qui est inévitablement obligée de s'affirmer envers le monde extérieur et qui ne pourra point à la fois se con-

stituer et disparaître dans un ensemble plus vaste. On voit mal pourquoi une Europe consciente de son unité et s'entourant d'une petite muraille indispensable pour la préservation d'une communauté, s'avérerait comme un obstacle à la collaboration et l'interdépendance internationales, lorsqu'on admet par exemple très naturellement l'existence de groupes familiaux encore plus fermés à l'intérieur d'une société. Or, s'il était concevable de faire disparaître par un coup de baguette magique toutes les frontières et d'instituer un gouvernement mondial, on reprocherait évidemment avec raison à la Communauté Européenne d'être anachronique. Mais en réalité, l'unité européenne est une étape indispensable sur la voie lointaine vers une communauté des peuples. Elle possède le grand

mérite d'effacer peu à peu un certain nombre de frontières. Qu'on ne demande donc pas l'impossible et qu'on accepte les exigences élémentaires d'une évolution confédérale et fédérale. Avant de pouvoir s'intégrer dans une communauté mondiale, l'Europe doit d'abord exister et s'affirmer envers l'extérieur. Ce n'est même pas une autodéfense, ce n'est qu'une situation naturelle qu'on aurait tort de confondre avec un nationalisme quelconque, d'autant moins que cette Europe ne refusera aucun dialogue ni aucune confrontation. Mais une fois de plus, afin d'être en mesure de dialoguer, une Communauté doit se constituer et avoir le courage de refuser sa disparition anonyme dans un atlantisme ou mondialisme nébuleux, qui serait soit inefficace, soit le camouflage d'une domination.



Soldats-citoyens et citoyens-miliciens

par Ivan ROGGEN.

Avocat général près la Cour militaire de Belgique.

★

I. LE SERVICE D'OST

La nécessité d'instituer et d'organiser une force publique, avec ses unités et ses services, sa hiérarchie et le statut de ses membres, est un phénomène social constant. Une réduction extrême voire une suppression du service armé ne sera en effet concevable que lorsque les possibilités de guerres internationales seront aussi ténues que le sont actuellement les possibilités de guerres privées, et lorsque la maturité sociale des citoyens du monde entier fera que l'on ne concevra nulle part d'autres gouvernements que des gouvernements légaux, démocratiquement représentatifs et sincèrement respectueux d'un harmonieux équilibre entre les intérêts collectifs et les intérêts individuels. Plus le service d'ost répond à un besoin essentiel et immédiat de survie d'un groupe social, plus il implique une cohésion fonctionnelle très forte dont le trait dominant est, selon le point de vue où l'on se place, une autorité et une soumission hiérarchiques aussi efficaces que possible. Une éthique particulière, souvent éloignée de la conception civile du bien-vivre, s'impose alors d'elle-même à ceux qui composent la société militaire. Plus l'armée réalise l'essence même de sa mission qui est de guerroyer et de se tenir prête à guerroyer, plus elle tend à apparaître sous la forme d'une communauté différenciée de la communauté générale dite ordinaire ou civile et au service de laquelle les militaires ont précisément renoncé à certaines de leurs libertés et à leurs intérêts individuels et familiaux pour que toute la nation puisse continuer à jouir de ses bienfaits. L'armée nationale est alors composée principalement de *soldats-citoyens* (où l'accent est mis sur la qualité de soldat), par opposition à une force composée principalement de *citoyens-miliciens* (où l'intérêt particulier du citoyen tend à prendre le pas sur ses

devoirs de combattant). Dans la première hypothèse, l'armée s'organise comme un ordre particulier dont les membres, tout en ne reniant pas la communauté ordinaire puisqu'ils se mettent moralement et physiquement à son entier service, s'en différencient sous l'effet d'une impulsion sociale qui est apparentée dans son mécanisme à celle qui amène les associations de clercs réguliers, également pour des raisons d'éthique fonctionnelle, à vivre à l'écart du monde laïc et à obéir à des normes qui leur sont propres.

L'éthique militaire, la prise de conscience de l'existence d'un ordre militaire et la conception plus ou moins forte de sa particularité conditionnent l'organisation et le statut des forces publiques. Cette éthique étant fonction de l'homme, il convient d'examiner succinctement les différents types de société militaire, tout en émettant la réserve que la réalité est toujours plus complexe et que jamais une société humaine ne répond adéquatement à des critères rigides et simples.

Les deux types nationaux sont l'armée de soldats-citoyens et la garde de citoyens-miliciens. Un troisième type est l'armée de mercenaires.

Le soldat-citoyen est habituellement un militaire de profession c'est-à-dire un homme qui a consacré sa vie au service armé de sa patrie. Pour lui, la vie militaire est idéalement l'affaire d'une communauté d'hommes de guerre de haute conscience. Son choix fut, en principe du moins, déterminé par un amour désintéressé de son pays, par un renoncement corrélatif aux facilités de la vie civile et par une soumission morale et physique aux intérêts de la Nation et aux impératifs ultimes de celle-ci. Ce mode de vie est apparenté au renoncement de soi-même que l'on rencontre chez les prêtres réguliers qui se consacrent tout entier à leur religion et au service de leur Dieu. Pour le

soldat citoyen, la guerre est surtout affaire de militaires comme pour le prêtre régulier la religion est surtout une affaire de clercs.

Par opposition au soldat-citoyen, le citoyen-milicien ne considère pas la guerre comme la finalité de son état. Il se résigne à faire la guerre et à s'y préparer, mais celle-ci ne constitue pour lui ni une activité normale ni, souvent moins encore, une activité souhaitée. Fréquemment le service armé lui répugne, et l'éthique des gens de guerre le laisse parfois indifférent, insensible, sinon hostile. Comme l'idéal du service d'ost ne l'inspire souvent que modérément, il ne sert vraiment de bonne grâce que sous la pression d'intérêts immédiats et puissants. Il n'abandonne volontiers sa charrue, son établi, son bureau, son commerce, sa famille, son confort quotidien et sa sécurité personnelle que sous l'effet d'un choc brutal et personnellement ressenti, de nature économique, philosophique, religieux, politique, sociale, ou autre. C'est pour qu'il accepte de se battre qu'on a mis au point, à son intention, la « guerre psychologique » qui doit exacerber ses réactions, les transmuter, si possible, dans l'irrationnel, et, quoiqu'il soit étranger à l'éthique militaire, l'amener à prendre les armes. Ces levées d'enthousiasmes et de désespoirs populaires transforment les guerres. De guerres entre Etats, celles-ci deviennent des guerres entre peuples.

Le citoyen-milicien, dont les ancêtres se retrouvent dans les anciennes milices communales, a trouvé aux XIX^e et XX^e siècles, sous l'effet de la démocratisation des Etats, un terrain favorable à son épanouissement. La participation de plus en plus étroite de toute la Nation à l'exercice direct ou indirect des pouvoirs dans l'Etat, sur un plan d'égalité juridique et souvent aussi pratique avec les anciens détenteurs privilégiés de la puissance publique, a fait progressivement de chacun un citoyen conscient de ses droits. Sous forme de tribut compensatoire, elle en a fait un citoyen-milicien. Mais ce tribut, il ne le paie avec grâce que si la guerre est populaire. Une telle guerre dépasse alors le cadre étroit de l'ordre militaire pour devenir souvent totale. Presque toujours foncièrement civil et conscient de sa qualité de militaire occasionnel, le citoyen-milicien ne se reconnaît pas uniquement dans les porteurs d'uniformes amis et ennemis. Le civil reste pour lui un pair en qui il se retrouve mieux. La conséquence en

est parfois paradoxalement de sa part un manque de respect de la classe des privilégiés qui ont malgré tout pu éviter le service national. Plus la guerre sera populaire, plus l'uniforme qu'il porte cependant comme un déguisement temporaire lui fera considérer le civil plus chanceux que lui comme ne méritant pas de pouvoir rester valablement en dehors de la guerre, et plus aussi il aura tendance à ne pas distinguer le militaire du civil. C'est pour des motifs de cet ordre que les guerres civiles sont plus acharnées que les guerres internationales, et que les guerres internationales de citoyens-miliciens prennent parfois des allures de guerres civiles.

En marge des armées de soldats-citoyens et des gardes de citoyens-miliciens, il y a parfois des armées de mercenaires. Le mercenaire s'apparente au soldat-citoyen par le professionnalisme. Pour lui, également, l'état militaire est volontaire et permanent. Le mercenaire se distingue toutefois du soldat-citoyen par un élément essentiel : l'éthique. Le soldat-citoyen sert en principe par idéal. Il obéit à un élan chevaleresque et patriotique et trouve sa principale récompense dans le sentiment social du devoir accompli par le renoncement de soi-même, dans l'exaltation de la camaraderie des camps et du coude à coude viril, dans une sorte de prolongation de sa jeunesse et d'un goût atavique pour le risque et l'effort physique, la maîtrise de son esprit et de son corps, dans l'éloignement d'une vie civile qu'il considère sous l'angle d'un train-train quotidien souvent proche de la médiocrité. Le mercenaire-type est tout le contraire. Il a pris du militaire et du civil ce que précisément chacun de ceux-ci reprochent à l'autre. Contrairement au soldat-citoyen, le lucre est par excellence l'élément déterminant de son choix et non un renoncement de soi-même, contrairement au citoyen-milicien il considère le métier des armes comme une finalité.

L'Armée belge n'a jamais compté dans ses rangs que très peu de mercenaires. Le Constituant du 7 février 1831 avait pris soin de prévoir que le service d'étrangers, source principale de mercenariat, ne pourrait être admis dans l'armée qu'en vertu d'une loi (1), et le législateur n'a qu'exceptionnellement fait usage de cette possibilité de

(1) Constitution belge, « art. 121. Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire, qu'en vertu d'une loi ».

déroger au principe de l'homogénéité nationale belge de cette force publique permanente. Par contre, la force publique belge a toujours été composée de soldats-citoyens et de citoyens-miliciens, mais ce recrutement mixte ne s'est pas toujours opéré de la même manière. De 1830 à 1914, la force publique comprenait d'une part une armée composée fondamentalement de soldats-citoyens, et d'autre part d'une garde civique composée fondamentalement de citoyens-miliciens. La Garde civique fut licenciée au début de la Première Guerre mondiale pour ne plus renaître jusqu'ici. Depuis, une seule force publique, l'Armée, a intégré en une même formule les soldats-citoyens et les citoyens-miliciens. Cette fusion qui ne pouvait se faire que soit en sacrifiant l'Armée à la Garde civique, soit en sacrifiant la Garde civique à l'Armée, se fit au profit de cette dernière. Faut-il maintenir cette unicité relativement récente de la force publique belge ou en revenir à l'ancienne dualité ? Avant d'aborder ce problème, il convient d'en illustrer les données en arrêtant quelque peu notre course pour nous permettre de nous retourner et de comprendre comment et pourquoi nous sommes arrivés à l'organisation actuelle d'une force publique qui s'identifie entièrement à l'Armée et n'a plus réservé de place à une garde nationale dite « civique ».

II. LES FONDEMENTS LEGAUX DE LA FORCE PUBLIQUE BELGE

1. Généralités.

L'organisation de la force publique belge présente historiquement l'aspect d'un dyptique articulé par une charnière qui couvre la période s'étendant de 1914 à 1921. Jusqu'en 1921, le titre V de la Constitution, consacré à la « force publique » (*de gewapende macht*), portait que celle-ci comprenait « l'Armée » (*het Leger*) (2), « la Gendarmerie » (*de Rijkswacht*) (3) et « la Garde civique » (*de Burgerwacht*) (4). Jusqu'après la première guerre mondiale, la coexistence de ces trois forces publiques fut constitutionnellement obligatoire. Ensuite, en vertu de la loi constituante du 24 août 1921 qui modifia les dispositions de l'article 122 de notre charte fondamentale, l'organisation de la Garde civique devint facultative, à la discrétion du législateur ordinaire (5).

2. L'Armée.

« L'Armée » (*het Leger*), que, par anglomanie, le pouvoir réglementaire suivi du législateur appellent plus volontiers depuis la Seconde Guerre mondiale : « les Forces armées » (« *Krijgsmacht* »), comprend une « Force terrestre » (« *Landmacht* »), une « Force navale » (« *Zeemacht* »), et une « Force aérienne » (« *Luchtmacht* »). Ainsi qu'on le verra ci-après, elle comprend également, en dépit de ce que les prescrits constitutionnels pourraient laisser croire après une lecture trop rapide, une quatrième force qui est la « Gendarmerie », et, dans certains cas, une cinquième force qui est la « Garde civique ».

La Force terrestre et la Force navale, — cette dernière avec quelques éclipses —, existent depuis le lendemain de notre indépendance (7). Leur organisation et leur statut puisent leurs racines dans le Royaume des Pays-Bas dont nous fîmes partie de 1815 à 1830. La Force aérienne, née au XX^e siècle dans la Force terrestre où elle portait le nom de « Corps de l'Aéronautique », ne fut érigée en une force particulière qu'après la Seconde Guerre mondiale. Ces trois forces armées, distinc-

(2) Constitution belge du 7 février 1831 : « Art. 118. Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires; art. 119. Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée. »

A ces dispositions constitutionnelles figurant sous le titre V (« De la Force publique »), il faut ajouter celles de l'article 139-10^e qui porte que « le Congrès national déclare qu'il est nécessaire de pourvoir, par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets suivants : « »; 10^e l'organisation de l'armée, les droits d'avancement et de retraite, et le code pénal militaire... »

(3) Constitution belge, « Art. 120. L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi ».

(4) Constitution belge du 7 février 1831, art. 122 (originel) : « Il y a une garde civique, l'organisation en est réglée par la loi. Les titulaires de tous les grades jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions jugées nécessaires pour les comptables ».

(5) Les dispositions de l'article 122 citées à la note précédente furent abrogées par la loi constituante du 24 août 1921 et remplacées par le texte suivant : « L'organisation d'une garde civique est éventuellement réglée par la loi ». Ces dispositions et plus particulièrement l'introduction de l'adverbe « éventuellement » dans le texte constitutionnel, confirment implicitement que l'Etat doit, au contraire, nécessairement organiser une armée et une gendarmerie.

(7) Pour connaître l'histoire épisodique de la Force navale, qui porta au XIX^e siècle le nom plus prestigieux de « Marine royale », on consultera avec intérêt LÉCONTE (Louis) : *Les Ancêtres de notre Force navale*, Bruxelles (Ministère de la Défense nationale), 1952. Pour l'histoire de la Force terrestre de 1814 à 1907, on consultera DE RYCKEL (Major d'état-major baron-) : *Historique de l'Etablissement militaire de la Belgique*, 2 tomes, Gand 1907.

tes par leur domaine opérationnel principal : respectivement la terre, la mer et l'air, comprennent nécessairement toute force publique nationale qui n'est ni la Gendarmerie ni la Garde civique.

3. La Gendarmerie.

« La Gendarmerie nationale » (de « *Rijks-wacht* ») est la version belge de la « Maréchaussée » (belgo-)néerlandaise de l'ancien royaume des Pays-Bas unis (8). A la différence des forces publiques non spécialement qualifiées qui font dans ce cas partie de l'Armée, la Gendarmerie, sauf stipulation contraire du législateur, est une force publique distincte de l'Armée. L'article 120 de la Constitution la cite en effet parallèlement à cette dernière et sans spécifier qu'elle en est une fraction. Le Constituant, toutefois, en ayant prescrit que « l'organisation et les attributions de la Gendarmerie font l'objet d'une loi », n'interdit pas pour autant au législateur ordinaire d'intégrer la Gendarmerie dans l'Armée.

Régie d'abord par l'arrêté du prince-souverain du 30 janvier 1815 qui mit en vigueur un « Règlement sur la police, la discipline et le service de la Maréchaussée » dont l'article 35 prescrivait que « le corps de la Maréchaussée fait partie de la Force terrestre » de l'Armée, la Gendarmerie nationale fut réorganisée par la loi du 2 décembre 1957 dont les articles 1^{er} et 2 (par. 1^{er}) l'émancipèrent de la Force terrestre de l'Armée pour en faire une quatrième force armée, parallèlement aux Forces terrestres, navale et aérienne (9).

4. La Garde civique.

« La Garde civique » (de « *Burgerwacht* ») est l'héritière lointaine de nos anciennes milices communales et l'héritière proche de la « *Schutterij* » ou « Garde communale » du royaume des Pays-Bas unis dont nous fîmes partie de 1815 à 1830 (10). Après notre sécession d'avec les provinces septentrionales des Pays-Bas, le gouvernement provisoire institue d'abord, par un arrêté du 30 septembre 1830, une « Garde urbaine bruxelloise (11) ». Par un arrêté du 26 octobre suivant, il prescrit qu'« une Garde civique sera formée dans toute l'étendue de la Belgique » (art. 1^{er}) et que celle-ci « aura pour mission de maintenir l'obéissance aux lois, conserver ou rétablir l'ordre et la paix publique, seconder l'Armée nationale dans ses

opérations intérieures, assurer l'indépendance de la Belgique et l'intégrité du territoire » (art. 2) (12). La Garde civique était née. Elle fit l'objet d'une série de lois et d'arrêtés d'organisation subséquents, jusqu'à sa réorganisation complète par la loi toujours en vigueur du 9 septembre 1897 (modifiée sur un point de détail par celle du 11 mars 1899) (13).

La Garde civique fut licenciée en fait vers la fin de 1914, au début de la Première Guerre mondiale. Elle ne devait plus renaître, ayant été mise statutairement en non-activité par un arrêté royal du 14 juin 1920 qui, dans les faits, ne fut qu'une confirmation *a posteriori* du licenciement qui avait été ordonné près de six ans plus tôt (15).

L'application qui fut faite de l'arrêté du 4 juin 1920 est d'une légalité contestable. Certes l'article 4 de la loi statutaire du 9 septembre 1897, sur lequel cet arrêté est explicitement fondé, porte que si la Garde est active dans les localités ayant une population agglomérée de plus de dix mille habitants et dans celles qui sont fortifiées ou dominées par une forteresse, le Gouvernement peut néanmoins la mettre en non-activité en ces lieux ou dans certains d'entre eux (16), mais tout se

(8) Par l'article 1^{er} de son arrêté du 19 novembre 1830, le Gouvernement provisoire décréta que « le corps de la maréchaussée est dissous et remplacé par la gendarmerie nationale » (voir le texte de cet arrêté dans BOSCH Adolphe : *Droit pénal et Discipline militaires*, Bruxelles 1837, 2^e partie, p. 233, note 1; voir aussi dans la *Pasinomie*, 3^e série, t. 1^{er}, Bruxelles 1833, p. 86). Par son arrêté du 10 décembre suivant, il indique qu'il tient comme étant toujours en vigueur l'article 137 du règlement de 1815 sur le service intérieur de la maréchaussée, et affirme ainsi implicitement que la réglementation de l'ancienne maréchaussée s'applique en entier à la gendarmerie nationale. Celle-ci n'est donc que la maréchaussée qui a changé de nom (voir le texte de cet arrêté dans BOSCH : *op. cit.*, 2^e partie et dans la *Pasinomie*, 3^e série, t. 1^{er}, Bruxelles 1833, p. 103).

(9) On consultera la loi du 2 décembre 1957 dans le *Moniteur belge* du 12 décembre 1957, et dans la *Pasinomie* 1957, pp. 883 et suivantes.

(10) Sur les origines de la Garde civique, on peut consulter DE RYCKEL : *op. cit.*, t. 1^{er}, p. 75, ainsi que les *Annales parlementaires 1844-1845*, p. 1434.

(11) *Pasinomie*, 3^e série, t. 1^{er}, Bruxelles 1833, p. 7.

(12) *Ibidem*, pp. 50 et 51.

(13) *Moniteur belge* du 11 septembre 1897 et du 15 mars 1899; *Pasinomie* 1897, pp. 356 et suivantes, *Pasinomie* 1899, p. 41. On consultera également VERBESSEM (Albert) : *Loi portant Réorganisation de la Garde civique*, Gand 1904. Pour la législation antérieure et que remplaça la loi de 1897 dont il traite également, voir : DE RYCKEL : *op. cit.*, t. 1^{er}, pp. 75 et suivantes, 127 et suivantes, 169 et 170, 242 et 243, 275 et suivantes et 298. Voir aussi BOSCH : *op. cit.*, 2^e partie, pp. 331 et suivantes.

(15) Voir cet arrêté ainsi que le « Rapport au Roi » y relatif dans la *Pasinomie* 1920, p. 220 et note 1.

(16) Inversement, le législateur prévoit au même article que

passa, non pas comme si la Garde avait été simplement mise en non-activité, mais comme si elle avait été dissoute, c'est-à-dire complètement supprimée. Cependant, les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 133 de la loi statutaire du 9 septembre 1897 ne peuvent prêter le flanc à aucune équivoque : « dans les communes où la Garde est non-active, elle est néanmoins organisée jusqu'à l'élection inclusivement (17) ». Cette organisation d'unités de réserve appelées « non-actives » disparut aussi dans les faits, ce que la Loi ne permet pas et que l'arrêté royal du 4 juin 1920 ne prescrivit pas non plus. Enfin, l'article 4 de la loi de 1897 vise les gardes civiques locales et non les échelons de la Garde supérieurs à celles-ci. C'est dire que si le Gouvernement pouvait mettre toutes les gardes locales en non-activité, c'est-à-dire les organiser et les faire administrer en unités de réserve, il devait néanmoins maintenir en activité de service l'inspecteur général et les quatre commandants supérieurs de la Garde, ainsi que leurs états-majors respectifs (18). La loi constituante du 24 août 1921 qui abrogea les dispositions originelles de l'article 122 de la Constitution du 7 février 1831 et les remplaça par un texte qui porte que « l'organisation d'une garde civique est éventuellement réglée par la loi », ne modifia rien à cette situation. Cette loi éventuelle n'a pas cessé d'exister : c'est la loi du 9 septembre 1897 que le législateur n'a jamais abrogée et dont il n'a non plus jamais suspendu les effets (19).

On a vu précédemment que la Gendarmerie, aux vœux de la Loi, fait partie de l'Armée dont elle est la quatrième force. La Garde civique, au contraire, ne fait normalement pas partie de l'Armée, mais cette situation mérite quelques mots d'explication.

Fondamentalement, la Garde civique est sédentaire. Elle est organisée et recrutée territorialement d'une manière très rigoureuse. Il y a une garde par commune ou par groupes de communes formant une seule localité (20), et chacune d'entre ces gardes est placée sous l'autorité d'un « chef de la garde, commandant, du grade de major au moins (21) ». Conjointement à cette organisation territoriale très locale, le recrutement de la Garde est plus territorial et plus local encore. En effet. « les compagnies » composant une garde civique « sont autant que possible formées par quartier (22) ». La loi n'organise ni ne prévoit de mobi-

lisation de la Garde, c'est-à-dire son passage entier ou partiel de la sédentarité à la mobilité. La Garde ne peut être rendue mobile, c'est-à-dire mobilisée, ce que l'on traduit aussi en langage militaire par « être mise en campagne », qu'après une intervention nouvelle et expresse du législateur (23).

si dans les autres localités la Garde civique est en principe non active, elle peut y être appelée en activité par le Roi, soit si le conseil communal le demande, soit si l'intérêt de l'ordre et de la sécurité publique dans la région justifie cette mesure.

(17) On notera que l'alinéa 1^{er} de l'article 54 porte qu'« à l'exception du sergent-major, les titulaires de tous les grades des compagnies, batteries ou corps de cavalerie sont élus par les gardes composant chaque unité ».

(18) Loi du 9 septembre 1897, art. 45 et 46. Par un arrêté du 24 juillet 1920 les officiers de la Garde investis d'un grade non électif furent « déchargés de leurs grades et fonctions par suppression d'emploi ».

(19) La Belgique offre d'autres exemples de lois non appliquées ou peu observées. Ainsi, l'article 305 du code pénal ordinaire (modifié par l'art. 8 de la loi du 2 octobre 1902) réprime la tenue d'une maison de jeux de hasard, ce qui n'empêche la prospérité publiquement avouée et même proclamée de plusieurs d'entre elles dans les ressorts respectifs des cours d'appel de Gand et de Liège. La loi du 10 janvier 1940, « instituant une taxe militaire » prévoit le paiement d'une taxe compensatoire par ceux qui sont exemptés du service militaire et n'a non plus jamais été appliquée. De même, le Gouvernement s'abstint de procéder au recensement décennal légal de la population en 1960. On peut encore citer la loi du 29 août 1919 sur le régime de l'alcool qui interdit d'en débiter dans les lieux publics ou d'en vendre moins de deux litres à la fois et sans passavant, et dont la non-observance est arbitrairement réprimée au préjudice des uns et non des autres, selon des critères inconnus de la loi mais basés sur le standing « spécial » de l'établissement, sur sa localisation, sur certains intérêts touristiques, etc.

(20) Loi du 9 septembre 1897, art. 3 (éclairé par les dispositions des alinéas 2 et 3 de l'art. 4 relativement à la limitation à une même localité des éventuels groupes de communes) et 47.

(21) Loi du 9 septembre 1897, art. 47. A l'échelon immédiatement supérieur à ce commandement local, « Il y a, pour le Royaume, quatre commandements supérieurs » dont le ressort territorial pour chacun d'entre eux, « est déterminé par le Roi » (art. 45, al. 2^e). Les gardes actives locales du ressort territorial de chacun de ces commandements supérieurs, sont placées « sous leur autorité directe » (art. 45, al. 3).

On notera que, comme l'Armée, la Garde civique n'a pas de commandant en chef qui lui soit particulier. Certes, l'article 46 de la loi du 9 septembre 1897 porte qu'« il peut y avoir, pour le Royaume, un inspecteur général ayant rang d'officier général », mais un inspecteur général n'exerce pas un commandement *qualitate qua*. Il relève de l'administration générale de l'Etat et n'est que les yeux et les oreilles du Gouvernement (voir ROGGEN Ivan : *Gouverner et Commander*, dans : *PAL-LAS, Revue d'Intérêt général*, juin 1963, pp. 47 et suivantes, Le commandant national de la Garde est, comme pour l'Armée, le Roi, en vertu de l'article 68 de la Constitution. On notera qu'il n'en a pas toujours été ainsi, et que le décret d'organisation de la Garde civique du 31 décembre 1831 portait que l'inspecteur général était en même temps « général en chef ». Ce cumul du commandement en chef et de l'inspection générale ne fut pas repris dans la loi de réorganisation du 8 mai 1848 dont l'article 32 visait l'inspection générale. Il ne le fut pas davantage dans la loi de 1897.

(22) Loi du 9 septembre 1897, art. 48, al. 4 *partim*.

(23) On remarquera que l'article 123 de la Constitution (abrogé par la loi constituante du 24 août 1921) portait que « la mobilisation de la Garde civique ne peut avoir lieu qu'en

A défaut de celle-ci, les gardes ne doivent le service que dans le ressort territorial de celui des quatre commandements supérieurs dont ils relèvent (24).

Il n'en a pas toujours été ainsi. Antérieurement, la loi énonçait que si, d'une part, normalement la Garde civique était sédentaire et dépendait du ministre de l'Intérieur, d'autre part, en temps de guerre et dans la mesure où elle était mobilisée, ses unités mobiles étaient placées dans les attributions du ministre de la Guerre (25) ce qui, dans l'esprit du législateur, en faisait temporairement une fraction de l'Armée (26). Comme au XIX^e siècle seule la Force terrestre dépendait du ministère de la Guerre, — la Force navale dépendait à cette époque du ministère des Affaires étrangères —, il ne fait pas de doute que la fraction mobilisée de la Garde civique devait être tenue comme un corps temporaire de la Force terrestre de l'Armée. Actuellement, d'une part la Force navale est rattachée elle aussi au ministère de la Défense nationale (anciennement : de la Guerre) et, d'autre part, en adjonction au triptyque basé sur les domaines opérationnels que sont la terre, la mer et l'air, le législateur a créé un quatrième volet en faisant de la Gendarmerie une quatrième force armée. Ces situations nouvelles permettent de penser qu'une loi de mobilisation qui, dans l'avenir, stipulerait sans plus que la fraction mobilisée de la Garde civique serait placée sous l'autorité du ministre de la Défense nationale, n'aurait plus pour conséquence d'en faire pour autant un corps temporaire supplémentaire de la Force terrestre de l'Armée. Elle en ferait plutôt une cinquième force armée, sans égards, comme ce fut le cas déjà en ce qui concerne la Gendarmerie, pour l'élément naturel dans lequel opéreraient les unités ainsi visées. Pour que la Garde civique mobilisée puisse être versée dans la Force terrestre ou dans une autre force armée préexistante, la loi de mobilisation devrait donc le prévoir expressément.

III. LA DUALITE ARMÉE-GARDE CIVIQUE JUSQU'À LA GUERRE DE 1914-1918

La dualité Armée-Garde civique est fondée sur la prise de conscience par le Constituant de 1831 de la nécessité de faire coexister dans l'État une

armée et une milice. Elle se justifie par le besoin, d'une part de disposer d'une armée forte, cohérente, permanente et docile entre les mains de l'Exécutif dont elle doit être l'instrument solide et efficace, représentative de l'État, et d'autre part de contrebalancer cette force redoutable par une milice de citoyens : la Garde civique, organisation populaire et démocratique, représentative de la Nation, et qui, lors de guerres nationales, pourrait en outre fournir des unités militaires de renfort et d'appoint. Le rapport du Congrès national préalable au vote de la Constitution du 7 février 1831 comprend à ce sujet un passage très caractéristique. « La force des armées étant toute dans les mains du pouvoir, y lit-on, il faut un contrepoids en faveur du pays ; il est donc indispensable d'or-

vertu d'une loi ». Ces dispositions, sous peine de faire double emploi avec celles de l'article 122 qui portaient (et portent encore en leur nouvelle version du 24 août 1921) que l'organisation de la garde civique est réglée par le législateur, ne pouvaient se comprendre que comme une disposition fondamentale soumettant chaque mobilisation de la Garde à l'autorisation préalable et spéciale du législateur. L'article 123 précité ayant été purement et simplement abrogé par le constituant de 1921, on peut en déduire que celui-ci ne voulut plus détacher expressément de la loi statutaire de la Garde, la détermination de la mobilisation de celle-ci, et dès lors ne voulut plus imposer l'intervention spéciale du législateur préalablement à chaque mobilisation. Le législateur ordinaire peut donc désormais soit prévoir sous quelles conditions générales la garde civique peut être désormais mobilisée, soit réserver comme auparavant chaque mobilisation à son autorisation expresse. La suppression de l'article 123 de la Constitution n'ayant été suivie d'aucune disposition législative en la matière, une intervention nouvelle du législateur serait nécessaire si l'on voulait mobiliser la Garde ou une partie de celle-ci.

(24) Par argument, les articles 94 (dont plus particulièrement l'alinéa 4 *in fine*) et 98 de la loi du 9 septembre 1897.

(25) L'article 10 du décret du 26 octobre 1830 (*Pasnomie 1830-1831*, p. 50) plaçait la Garde civique sous l'autorité militaire dès qu'elle exécutait un service militaire. Le décret du 31 décembre suivant (*Pasnomie 1830-1831*, p. 119; BOSCH: *op. cit.*, 2^e partie, pp. 331 et suivantes) limita cette dépendance à la double condition de l'existence du temps de guerre et de la mobilisation subséquente des unités intéressées de la garde. En outre, il ne fut plus fait explicitement allusion à une mise sous dépendance de l'autorité militaire, mais plutôt au transfert des portions mobilisées de la Garde, du département de l'intérieur dont dépend normalement celle-ci au département de la guerre (art. 2). De semblables dispositions furent reprises à l'article 7 de la loi de réorganisation du 8 mai 1848 (*Pasnomie 1848*, p. 166). Au contraire, la loi actuelle du 9 septembre 1897 n'aborde pas l'éventualité d'une mobilisation de la Garde civique. Elle porte sans plus, en son article 2, que celle-ci est placée « dans les attributions du ministre de l'intérieur ». Une éventuelle attribution d'autorité au ministre de la guerre dans l'hypothèse d'une mobilisation fut réservée à chaque loi spéciale de mobilisation (VERBESSEM A.: *op. cit.*, nos 9 et 9 bis, p. 68).

(26) *Rapport de la Commission extra-parlementaire*, Chambre des Représentants, Session 1894-1895; Document parlementaire no 422; DE GROOTE (Alfred): *Code de Procédure pénale militaire*, Gand, 1899, p. 48, note 1; *Pandectes belges*, t. XLVII, Bruxelles 1894, vo « Garde civique, Organisation », nos 39 et 40; VERBESSEM (A.), *op. cit.*, no 8, p. 68.

ganiser une force militaire qui puisse devenir, au besoin, une force pour nos institutions (27). »

L'Armée et la Garde civique présentent entre elles des différences notables sans lesquelles leur coexistence n'aurait évidemment eu aucun sens. Les principales de ces différences peuvent être trouvées :

1. dans leur mission ;
2. dans les critères qui président au recrutement de leurs membres ;
3. dans la fixation de leur contingent ;
4. dans l'attribution des grades ;
5. dans l'organisation fondamentale de leurs corps et unités ;
6. dans leur statut linguistique ;
7. dans le statut juridictionnel de leurs membres.

1. Missions respectives de l'Armée et de la Garde civique.

La mission de l'Armée n'a été définie avec précision ni par le Constituant ni par le Législateur. Cette omission s'explique aisément par le caractère général des tâches qui incombent à celle-ci : donner au Gouvernement les moyens et l'occasion d'employer la force partout où c'est nécessaire ou utile. Une fraction de l'Armée, la Gendarmerie, ayant été plus particulièrement spécialisée dans le maintien de l'ordre intérieur, l'exercice de la police civile et militaire et le service des tribunaux (28), le reste de l'Armée se voit impartir principalement le domaine de la défense des places fortes et des ports ainsi que celui des guerres internationales. Il n'intervient dans les domaines plus particuliers à la Gendarmerie que dans la mesure où celle-ci ne peut engager des effectifs suffisants ou ne dispose pas de tous les moyens matériels utiles (29).

La Garde civique a, comme la Gendarmerie, une mission de police administrative, de « maintien de l'ordre et des lois » ainsi que « de la paix publique ». Elle n'est toutefois pas chargée de la police judiciaire. Elle n'exerce la police militaire que dans la mesure où elle est requise de suppléer ou de remplacer l'Armée dans le service de la place. Comme l'Armée, elle prend part aux guerres internationales mais seulement dans la mesure où soit

le maintien de l'indépendance nationale soit l'intégrité du territoire sont en jeu (30). Des opérations où ces intérêts ne sont pas en jeu comme la guerre de Corée menée sous l'égide de l'ONU de 1951 à 1955 ou comme nos interventions de sauvetage au Congo en 1960, et en 1964, ne concernent pas la Garde. Organisation supplétive de l'Armée, elle peut remplir comme celle-ci des missions belligérantes intérieures et extérieures, mais pour la défense d'un intérêt national plus immédiat et plus concret.

2. Les critères du recrutement respectifs de l'Armée et de la Garde civique.

Le recrutement de l'Armée belge a toujours allié, — et allié toujours —, le volontariat de militaires de carrière et d'engagés ou de rengagés à temps d'une part, et la conscription d'un contingent de milice d'autre part. Jusqu'en 1909, les conscrits étaient, pour chaque classe annuelle, désignés par le sort dans les communes du Royaume, au prorata du contingent de miliciens que chacune d'elles devait fournir. Tout milicien ainsi désigné pour servir dans l'Armée pouvait se faire remplacer par un tiers qui, en échange du paiement d'une somme d'argent déterminée par le Gouvernement reprenait les obligations du con-

(27) HUYTTENS: *Discussions du Congrès national*, t. IV, Bruxelles, p. 108.

(28) Sur les missions de la Gendarmerie à cette époque, voir les articles 11 à 27 et 63 du « Règlement sur la Police, la Discipline et le Service de la Maréchaussée » promulgué par — et en annexe à — l'arrêté du Prince-souverain du 30 janvier 1815 déjà cité. Ce règlement a été abrogé et remplacé par la loi du 2 décembre 1957 (*Moniteur belge* du 12 décembre 1957; *Pasinomie* 1957, pp. 883 et suivantes) qui attribue à la Gendarmerie des missions du même ordre (art. 1^{er}, 2, 16 à 18, 22 à 42, 61 à 64).

(29) Sur les missions de l'Armée qui sont supplétives à celles de la Gendarmerie, voir, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 2 décembre 1957, les articles 37 à 40 du règlement de 1815 cité à la note 28. Pour la période postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 2 décembre 1957, voir l'article 60 de celle-ci.

(30) Loi du 9 septembre 1897, « art. 1^{er}. La Garde civique est chargée de veiller au maintien de l'ordre et des lois, à la conservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ». *Ibidem*, « art. 98. La Garde civique peut être requise en tout temps pour le maintien de l'ordre et de la paix publique ». *Ibidem*, art. 95, paragraphe 1^{er}: « La Garde civique peut être requise pour remplacer ou suppléer, dans le service de la place, la garnison momentanément absente ou insuffisante. »

Il convient d'ajouter que dans la mesure où une loi de mobilisation de la Garde intégrerait les unités mobiles de celle-ci dans l'Armée, cette fraction de la Garde civique exercerait la police militaire au même titre que les corps et unités de l'Armée permanente.

scrit et y satisfaisait en lieu et place de ce dernier (31). Ainsi, sous les ordres d'officiers et de sous-officiers qui étaient dans leur immense majorité des soldats-citoyens, servaient des caporaux et des soldats recrutés soit par un volontariat qui les classait dans la catégorie des soldats-citoyens, soit en leur qualité de remplaçant ce qui les situait à la frontière entre la qualité de soldat-citoyen et celle de mercenaire national, soit en leur qualité de conscrits trop pauvres pour se faire remplacer. Ces derniers, en raison de l'effacement des classes déshéritées, ne laissent pour la plupart aucune empreinte dans un milieu militaire où leur influence ne pouvait être que moindre encore que dans le secteur civil où ils comptaient déjà peu. L'accession réelle des citoyens les plus humbles à l'émancipation sociale par la scolarité primaire obligatoire, par la démocratisation progressive des études moyennes et supérieures, par un meilleur salaire et par le suffrage politique universel et égalitaire, ne démarra vraiment bien qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale.

Avant la Première Guerre mondiale, l'Armée était donc surtout une force de soldats-citoyens. Ceux qui ne se réclamaient pas de son éthique n'y remplissaient qu'un rôle très subordonné. Ils subissaient passivement, pour la plupart, le ton donné par les soldats-citoyens, sans apporter valablement en contrepartie une conception de la vie moins particulière et moins axée sur l'ordre militaire. L'Armée les absorbait. La loi du 14 décembre 1909 qui instaura le service militaire personnel d'un fils par famille et supprima le remplacement, puis surtout la loi du 30 août 1913 qui instaura le service militaire obligatoire et personnel de tous les hommes en âge et en état de servir, clôturèrent officiellement cette époque (32).

La Garde civique, au contraire, est recrutée, en ordre principal, non parmi des hommes qui ont la vocation militaire, mais parmi l'ensemble des régnicoles qui échappent au service militaire. Ceux-ci sont tenus, à titre compensatoire, de servir dans les rangs de la Garde (33).

La Garde civique est donc fondamentalement une milice, une force de citoyens-miliciens. Elle ne compte qu'exceptionnellement des volontaires, ceux-ci ne se recrutant que parmi la petite minorité d'habitants qui ne sont pas astreints au service dans ses rangs (34). On remarquera toute-

fois que le service obligatoire dans la Garde et qui frappe en principe tous les régnicoles qui n'ont pas servi dans l'Armée, est tempéré par deux restrictions. D'une part la Garde n'est active que dans les agglomérations de plus de dix mille habitants ou qui sont fortifiées ou dominées par une forteresse. Dans les autres localités elle est non-active, — c'est-à-dire organisée en unités de réserve seulement —, sauf si le Roi estime devoir les y appeler en activité de service à la demande du conseil communal ou parce que l'ordre ou la sécurité publique justifient cette mesure (35). D'autre part, enfin, ceux qui n'ont pas les moyens de se pourvoir de l'uniforme sont dispensés du service aussi longtemps que leur indigence subsiste (36). Ces circonstances impliquent qu'avant la première guerre mondiale, la Garde civique était surtout composée de citoyens jouissant d'un minimum d'aisance. Les couches les plus pauvres de la population urbaine et pratiquement toute la population rurale n'y servaient aucunement ou n'y servaient pas activement, et il s'agissait précisément des classes sociales qui fournissaient le gros

(31) Ce système de recrutement basé d'abord sur la loi du 8 janvier 1817, puis sur celle du 3 juin 1870 et enfin sur celle du 21 mars 1902, resta en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi du 14 décembre 1909 qui supprima le tirage au sort et le remplacement, et institua le service militaire personnel et obligatoire à raison d'un fils par famille. Sur l'histoire et les modifications successives des lois sur le recrutement de l'Armée, on peut consulter l'exposé des motifs de l'ancienne loi du 15 juin 1951 sur la milice, le recrutement et les obligations de service publiés dans les *Documents parlementaires-Chambre des Représentants, 1950-1951, n° 98*, et réimprimé dans ARCQ J. et LONTHIE R.: *Commentaire de la loi du 15 Juin 1951, sur la Milice, le Recrutement et les Obligations de Service*, Luttre, 1953, pp. 7 et suivantes.

(32) *Moniteur belge* du 16 décembre 1909 et du 31 août 1913; *Pasinomie 1909*, pp. 412 et suivantes; *Pasinomie 1913*, pp. 433 et suivantes.

(33) L'article 8 de la loi du 9 septembre 1897 porte que « la garde civique se compose des Belges et des étrangers résidant en Belgique depuis un an au moins, à l'exception des militaires en activité de service ou congédiés après accomplissement d'un terme complet de service personnel dans l'armée », sans préjudice, en ce qui concerne les étrangers, des conventions internationales qui peuvent régler cette matière. Les exemptions de service ne visent que les ministres des cultes (art. 40 D) et les hommes dont la taille ne dépasse pas 1,40 mètre ou qui sont atteints d'infirmités incurables qui les rendent impropres au service (art. 40 A et B). On notera encore que l'article 44 de la loi précitée énonce, comme le font d'autre part les lois sur le recrutement de l'armée, une série d'exclusions de la garde consécutives à certaines condamnations ou à des activités indignes. Enfin, l'article 38 (complété par l'article 2 de la loi du 11 mars 1899) donne une liste de fonctionnaires qui sont dispensés du service dans la Garde en raison d'incompatibilités de service ou par suite de la nécessité de les maintenir exclusivement dans leurs fonctions.

(34) Loi du 9 septembre 1897, art. 10.

(35) Loi du 9 septembre 1897, art. 4.

(36) Loi du 9 septembre 1897, art. 39.

du contingent annuel des conscrits pour l'Armée. Ainsi, par opposition à l'Armée qui comprenait surtout des soldats-citoyens commandant des troupes recrutés parmi de toutes petites gens incapables pratiquement de faire valoir des droits subjectifs suffisants ou même souvent de concevoir leurs droits subjectifs, la Garde civique se composait de citoyens-miliciens dans toute l'acception sociale du concept de citoyen puisque ceux-ci possédaient pour la plupart une instruction scolaire suffisante, une certaine aisance qui avait précisément permis souvent cette instruction scolaire, et surtout une conscience sociale et politique éveillée.

A propos de la nationalité des membres des forces, l'article 121 de la Constitution porte qu'aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat qu'en vertu d'une loi. Ce principe constitutionnel fut énoncé en raison d'une crainte de ces « soldats mercenaires qui vendent leur sang et leur vie, ne connaissent que la main qui les paie. Objets d'orgueil en temps de paix, ils deviennent, dans d'autres temps, des instruments du despotisme (37) ». L'Armée étant entre les mains de l'Exécutif un instrument d'une docilité redoutable, le législateur n'y autorisa jamais qu'exceptionnellement le recrutement d'étrangers (38). Un tel danger était moins à craindre dans la Garde civique en raison de la confiance placée par la Nation dans les citoyens-miliciens qui y servaient à une écrasante majorité et où l'étranger ne pouvait jouer qu'un rôle négligeable à condition de n'y exercer aucun commandement. Le législateur dès lors, contrairement à la réserve dont il fit preuve envers l'Armée, formula la règle que l'étranger résidant en Belgique depuis au moins un an devait servir dans la Garde, sauf conventions internationales contraires (39). Il ajouta la restriction prudente que « les titulaires de tous les grades doivent être Belges (40) ». Le service imposé aux étrangers régnicoles fut justifié par des motifs d'équité distributive et regardé comme une juste compensation des avantages dont ils jouissent à raison de la protection et de la liberté que leur accordent les lois du pays (41).

3. La fixation des contingents respectifs de l'Armée et de la Garde civique.

L'article 119 de la Constitution porte que « le contingent de l'Armée est voté annuellement » et

que « la loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est pas renouvelée ». Ni la Constitution ni la Loi ne formulent une disposition de ce genre à l'égard de la Garde civique.

En commentant la nécessité de faire fixer annuellement le contingent de l'Armée par le pouvoir législatif, le rapport de la section centrale du Congrès national s'exprima comme suit : « Plus d'un publiciste a fait ressortir les dangers de l'entretien d'armées nombreuses entretenues à grands frais en temps de paix ; trop souvent, au lieu de servir au salut de l'Etat, elles aident à favoriser les entreprises du despotisme : l'exemple de tous les gouvernements absolus fournit la preuve de cette vérité. Deux moyens ont été employés pour parer à cet inconvénient : c'est l'annualité des subsides, c'est l'annualité du vote du contingent de l'armée. Une loi déterminera chaque année ce contingent ; de sorte qu'on aura la certitude que toujours il sera proportionné aux ressources et aux besoins du pays (42) ».

Une telle crainte ne se manifesta pas à l'endroit de la Garde civique. Comme on en a déjà fait la remarque, le Constituant voyait en effet en elle non « un instrument du pouvoir », mais la Nation en armes. Le Gouvernement peut donc fixer à son gré, explicitement ou implicitement, le contingent actif de la Garde, sur base de l'article 4 de la loi du 9 septembre 1897, soit en appelant à l'activité les gardes non actives des localités de moins de dix mille habitants et qui ne sont pas fortifiées ou dominées par une forteresse, soit en décidant la mise en non-activité de Gardes locales jusque-là normalement en activité de service. En aucun cas il ne peut réduire le contingent total de la Garde civique, c'est-à-dire le chiffre que donne l'addition du nombre de gardes servant dans les unités actives et du nombre de gardes inscrits dans les

(37) *Rapport de la Section centrale du Congrès national fait par Fleussu, le 24 janvier 1831, dans HUYTTENS: op. cit., t. IV, p. 108.*

(38) Un arrêté du 30 septembre 1831 autorisa, pour la durée de la guerre belgo-néerlandaise, la levée d'un régiment d'infanterie composé d'étrangers. Ce régiment fut réduit à un bataillon par un arrêté du 31 décembre 1831. Il fut dissous par un arrêté du 5 septembre 1832.

(39) Loi du 9 septembre 1897, art. 8.

(40) Loi du 9 septembre 1897, art. 53.

(41) *Rapport de la Commission de la Chambre des Représentants relatif au projet de la loi du 9 septembre 1897 (Pasinomie 1897, p. 379).*

(42) HUYTTENS: *op. cit.*, t. IV, p. 109.

unités non actives. Ce chiffre est déterminé automatiquement par le nombre d'hommes en âge et en état de servir. Le Gouvernement étant seul juge de l'opportunité d'appeler en service actif les Gardes locales non actives, il peut ainsi mettre sur pied une garde civique nationale active aux effectifs considérables.

4. L'attribution des grades dans l'Armée et dans la Garde civique.

Le Constituant s'est penché avec attention sur les carrières militaires. L'Armée devant être à son point de vue un instrument fidèle de l'Exécutif, la subordination hiérarchique au Chef de l'Etat doit y être inconditionnelle. L'attribution de la détention hiérarchique de l'*imperium* militaire est donc confiée au Roi qui, aux termes de l'article 66 de la Constitution, « confère les grades dans l'Armée ». Mais aussitôt le Constituant ajoute en un article 118 que c'est la Loi qui règle « l'avancement, les droits et les obligations des militaires ». Ce tempérant à l'arbitraire n'a certes pas été énoncé dans le seul but finaliste d'assurer aux militaires des garanties personnelles que l'on ne retrouve pas par ailleurs en faveur des fonctionnaires de l'Exécutif. Il témoigne plus exactement une nouvelle fois de la méfiance du Constituant envers un Exécutif à qui il lui répugne de laisser trop de libertés. Par des promotions flatteuses et partisanses, par la fixation à sa seule décision des traitements et des soldes, le Gouvernement pourrait, dans le cas contraire, transformer trop aisément l'Armée en une force désolidarisée de la Nation, car cette force publique pourrait croire alors tout devoir à l'Exécutif et rien au Peuple belge. Pour des motifs du même ordre, et afin d'empêcher que le Gouvernement ne noyauté l'Armée en prenant trop facilement des mesures de rétorsion envers les membres de celle-ci qui refuseraient de servir d'instrument d'oppression, notre charte fondamentale porte en son article 124 que « les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions, que de la manière déterminée par la loi ».

En ce qui concerne la Garde civique, le Constituant n'énonça aucune règle d'attribution des grades par voie d'autorité. Au contraire, tirant jusqu'à l'extrême les conséquences de sa conception selon laquelle la Garde s'identifie à la Nation en armes,

c'est aux citoyens en armes eux-mêmes, par le moyen d'élections démocratiques, qu'il confia l'attribution des plus nombreux des grades. Le paragraphe 2 de l'article 122 de la Constitution du 7 février 1831, porta que « les titulaires de tous les grades jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions prévues pour les comptables (43) ».

D'abord plus extensif que ne le prévoyait la Constitution elle-même, ce système de collation des grades par la voie d'élections fut progressivement réduit jusqu'à son minimum constitutionnel extrême.

Le décret du 31 décembre 1830 (44) prévoyait que les grades électifs n'étaient conférés que pour une période renouvelable de cinq ans (art. 28, § 2). Sauf le sergent-major qui était nommé par le capitaine, tous les titulaires d'un grade dans une compagnie étaient élus par les gardes composant celle-ci (art. 25, § 1^{er}). Les chefs de bataillon et leur état-major étaient élus par les officiers du bataillon intéressé (art. 27, § 1^{er}), les états-majors des chefs de légions par les officiers de la légion et les colonels en chef par les officiers des légions intéressées (art. 27, § 2). Le Chef de l'Etat ne nommait que le général en chef, les inspecteurs, les membres de l'état-major général, les colonels et les lieutenants-colonels (art. 29).

La loi organique du 8 mai 1848 (45) maintint en vigueur le système des grades électifs conférés pour cinq ans sauf réélection (art. 33), mais réduisit la liste des grades électifs dans toute la mesure permise par la Constitution : les élections dans les compagnies, sauf en ce qui concerne le sergent-major qui est nommé par le capitaine (art. 34). La nomination de l'inspecteur général, des commandants supérieurs et de leurs états-majors resta confiée au Roi (art. 59, § 1^{er}). Les nominations aux grades de colonel et de lieutenant-colonel, ainsi

(43) Le paragraphe second de l'article 122 de la Constitution fut abrogé par la loi constituante du 24 août 1921. Depuis, l'obligation constitutionnelle d'attribuer les grades jusqu'à celui de capitaine au moins, par voie d'élections n'existe plus. Le législateur peut donc, actuellement, prévoir à son gré pour tous les grades une procédure d'attribution de son choix : élections, nomination par le Roi ou par une autorité subordonnée au Chef de l'Etat, ou un système mixte quelconque.

(44) BOSCH: *op. cit.*, 2^e partie, pp. 331 et suivantes; *Pasimie 1830-1831*, pp. 119 et suivantes.

(45) *Pasimie 1848*, pp. 166 et suivantes; *Panorama belges*, t. XLVII, Bruxelles, 1894, v^e « Garde civique (organisation) », col. 821 et suivantes.

qu'aux fonctions d'adjudant-major, de quartier-maître et de rapporteur furent confiées au Roi, mais le choix du Chef de l'État fut limité à une liste de trois candidats par poste présentée par les officiers du corps (art. 59, § 2).

La loi organique actuellement en vigueur du 9 septembre 1897 supprima la précarité de l'attribution des grades électifs. Désormais, ceux-ci sont conférés définitivement (art. 61). Dans les compagnies (ou batteries, ou corps de cavalerie), à l'exception toujours du sergent-major dont la nomination reste confiée au capitaine, — les gardes continuent à élire leurs officiers et gradés (art. 54). La nomination de tous les officiers non compris dans les cadres des compagnies est désormais confiée au libre choix du Roi (art. 56), le système des présentations par les officiers du corps intéressé d'une liste de trois candidats par poste ayant été supprimé. Les adjudants-sous-officiers, les chefs et les sous-chefs de musique, les musiciens, trompettes, clairons, tambours et ambulanciers, — tous étrangers aux cadres des compagnies —, sont nommés par le chef de la Garde locale (art. 59) (46).

5. L'organisation fondamentale de l'Armée d'une part et de la Garde civique d'autre part.

Toute force publique peut être organisée selon deux principes de base : la sédentarité ou la mobilité. Souvent elle offre concurremment un dosage variable de ces deux concepts.

L'Armée étant instituée surtout en prévision de guerres internationales, la mobilité de ses effectifs est essentielle. Si elle porte la guerre à l'étranger, elle est forcément mobile. Dans la mesure où le rôle qui lui est assigné est défensif, son organisation territoriale prend de l'importance en raison de la nécessité de défendre des endroits clés du territoire comme les places fortes, les ports, les nœuds de communications importants et les aires géographiques considérées comme indispensables à son équipement et à son ravitaillement, sans toutefois diminuer pour autant la nécessité de conserver une très grande mobilité. L'ennemi qui attaque emploie en effet une armée qu'il a mise « en campagne », qui a quitté ses places et garnisons, et qui choisit avec toute la souplesse des unités mobiles, de porter le poids de ses armes sur les points du territoire choisis par lui. Les places

nationales doivent alors, selon l'évolution de la direction de la guerre, être partiellement dégarnies, voire abandonnées, soit pour grossir notre armée mobile, soit pour renforcer les places ou les fortifications les plus menacées. Ces circonstances font que l'Armée est organisée dans des proportions éminemment précaires et variables, à la fois selon des principes de territorialité et des principes de mobilité, sans jamais pouvoir prétexter d'une territorialité toujours relative et temporaire pour verser dans une sédentarité trop poussée, dans un régionalisme de principe. Si l'Armée doit reconnaître la sédentarité de la Nation, et en tirer certaines conséquences, l'organisation territoriale de l'État ne peut avoir pour conséquence ni d'immobiliser un corps ou une unité militaire dans une localité déterminée, ni de limiter le recrutement des effectifs aux habitants de cette localité. L'Armée ne peut reconnaître les divisions politiques et administratives du territoire que sous l'absolue réserve de toute une série de nécessités évolutives et vitales d'ordre stratégique et tactique. En temps de paix, elle tire toutefois les conséquences territoriales de son besoin de prendre des « quartiers d'hiver » qui, depuis qu'on ne guerroye plus chaque année ni uniquement à la bonne saison, ont pris la figure de garnisons plus ou moins permanentes. Toujours prête à la mobilité, l'Armée, même lorsqu'une longue période de paix l'amène à vivre surtout territorialement, ne confond donc pas cette territorialité avec un régionalisme sédentaire.

La Garde civique, au contraire, est fondamentalement locale et sédentaire. Elle est organisée par communes ou par groupes de communes for-

(46) Pour être éligible au rang d'officier, il faut soit être porteur du diplôme d'aspirant-officier de la Garde, soit avoir honorablement servi dans l'Armée en qualité d'officier ou, pendant trois ans au moins, en qualité de sous-officier, sauf les officiers de santé dont le diplôme de docteur en médecine suffit (art. 56). Les cours pour candidats officiers de la Garde sont organisés par les commandants supérieurs et l'examen d'aptitude est passé devant une commission composée de cinq membres et d'un secrétaire nommés par le Roi pour une période de cinq années. L'examen porte sur un programme déterminé par arrêté royal (art. 57). Tout garde est éligible, sans condition particulière, aux rangs de sous-officier, caporal ou brigadier, mais ceux-ci doivent ensuite dans l'année de leur élection, subir un examen devant une commission de trois membres formée et présidée par le chef local de la Garde. Cet examen est théorique et pratique, et le programme en est réglé par arrêté ministériel. Celui qui ne peut satisfaire à cet examen, ou qui ne comparait pas devant la commission est déclaré démissionnaire et ne peut être réélu qu'après un terme de deux années (art. 58).

mant une seule localité (47), et chaque Garde locale est placée sous l'autorité d'« un chef de la garde, commandant du grade de major au moins (48) ». Elle est recrutée sur place, et, en cette matière, le régionalisme qui la caractérise est poussé à l'extrême, en deçà même des limites communales. « Les compagnies », — est-il énoncé au paragraphe 4 de l'article 48 de la loi du 9 septembre 1897 —, « sont, autant que possible formées par quartier (49) ».

Les différentes gardes locales sont groupées en quatre circonspections dont le Roi détermine le ressort, et qui sont commandées chacune par un commandant supérieur du rang d'officier général. Ces quatre commandements supérieurs sont, en vertu de l'arrêté royal du 23 novembre 1897 (50) : la première circonspection dont le siège est à Bruxelles et qui comprend les provinces d'Anvers et du Brabant, la deuxième circonspection dont le siège est à Gand et qui comprend les provinces de la Flandre orientale et de la Flandre occidentale, la troisième circonspection dont le siège est à Mons et qui comprend les provinces du Hainaut et de Namur, et la quatrième circonspection dont le siège est à Liège et qui comprend les provinces de Liège, de Limbourg et de Luxembourg.

La Garde civique n'a pas de commandant en chef particulier. Comme les forces terrestre, navale et aérienne, elle est donc commandée directement par le Roi en vertu de l'article 68 de la Constitution. La Loi prévoit toutefois qu'il peut y avoir pour le Royaume « un inspecteur général ayant rang d'officier général (51) », mais un inspecteur n'a que des attributions qui ressortissent à l'administration générale de l'État et non au commandement (52).

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 1921, notre charte fondamentale réserva une éventuelle mobilisation de la Garde civique à l'autorisation préalable du pouvoir législatif, soit particulière, soit générale, mais assortie de conditions fixées par lui (53). La loi statutaire du 9 septembre 1897 ne comprenant aucune disposition relative à un règlement de cette mobilisation, — et ayant d'autre part abrogé par son article 139 la législation antérieure —, le législateur de 1897 a entendu réserver à son autorisation spéciale, éventuellement assortie de mesures d'application particulières, la mobilisation de la Garde (54). Une mesure

de cet ordre fut prise par lui moins de deux ans plus tard. L'article 10 du code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899 porte en effet qu'« en temps de guerre, la Garde civique mobilisée est soumise aux lois pénales militaires », et l'article 21 du même code que les membres de cette fraction de la Garde sont alors justiciables de la juridiction militaire. Ces dispositions n'ont pas, prises à la lettre, pour effet de verser la Garde civique mobilisée dans l'Armée, mais elles ne se comprennent et ne se justifient que dans cette hypothèse. La soumission sans nuances de la Garde civique mobilisée aux juridictions militaires indique en effet que l'Armée exerce dans ce cas une véritable tutelle sur celle-ci et en fait un corps d'auxiliaires (55).

6. L'emploi des langues à l'Armée et à la Garde civique.

Originellement l'Armée comme la Garde civique n'usèrent officiellement que du français. L'article 4 du décret du gouvernement provisoire du

(47) Loi du 9 septembre 1897, art. 3 et 18.

(48) Loi du 9 septembre 1897, art. 47, § 1^{er}.

(49) Seuls les corps d'artilleurs, de chasseurs à pied, de chasseurs à cheval et de sapeurs-pompiers que le Roi peut organiser en plus des compagnies normales d'infanterie et d'artillerie, échappent à un recrutement aussi local (voir les articles 48 et 50 de la loi du 9 septembre 1897).

(50) *Moniteur belge* du 25 novembre 1897.

(51) Loi du 9 septembre 1897, art. 46.

(52) Sur la nature des inspections générales de la force publique voir ROGGEN Ivan: *Gouverner et Commander* (dans: *PALLAS, Revue d'Intérêt général*, juin 1963, pp. 37 et suivantes). VERBESSEM (*Op. cit.*, no 428, p. 202) dit de l'inspecteur général que celui-ci « fait les inspections qui lui sont commandées et s'acquitte des devoirs qui lui sont prescrits par le ministre de l'Intérieur ».

(53) Constitution du 7 février 1831, « art. 123. La mobilisation de la garde civique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». On en déduira *a contrario* que le Constituant n'a pas voulu soumettre à l'autorisation préalable particulière ou générale du législateur la mobilisation de l'Armée (y compris la Gendarmerie).

(54) VERBESSEM: *op. cit.*, no 9, p. 68.

(55) On remarquera que les dispositions des articles 10 et 21 du code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899 non accompagnées de la règle ancienne que la Garde mobilisée était plus qu'un corps d'auxiliaires et faisait véritablement partie temporairement de l'Armée sont peu favorables à la Garde. En tant qu'auxiliaire de l'Armée la Garde ne peut en effet prétendre faire participer ses officiers à la composition du siège de la Cour militaire et des conseils de guerre. De même, sa qualité de simple auxiliaire de l'Armée ne confère à ses officiers et gradés aucune autorité envers les membres de celle-ci alors que l'inverse ne fait cependant pas de doute. Le fait même de cette *capitis diminutio* des membres de la Garde mobilisée indique qu'une loi autorisant la mobilisation de celle-ci en temps de guerre doit nécessairement ajouter que pour la durée de celui-ci les unités mobilisées feraient partie de l'Armée.

27 octobre 1830 organisant provisoirement l'Armée belge (56) portait que « la langue française étant la plus généralement répandue en Belgique, sera la seule employée dans les commandements et l'administration militaire (57) ». L'Armée resta unilingue en Droit jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale. La loi du 2 juillet 1913 sur l'usage des langues à l'Armée (58) imposa aux officiers une connaissance suffisante de la seconde langue nationale, mit le néerlandais et le français sur le même pied (art. 1^{er}, 2, 5 et 10), imposa le bilinguisme dans les avis et les communications adressés au public (art. 14), ainsi que dans tous les documents intéressant la troupe (art. 15, al. 1^{er}). Dans les rapports avec les administrations civiles, elle prescrivit l'emploi de la langue usitée par celles-ci (art. 16). Enfin, il fut précisé que « l'instruction de la troupe se donne en français et en flamand » (art. 15, al. 2). Ainsi, unilingue française d'abord, bilingue franco-néerlandaise ensuite, l'Armée échappe au régionalisme linguistique (58bis).

La Garde civique, au contraire, après avoir été elle aussi d'abord uniquement francophone (59), mit dès 1897 soit, près de seize ans avant l'Armée, les deux grandes langues nationales sur le même pied. Elle ne le fit toutefois nullement sur base d'un libéralisme linguistique respectueux du choix de chaque individu et que seul le bilinguisme rend possible, mais sur base d'un unilinguisme territorial. L'article 137 de la loi du 9 septembre 1897 porte en effet que « dans les communes flamandes du pays, l'administration de la Garde civique, les correspondances, les avis et les communications émanant des autorités de la Garde sont soumis aux prescriptions de la loi du 22 mai 1878 et les gardes reçoivent l'instruction en flamand et sont commandés dans cette langue ». Un francophone servant dans la garde civique d'une localité néerlandophone est donc instruit, commandé et administré en néerlandais, tandis que son homologue néerlandophone servant dans la garde d'une localité francophone ou bilingue l'est en français. Cette contrainte linguistique, que l'Armée jusqu'à ce jour n'a cessé d'ignorer, est fondée sur le recrutement local et l'organisation sédentaire de la Garde civique dans un Etat qui, l'avenir devait l'enseigner, a tendance à préférer un unilinguisme régional plutôt qu'un bilinguisme libéral respectueux des préférences de chaque individu.

On remarquera enfin que l'adoption du bilinguisme franco-néerlandais dans l'Armée suivit de peu l'introduction en 1909 du service militaire obligatoire et personnel d'un fils par famille et coïncida pratiquement avec l'instauration en 1913 du service militaire obligatoire et personnel de tous les hommes valides. C'est cette introduction massive de citoyens-miliciens dans une armée, qui était jusque-là marquée du sceau des seuls soldats-citoyens, qui semble avoir déclenché cette mise sur pied d'égalité des deux grands parlars nationaux. La Garde civique, organiquement plus proche du Peuple, ressentit plus tôt la nécessité de s'adapter à l'émancipation linguistique des néerlandophones.

7. Le statut juridictionnel des militaires et des gardes.

Le statut juridictionnel des membres d'un ordre a une importance très grande car il reflète le degré d'intensité du particularisme fonctionnel de celui-ci par rapport à l'ordre général de l'Etat. L'examen du statut juridictionnel des militaires indique que ceux-ci font partie d'un ordre très particulier, très différencié de celui des citoyens ordinaires. L'Armée exerce sur les militaires, par des organes qui lui sont propres, pratiquement tout le droit répressif, tant réputé pénal que réputé disciplinaire. Le statut juridictionnel des gardes, au contraire, ne les différencie des autres citoyens que dans le domaine strictement disciplinaire seulement. En matières pénales, ceux-ci sont soumis au droit commun et aux juridictions ordinaires, sauf lorsqu'en temps de guerre ils font partie d'une unité mobilisée (60), c'est-à-dire versée en bloc dans l'Armée.

L'Armée, solidement charpentée et disciplinée, et tout empreinte pour ces motifs du paternalisme martial du chef, est caractérisée par :

(56) *Pasinomie 1830-1831*, p. 52; BOSCH: *op. cit.*, 2^e partie, p. 328.

(57) Un arrêté du 16 octobre précédent, rapporté par l'article 1^{er} du décret du 27 octobre 1830, comprenait déjà un article 3 où il était dit que « la langue française étant la plus généralement répandue en Belgique, sera la seule employée dans les commandements ».

(58) *Pasinomie 1915*, pp. 256 et suivantes.

(58 bis) Les mêmes principes libéraux caractérisent toujours la législation linguistique militaire (voir la loi du 30 juillet 1938 modifiée par les lois du 30 juillet 1955 et du 27 décembre 1961, ainsi que par l'arrêté royal du 15 octobre 1963).

(59) GIRON (A.): *Dictionnaire de Droit administratif et de Droit public*, t. II, Bruxelles 1895, vo: « Langues (Liberté des —) », p. 296.

(60) Voir le paragraphe 5 précédent, *in fine*.

a) un monopole quasi-universel, attribué à ses organes, de l'autorité répressive la plus large sur ceux qui font partie de l'ordre militaire ;

b) la règle la plus absolue possible que la détention de l'*imperium* militaire, y compris la détention du pouvoir de juger, est inhérente à l'exercice des prérogatives du commandement.

La Garde civique, moins solidement charpentée. — on a vu notamment que jusqu'au grade de capitaine, les charges y sont électives, sauf aux échelons supérieurs à ceux des compagnies (ou batteries, ou corps de cavalerie) —, est caractérisée par :

a) le maintien de l'autorité répressive des organes qui lui sont propres, dans les limites de la seule répression disciplinaire pure ;

b) l'ignorance relative du principe militaire que la détention du pouvoir de juger est fondamentalement inhérente à l'exercice du commandement.

L'Armée dispose d'organes juridictionnels qui lui sont propres et qui confondent en une même formule générale la répression disciplinaire et la répression pénale. *En ce qui concerne les infractions disciplinaires mineures, c'est-à-dire celles qui sont énumérées aux règlements de discipline, ainsi que pour réprimer les infractions de police ordinaires dites « contraventions aux lois pénales » (61) ; lorsque les tribunaux ordinaires renoncent à sanctionner ces dernières pour lui en attribuer la compétence répressive (62), l'Armée confie le pouvoir répressif aux officiers revêtus au moins du grade de capitaine ou exerçant au moins le commandement d'une compagnie (batterie, escadron, escadrille) ou d'un détachement isolé (63). Chacun de ces officiers exerce individuellement ce pouvoir, comme « juge-unique », et se voit ainsi véritablement conférer comme inhérente aux prérogatives de son commandement la qualité de juge de police militaire. Il doit toujours être supérieur en rang ou en ancienneté dans le même rang à celui qu'il soumet à sa juridiction (64).*

En ce qui concerne les infractions disciplinaires majeures (ou infractions dites pénales militaires) et les infractions pénales ordinaires (sauf les contraventions dans le cas visé précédemment), l'Armée confie la répression, non plus à un juge militaire unique, mais à des collègues militaires répressifs qui ont nom de « conseils de guerre », sauf le collègue militaire supérieur qui a nom de

« cour militaire » et les fonctions de Ministère public et de président des commissions judiciaires chargées de l'instruction écrite des affaires sont confiées à des magistrats militaires : l'auditeur général et les auditeurs militaires (65).

Le conseil de guerre est composé fondamentalement de cinq officiers (un officier supérieur, deux capitaines et deux lieutenants) (66). Lorsqu'il est dit « permanent » (c'est-à-dire attaché au commandement territorial d'une province), et partout ailleurs quand c'est possible, il ne comprend toutefois qu'un lieutenant au lieu de deux, l'autre officier du même grade étant dans ce cas remplacé par un docteur en droit siégeant *qualitate qua* et que l'on dénomme pour cette raison « le membre civil ». Si le conseil de guerre est « permanent », ce membre civil doit être en outre vice-président ou juge d'un tribunal de première instance du ressort de la cour d'appel où siège le conseil (67).

Lorsque le justiciable est un officier général ou supérieur, ou encore lorsqu'il est poursuivi en raison d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions de membre d'un conseil de guerre, il est jugé directement par la Cour militaire (68). Celle-ci ne comprend pas de « membre civil ». Elle est présidée par un magistrat militaire nommé par le Roi parmi les membres des Cours du pays ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins dix ans, et qui a

(61) Est « contravention à la loi pénale », l'infraction pénale pour la répression de laquelle la loi commine une peine d'emprisonnement de 1 à 7 jours et/ou une amende de 1 à 25 francs (Code pénal ordinaire du 8 juin 1867, art. 28 et 38). Le Code pénal militaire ne connaît comme infractions que les « crimes » et les « délits » militaires. Le domaine contraventionnel militaire est réservé aux règlements de discipline.

(62) Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899, art. 24.

(63) *Reglement van Krijgstucht of Disciplie voor het Krijgsvolk te Lande*, du 15 mars 1915, art. 31, 34 à 41, et 43, *Regtspleging bij de Landmagt* du 20 juillet 1814, art. 4, 9, 13 et 14.

(64) *Reglement van Krijgstucht of Disciplie voor het Krijgsvolk te Lande*, art. 38; *Regtspleging bij de Landmagt*, art. 4.

(65) Art. 21 et suivants, et 45 et suivants du Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899.

(66) Voir le dernier alinéa du § 4 de l'art. 62 du Code de procédure pénale militaire, modifié par l'article 16 de la loi du 29 juillet 1953.

(67) Voir les articles 46, 51, 52 et 62 du Code de procédure pénale militaire. En vertu de l'article 53 du même code, le membre civil a rang de premier assesseur.

(68) Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899, art. 104, al. 2d. Quand l'intérêt de l'armée l'exige, le commandant en chef de l'armée ou tout commandant dont les communications sont interrompues peuvent toutefois ordonner le jugement d'un officier général ou supérieur par un conseil de guerre (art. 70, 71 et 72).

le rang protocolaire d'officier général (69). Ce président est assisté d'un officier général, d'un colonel ou lieutenant-colonel et de deux majors (70).

Comme les juges de police militaire, les officiers membres des collèges répressifs militaires ne peuvent être inférieurs en grade ou en ancienneté dans le même grade au justiciable qu'ils ont à juger. Ils doivent, s'il échet, être remplacés par un supérieur du prévenu (71).

On notera enfin qu'un appel contre une décision privative de liberté ordonnée par le juge de police militaire put, jusqu'en 1916, être porté en conseil de guerre. De même, appel contre les jugements des conseils de guerre territoriaux rendus en première instance était et est toujours possible en Cour militaire (72).

La Garde civique, contrairement à l'Armée, ne peut exercer sur ses membres la totalité de l'*imperium* répressif. Celui-ci est limité comme dans les ordres particuliers civils, à la répression disciplinaire seulement.

En compensation et à la différence de l'Armée, la Garde ne fait pas de distinction organique entre les infractions disciplinaires mineures et les infractions disciplinaires majeures dites « pénales militaires ». Toutes les infractions disciplinaires portent à la Garde le nom qui leur est propre. En ce qui concerne la répression des infractions commises par les gardes d'un rang inférieur à celui d'officier, les affaires sont toutes instruites et jugées par un « conseil de discipline » (73). Si le garde est officier, les affaires sont instruites par un « conseil d'enquête » puis, sur avis de celui-ci et sur proposition du Ministre de l'Intérieur, elles sont jugées par le Roi (74). En outre, sans préjudice du renvoi devant un conseil de discipline, tout garde de rang subalterne peut être réprimandé par tout supérieur en grade, voire, en cas d'insubordination grave, être arrêté préventivement sur ordre de ce dernier et incarcéré pour vingt-quatre heures au plus au dépôt communal (75). De plus, son commandant de compagnie (batterie, corps de cavalerie), ainsi que les officiers supérieurs peuvent le renvoyer au peloton d'instruction pour une période qui ne peut excéder six mois (76). Enfin, sans préjudice du renvoi d'un officier devant le conseil d'enquête, le commandant supérieur et le chef de la garde locale peuvent lui infliger des arrêts de un à trois jours (77).

Les conseils de discipline et d'enquête ignorent le principe militaire selon lequel le pouvoir de punir est inclus dans le pouvoir de commander. L'article 129 de la loi du 9 septembre 1897 porte que « le conseil d'enquête se compose, outre le commandant supérieur, président, de quatre membres désignés par le sort parmi les officiers de la garde civique de la commune où siègera le conseil et ayant un grade égal ou supérieur à celui du prévenu ». Si aucun membre du conseil d'enquête ne peut être inférieur en grade au prévenu, il peut donc être cependant son inférieur hiérarchique par une ancienneté moindre dans le même grade. L'abandon de principes hiérarchiques stricts est encore plus sensible dans les conseils de discipline. L'article 114 de la loi du 9 septembre 1897 porte qu'il y en a un par Garde locale, et que celui-ci « se compose, outre le juge de paix ou son suppléant, président, de deux officiers subalternes, d'un sous-officier et d'un caporal ou brigadier ». La loi ne prévoit aucune modification de la composition du conseil de discipline dans le cas où le prévenu serait hiérarchiquement supérieur à l'un des membres de ce conseil ou à plusieurs d'entre eux.

(69) Code de procédure pénale militaire, art. 103.

(70) Code de procédure pénale militaire, art. 105.

(71) Code de procédure pénale militaire, art. 140 et 147. Une seule exception est admise par la loi, relativement au jugement des lieutenants-généraux. Il est en effet fréquemment impossible de composer une Cour militaire comprenant quatre assesseurs tous lieutenants-généraux plus anciens qu'un prévenu du même grade qu'eux. L'article 113 du code précité prévoit en conséquence que les lieutenants-généraux sont jugés par leurs pairs, sans égard à l'ancienneté.

(72) *Rechtspleging bij de Landmagt* du 20 juillet 1814, art. 15 à 18; Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899, art. 104, al. 1^{er}. L'appel contre les décisions des juges de police militaire fut supprimé par l'arrêté-loi du 5 avril 1916 (*Pasinomie 1916*), et en conséquence les articles 15 à 18 du code de 1814 précité furent abrogés, sous prétexte que cette voie de recours était de nature à énerver la discipline et qu'une réclamation adressée aux supérieurs hiérarchiques de l'officier qui avait puni disciplinairement, en leur qualité de juges de police militaire d'un rang supérieur, suffisait. Quelques mois auparavant un arrêté-loi du 28 décembre 1915 (*Pasinomie 1915*) avait permis au Roi par le moyen d'arrêtés royaux délibérés en conseil des ministres, de suspendre temporairement la faculté d'appeler en Cour militaire des jugements rendus par les conseils de guerre en campagne, déclarant ainsi, *a contrario*, que dans les autres cas un appel des décisions des conseils de guerre en campagne est possible.

(73) Loi du 9 septembre 1897, art. 114 et suivants.

(74) Loi du 9 septembre 1897, art. 128 et suivants. On notera que le Roi intervient ici en sa qualité de chef de la force publique (« des forces de terre et de mer ») que lui confère l'article 68 de la Constitution.

(75) Loi du 9 septembre 1897, art. 111.

(76) Loi du 9 septembre 1897, art. 112.

(77) Loi du 9 septembre 1897, art. 113.

On remarquera enfin que les conseils de discipline de la Garde civique sont présidés par le juge de paix. La présidence de ce magistrat civil ne peut être valablement justifiée uniquement par la volonté d'inclure dans le siège un juriste destiné à y apporter les lumières de sa science comme c'est le cas pour l'assesseur dit « membre civil », dans les conseils de guerre. Dans cette hypothèse, on ne voit en effet pas pourquoi les conseils d'enquêtes ne comprendraient pas non plus un magistrat civil en leur sein. On peut donc penser que les juges de paix ont été placés à la présidence des conseils de discipline parce que, à la différence des conseils d'enquêtes qui ne sont pas appelés à proposer au Roi la prononciation de peines privatives de liberté ou d'amende (78), les conseils de discipline peuvent être appelés à prononcer eux-mêmes des peines d'emprisonnement d'un à sept jours et des peines d'amende d'un franc à vingt-cinq francs, voire le double de ces peines dans le cas de récidive légale dans l'année suivant une première condamnation ou dans le cas d'insubordination grave (79). L'article 7 de la Constitution porte en effet que « hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou, au plus tard dans les vingt-quatre heures », et l'article 92 de la même charte fondamentale que « les contestations qui ont pour objet des droits civils », — et le droit à l'intégrité du patrimoine est un droit civil —, « sont exclusivement du ressort des tribunaux ». Certes, une certaine théorie cherche à enseigner que les dispositions des articles 7 et 92 de la Constitution ne visent que les infractions à la loi dite pénale et non les infractions dites disciplinaires (80), mais il ne fait pas de doute que ses défenseurs ne sont pas très convaincants. Il suffit en effet de leur objecter que dès lors les garanties constitutionnelles, déjà fort fragiles, ne seraient plus qu'illusoire. Il suffirait d'appeler « disciplinaire » ce que l'on voudrait soustraire à leur portée, et par ce véritable tour de passe-passe l'individu ne rencontrerait dans les ordres particuliers de l'Etat, ou, dans les organisations privées, plus aucune des garanties que seul l'ordre général de l'Etat devrait alors respecter. On peut donc penser que la présidence qui est impartie aux juges de paix dans les conseils de discipline a surtout pour but de pallier dans toute la mesure

du possible ce problème de droit constitutionnel. Il y remplit l'office du juge visé à l'article 7 de la Constitution. En outre, assisté de gardes de tous grades, même souvent hiérarchiquement inférieurs au prévenu, il peut passer comme siégeant avec l'assistance d'un jury au sens de l'article 98 de la Constitution, jury spécial à un ordre particulier dans l'Etat mais jury tout de même puisque ses membres sont recrutés indépendamment de préoccupations d'autorité hiérarchique à l'égard des prévenus. Dans l'ordre particulier de la Garde, les « jurés » membres des conseils de discipline sont, en tant que gardes, les pairs particuliers des justiciables, comme dans les jurys des cours d'assises les jurés sont, en leur qualité de citoyens, les pairs ordinaires des justiciables dans l'ordre général de l'Etat.

L'Armée ne rencontre aucune difficulté constitutionnelle semblable. L'article 105 de la Constitution porte à son usage que « des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, les droits et les obligations de leurs membres et la durée de leurs fonctions ». Sans avoir à se préoccuper d'autres règles constitutionnelles que celles-là, l'Armée peut, par ces lois particulières à la Constitution elle-même comme aux lois ordinaires, confier le pouvoir de juger à des officiers, — siégeant individuellement ou collégalement, sous l'étiquette disciplinaire comme sous l'étiquette pénale dans une même formule répressive —, et se dispenser de confier l'*imperium répressif* à la présidence d'un magistrat de l'ordre judiciaire assisté d'une espèce de jury. Commander, récompenser et punir sont dans une société vraiment hiérarchisée en un bloc solide, l'apanage du chef. La société militaire est une société fortement hiérarchisée, un ordre très particulier dans l'Etat, et qui dispose constitutionnellement de sa propre répression. Celle-ci y est exercée soit individuellement soit collégalement par ceux qui y détiennent le commandement à partir d'un grade jugé suffisamment élevé. Il n'en est pas de même dans la Garde.

(78) Les officiers de la Garde ne sont passibles que des peines de la déchéance du grade, de la révocation ou de la suspension du grade pour un terme de six mois au plus (Loi du 9 septembre 1897, art. 132).

(79) Loi du 9 septembre 1897, art. 122.

(80) Notamment HAUS (J.J.): *Principes de Droit pénal belge*, t. 1^{er}, 3^e édition, Gand, 1879, n^o 74, p. 42.

IV. L'UNICITE DE LA FORCE PUBLIQUE BELGE DEPUIS 1914 ET LA RENAISSANCE EPHEMERE DE NEO-GARDES CIVIQUES

La Garde civique disparut en fait au début de la Première Guerre mondiale. Le service militaire général obligatoire et personnel introduit en 1913 l'avait condamnée à ne plus pouvoir compter dans un avenir proche que sur des effectifs fortement réduits. L'arrêté royal du 17 juin 1920 par lequel elle fut mise entièrement en non-activité, fut compris erronément comme la supprimant, et cette situation de fait perdue encore actuellement.

Elle fut facilitée par un climat psychologique tout spécialement favorable à l'Armée qui sortit de la Guerre de 1914-1918 auréolée d'une gloire extraordinaire et dont les effets se firent sentir jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Ayant fait seule une guerre patriotique et victorieuse sur le sol national, sans la participation en tant que telle de la Garde civique, l'Armée bénéficia d'une popularité qui effaça d'un coup toutes les préventions du Constituant de 1831. Elle apparut non plus seulement comme l'outil redouté du pouvoir exécutif, mais surtout comme l'incarnation sublime de la Patrie. Chacun se reconnut en elle.

Les nécessités de la défense anti-aérienne du territoire favorisèrent toutefois à l'issue de l'entre-deux-guerres, la naissance de deux gardes dont les missions auraient été sans nul doute confiées à la Garde civique si, en 1939, la longue éclipse de celle-ci ne l'avait plus fait tenir que comme le souvenir d'une époque riche en folklore. Par le paragraphe 5 de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} mai 1939 (81), le Roi fut autorisé à prendre, par des arrêtés délibérés en conseil des ministres, « toutes mesures nécessaires en vue de la défense active et de la protection passive contre les attaques aériennes ». Cet article ajoutait qu'il pouvait « procéder à toutes mesures utiles à l'organisation d'une garde territoriale antiaérienne et, notamment, à des rappels exceptionnels, individuels ou par catégorie, non prévus par les lois sur la milice ». Il pouvait aussi « prendre toutes mesures propres à compléter l'organisation militaire et les moyens de défense du territoire, à l'exclusion de toutes modifications ou obligations fixées par les lois de la milice ».

Deux arrêtés ne tardèrent pas à être pris : l'arrêté royal n° 1 du 20 mai 1939 « portant organisation générale de la *défense active* du territoire contre les attaques aériennes et créant la *garde territoriale antiaérienne* (82) » et l'arrêté n° 3 du même jour, « portant organisation générale de la *protection passive* des populations contre les *attaques aériennes* (83) ».

1. La Garde territoriale antiaérienne (GTA).

L'arrêté royal n° 1 du 20 mai 1939 portait que la défense active du territoire contre les attaques aériennes était confiée d'une part à une *garde territoriale antiaérienne*, et d'autre part à l'*aviation territoriale* (art. 1^{er}). Cette organisation ressortissait au département de la défense et dépendait des autorités militaires, en temps de paix comme en temps de guerre (art. 2). Elle avait son budget propre (art. 3). L'aviation territoriale faisait partie de l'aviation militaire (art. 6), tandis que la GTA était constituée comme un corps paramilitaire à statut complexe et particulier.

La GTA comprenait un personnel permanent et un personnel non permanent. Le personnel permanent avait le statut du personnel en service actif à l'Armée. Les membres du personnel non permanent étaient « considérés comme militaires en congé illimité » mais leurs prestations étaient « des prestations militaires » (art. 8). Le personnel non permanent de la GTA était soumis à une période d'instruction ne pouvant dépasser huit mois, à raison de quatre exercices par mois de deux heures pleines chacun. La période d'entraînement astreignait le personnel à dix exercices par an, de deux heures pleines chacun (art. 28). En outre, des exercices d'ensemble d'une durée de six jours par an, en un endroit quelconque du territoire, étaient prévus également (art. 29), ainsi que des alertes (art. 30 et 31). Enfin, la mobilisation de l'Armée entraînait automatiquement celle de la Garde (art. 34). Le statut linguistique de la Garde était celui de l'Armée (art. 17).

La Garde comprenait des unités semi-fixes et des

(81) *Moniteur belge* du 6 mai 1939.

(82) *Moniteur belge* du 1^{er} juin 1939. Cet arrêté royal fut confirmé par la loi du 16 juin 1947. Il fut abrogé, et par conséquent la Garde antiaérienne fut supprimée, par l'article 54, 1^o de la loi du 5 juillet 1957 modifiant la loi du 15 juin 1951 sur la milice, le recrutement et les obligations de service.

(83) *Moniteur belge* du 1^{er} juin 1939.

unités mobiles (art. 10 et 11). Elle était commandée par un officier général choisi par le Roi dans les cadres actifs de l'Armée (art. 13). Le Royaume comptait un certain nombre de régions de défense antiaériennes délimitées par le Ministre de la Défense nationale, et dont le commandement était confié à un officier supérieur de l'Armée choisi par lui (art. 14). Les grades subalternes étaient les mêmes que dans l'Armée, sauf les simples gardes qui étaient gardes de 1^{re} ou de 2^e classe selon des critères à définir par le Ministre de la Défense nationale (art. 15). Les officiers, du grade de sous-lieutenant à celui de major, étaient recrutés dans les cadres actifs ou de réserve de l'Armée, mais on créa aussi un certain nombre d'emplois d'officiers subalternes de complément choisis parmi des gardes volontaires ayant satisfait aux conditions déterminées par un arrêté royal (art. 21). Le cadre subalterne et les simples gardes étaient recrutés, dans des conditions et dans des proportions fixées par le Ministre de la Défense nationale, à la fois parmi le personnel de l'Armée active, le personnel de la réserve de celle-ci, le personnel de l'Armée territoriale, les volontaires n'ayant plus ou n'ayant pas d'obligations militaires, et les inscrits dans la réserve de recrutement de l'Armée (art. 24). En outre, la Garde était, « en principe, formée sur base du recrutement local » (art. 23).

Cette GTA, qui fut supprimée en 1957 (84) était donc une sorte de garde civile antiaérienne incorporée en permanence dans l'Armée et soumise au statut normal de cette dernière partout où c'était possible.

2. La Garde civile antiaérienne passive.

L'arrêté n° 3 du 20 mai 1939 institua un « service civil territorial de la protection aérienne passive comprenant un Commissariat général et une Garde civile » (art. 1^{er}). Ce service était rattaché au département ministériel ayant la protection aérienne passive dans ses attributions (art. 2), c'est-à-dire au département de l'Intérieur.

Le Commissaire général était nommé par le Roi et disposait d'un personnel propre qui composait son commissariat général (art. 2). Chaque gouverneur de province dirigeait la protection aérienne passive dans sa province (art. 5), de même qu'à l'échelon local chaque bourgmestre dirigeait la protection aérienne passive dans sa commune

(art. 6) sauf la désignation d'une personne chargée d'assurer la défense de plusieurs communes à la fois (art. 7).

La Garde civile territoriale comprenait une inspection générale à l'échelon national et une direction à chaque échelon provincial, régional et local, ainsi que des unités provinciales, régionales et locales. Leur organisation et leur composition étaient fixées par le Roi (art. 18). Les unités régionales et locales étaient affectées à la région ou à la commune intéressée (art. 21). Le recrutement était local ou régional (art. 22). La Garde était constituée de volontaires (art. 23) ou, en cas de déficit du volontariat, par l'incorporation de personnes âgées de plus de 25 ans et choisies dans la réserve de recrutement de l'Armée, ou en cas de besoin, dans le reste de la population (art. 25).

La Garde avait un statut disciplinaire spécial (art. 39), et disposait de conseils de discipline par communes ou groupes de communes (art. 40).

Parallèlement à la Garde territoriale antiaérienne qui était une sorte de néo-garde civile belligérante, il y eut donc une Garde civile antiaérienne passive qui fut une sorte de néo-garde civile non-belligérante. La Garde civile authentique aurait permis de satisfaire aux mêmes besoins, notamment par ses corps de sapeurs-pompiers (85).

V. PERSPECTIVES D'AVENIR

Depuis sa fondation, le Royaume de Belgique attend de tous ses habitants qu'ils servent dans la force publique, soit comme membres de l'Armée, soit comme membres de la Garde civile. C'est une erreur d'optique de croire que ce n'est que depuis l'instauration en 1913 du service militaire obligatoire et personnel que chaque Belge peut être astreint à prendre les armes pour le maintien de l'intégrité du territoire et de l'indépen-

(84) Voir ci-dessus la note 82.

(85) Loi du 9 septembre 1897, art. 50, § 1^{er} : « Indépendamment des unités organisées en vertu des articles précédents, le Roi peut, après avoir entendu le conseil civique de révision et le chef de la Garde, autoriser la formation de corps d'artilleurs, de chasseurs à pied, de chasseurs à cheval et de sapeurs-pompiers ». Sur l'organisation des corps de sapeurs-pompiers de la garde civile, on peut consulter VERBESSEM: *op. cit.*, n° 456 et suivant, pp. 216 et suivantes.

dance nationale. Jusqu'à la Première Guerre mondiale la force publique belge comprit une Armée et une Garde nationale dite « civique », c'est-à-dire d'une part une armée de soldats-citoyens et d'autre part une garde de citoyens-miliciens. Ceux qui ne servaient pas dans la première devaient entrer dans la seconde.

L'Armée, fortement hiérarchisée, composée dans toute la mesure du possible de professionnels et de volontaires, constituait une force permanente, hautement qualifiée à tous les échelons. Outil militaire par excellence, elle avait pour idéal en soi d'assurer par les armes, partout où c'était utile ou nécessaire, au service du Roi, chef de l'Exécutif, la réalisation de la politique du Gouvernement. Instituée pour servir, elle était la force de l'Etat, lui-même au service de la Nation.

La Garde civique, milice de citoyens organisée localement avec toute la faiblesse relative d'une organisation démocratique mais aussi avec la certitude qu'elle ne pourrait se désolidariser de la Nation car la Nation c'était elle, était forcément moins qualifiée militairement que l'Armée. Animée d'un idéal moins détaché que celle-ci des intérêts personnels de ses membres, elle offrait, en contrepartie une garantie de moins de docilité passive envers l'Etat et de nature à contraindre celui-ci à ne pouvoir compter valablement sur elle que s'il répondait véritablement aux aspirations de la Nation.

L'introduction du service militaire obligatoire et personnel, dictée par la nécessité d'accroître considérablement dès le temps de paix une armée aux effectifs nombreux devant fournir non seulement une armée de campagne mais encore les garnisons de places fortes considérables pour l'époque et fortement renforcées comme Liège, Namur et Anvers, sonna le glas de la Garde civique. Cette situation mérite-t-elle de demeurer sclérosée dans cet état de fait et de droit déjà vieux de cinquante ans ? Le premier réflexe d'un patriotisme actif mais aussi peut-être quelque peu hâtif, serait certes de répondre par l'affirmative. A la réflexion, cependant, on peut se demander si elle ne procède pas de vues quelque peu dépassées tant par l'évolution sociale que par celle de la technique des guerres, et si, aussi surprenant que cela puisse paraître, un retour à une dualité de la force publique ne serait pas recommandable.

Socialement, l'organisation de l'Armée fait de plus en plus ouvertement l'objet de critiques. Presque toujours, celles-ci sont inspirées par le regret d'une partie de la Nation de devoir y servir pendant un temps assez long, — mais toujours jugé trop long par le civil que n'anime pas l'idéal du service d'ost —, et qui retire du cours normal de leurs activités des jeunes hommes qui sont déjà engagés dans leur carrière civile ou qui auraient voulu commencer celle-ci immédiatement après l'accomplissement de leurs études secondaires ou supérieures. Le service militaire qui est demandé aux miliciens retarde selon les époques, d'un an, de dix-huit mois, voire de deux ans leur « démarrage » dans la vie, et prolonge d'autant les sacrifices financiers de leurs parents.

Autre phénomène social, la généralisation du service militaire et personnel de tous les hommes en âge de servir a coïncidé avec l'aube de ce siècle où, précisément, l'émancipation sociale et économique des classes les plus pauvres a fait des progrès extrêmement rapides. Le plus humble des Belges a pris, en quelques décennies, une conscience élevée de ses droits subjectifs que la scolarité obligatoire et la généralisation du bien-être ont rendu de plus en plus évidents. L'unification de la force publique par l'absorption des effectifs de la Garde civique par l'Armée a peut-être eu pour résultat immédiat, peu avant la Première Guerre mondiale, de renforcer l'Armée sans altérer ses qualités éminentes d'efficacité par une bonne préparation d'abnégation et de sacrifice considérés comme un but en soi. Il était toutefois fatal qu'avec le temps l'entrée annuelle et massive dans l'Armée de miliciens de plus en plus émancipés socialement et attachés surtout à leurs intérêts civils de mieux en mieux conçus et compris, dût entraîner progressivement une crise que les souvenirs glorieux d'une guerre populaire et victorieuse comme la Première Guerre mondiale contribuèrent peut-être à retarder, mais qui, actuellement, commence à s'affirmer. L'esprit « milicien » envahit l'Armée, affaiblit ses qualités redoutables, et y développe un certain malaise entre ceux qui croient encore en elle, et ceux qui rejettent, ouvertement ou non, l'éthique du soldat-citoyen au profit de celle du citoyen-milicien. Dans ses manifestations les plus apparentes, ce phénomène se traduit par la volonté de beaucoup de réduire la durée et la rigueur du service militaire dans des proportions telles que

manifestement l'instruction des miliciens serait insuffisante. La démagogie qui naît facilement des rivalités politiques fait que le danger très grand que leur manque de préparation militaire ferait courir à nos jeunes gens à l'occasion d'une guerre nouvelle, est parfois délibérément ignoré. Cela, c'est pour un demain incertain que l'on retranche inconsidérément des préoccupations immédiates pour ne faire miroiter aux yeux de masses inconséquentes et avides du jour présent, que les profits immédiats d'une préparation militaire écourtée, voire caricaturale, et d'un service militaire facile et « bon-enfant ».

Une autre manifestation de cet état d'esprit, et qui traduit bien la dégradation de l'éthique militaire et le grignotement de l'ordre militaire par l'éthique civile, peut être trouvée dans le refus de plus en plus affirmé par une partie de la Nation d'admettre que l'Armée puisse être une société particulière basée sur un « leadership » intégral, monolithique, où commander signifie tout à la fois entraîner des hommes à sa suite, les faire agir, les administrer, les récompenser et les punir, où tous les actes des hommes même leurs actes privés, étrangers en apparence à l'accomplissement concret d'un service militaire déterminé, intéressent le groupe et doivent être jugés dans l'optique qui est la sienne.

Jusqu'en 1958, l'Armée tenait tout son monde bien en mains. Elle exerçait sur ses membres l'autorité répressive la plus large. Non seulement tous les militaires en activité de service étaient soumis à ses juges de police militaire (alias : disciplinaires) et à ses collègues répressifs que sont les conseils de guerre et la Cour militaire (86), mais encore, les militaires en congé illimité, — c'est-à-dire rendus à la vie civile normale mais toujours rappelables —, restaient soumis aux juridictions collégiales militaires lorsqu'ils étaient poursuivis simultanément aux premiers chefs comme auteurs, co-auteurs ou complices, ou à raison d'infractions connexes (87). Par l'article 4 de la loi du 27 février 1958, le législateur abolit cette dernière règle de compétence. Il en résulte que depuis lors les militaires en service actif échappent à la compétence des collègues répressifs militaires et tombent sous celle du Juge ordinaire, non plus seulement quand ils sont poursuivis simultanément à un civil comme auteur, coauteur ou complice ou à raison d'infractions connexes, mais aussi lorsque l'autre délinquant

est un militaire en congé illimité. Cette diminution de l'*imperium* militaire sur les membres de l'Armée est négligeable, mais elle a tendance à croître encore davantage et à prendre dans un avenir peut-être proche une importance telle que les fondements mêmes de l'ordre militaire seraient remis en question. Le rapport de la commission de la Justice du Sénat relatif au budget du département de la Justice pour l'année 1964, porte que le Commissaire royal à la réforme de la procédure pénale n'écarte pas avec certitude la possibilité de réduire considérablement en temps de paix l'autorité répressive de l'Armée sur ses propres membres, même en activité de service. Selon ce rapport le haut fonctionnaire précité aurait déclaré qu'on ne peut repousser *de plano* l'idée de réduire en temps de paix du moins, la compétence de la Cour militaire et des conseils de guerre aux seules infractions visées au code pénal militaire (88). Pour les infractions de droit commun, on pourrait donc en arriver à disloquer l'unicité de la répression. Comme dans les secteurs civils on confierait dans ce cas la répression des infractions pénales ordinaires au Juge ordinaire, c'est-à-dire à l'ordre général des juridictions qui, forcément, ne juge qu'avec une optique générale et sans se préoccuper des intérêts d'un ordre particulier. Comme dans les ordres particuliers civils, si l'Armée s'estime insatisfaite d'un jugement rendu dans cette seule optique générale, il lui appartiendrait alors de « rattraper » ensuite le délinquant militaire par une répression interne strictement disciplinaire. Certes, seule la commission sénatoriale de la Justice a été saisie de cette possible réduction de compétence répressive qui touche directement à l'éthique même de l'ordre militaire. La commission de la Défense nationale de la Haute Assemblée, pourtant intéressée au premier chef, pas plus que le département de la Défense nationale qui a pour tâche de veiller aux intérêts militaires de la Nation, ne paraissent avoir pris publiquement conscience de ces déclarations. Celles-ci n'en sont pas moins

(86) Code de procédure pénale militaire, 15 juin 1899, art. 21. L'article 23 du même code prévoyait toutefois quelques exceptions mineures à ce principe.

(87) Code de procédure pénale militaire, art. 22.

(88) Dans cette hypothèse des infractions de droit commun, selon ces déclarations, ne seraient plus de la compétence des collègues répressifs militaires, c'est-à-dire de la Cour militaire et des conseils de guerre, qu'en cas de connexité avec un crime ou un délit militaire. (Voir: *Sénat*, session de 1963-1964, 6 février 1964, no 129, « *Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. De Baeck* », p. 49.)

caractéristiques du choc en retour que subit l'Armée pour avoir absorbé en son sein et dès le temps de paix tous les citoyens-miliciens et avoir voué ainsi la Garde civique à une disparition déjà quinquagénénaire. Les miliciens, et derrière eux la Nation, cherchent à en limiter les conséquences en ce qui les concerne personnellement. Puisqu'on les a contraints à entrer dans l'ordre militaire, il ne leur reste, — du moins dans le court terme —, qu'à s'efforcer d'introduire dans l'Armée la part d'éthique civile qu'il leur répugne d'abandonner. En conséquence, l'Armée est progressivement dénaturée, et si l'évolution qui s'amorce est suivie des effets annoncés, elle prendra de plus en plus l'aspect d'une Garde civique (89).

Est-ce un bien ou est-ce un mal ? — Il ne fait aucun doute que sur le plan de nos strictes pré-occupations de politique intérieure, beaucoup auront tendance à s'en réjouir. La République fédérale allemande, pour faire accepter la création récente de sa *Bundeswehr* et vaincre les préventions envers sa défunte et très efficace *Wehrmacht*, s'est empressée de montrer la voie et de donner à sa nouvelle armée le cachet d'une force de citoyens-miliciens dont l'organisation répressive est le meilleur reflet. Si l'on veut toutefois se souvenir qu'une armée n'est valable que si on espère qu'elle sera un outil efficient, on ne peut répondre à cette question qu'après avoir abordé l'aspect technique, et non plus seulement social, du problème.

Techniquement l'organisation actuelle de l'Armée est décevante. Annuellement, elle appelle au service actif un effectif de plus de 40.000 miliciens. Ces purs civils, les uns enthousiastes, les autres plus ou moins résignés, elle a pour tâche de les instruire au métier de plus en plus complexe et difficile des armes. Elle doit en faire moralement et techniquement des militaires modernes qualifiés. Une fois instruits, c'est-à-dire enfin aptes à servir militairement l'Etat, ces miliciens sont renvoyés dans leurs foyers, et on recommence avec un nouveau contingent. Un chef d'entreprise qui recruterait son personnel pour l'instruire longuement et presque aussitôt le révoquer systématiquement après ne l'avoir utilisé à plein que pendant un temps très bref, serait considéré à juste titre par ses actionnaires comme un saboteur éminemment dangereux. L'Etat ne fait pratiquement pas autre chose dans son entreprise militaire. Le temps n'est

plus où une armée permanente était fondée sur de l'infanterie de ligne et sur une artillerie élémentaires et dont on attendait que ses membres apprennent simplement à tirer au commandement, à serrer les rangs dans un coude à coude rassurant au fur et à mesure des pertes, et pour le reste se soumettent passivement à l'exécution d'ordres simples donnés par des officiers toujours à portée de la voix et qui ne demandaient à leurs hommes que de tenir. Plus que d'un nombre de plus en plus restreint de simples fusiliers l'Armée a surtout besoin actuellement de bons mécaniciens et chauffeurs, de bons radio-télégraphistes, de bons techniciens électroniques, de bons fantassins et artilleurs complets maniant des armes diverses et compliquées, de bons aviateurs, de bons marins, de services logistiques au personnel éminemment qualifié, de bons infirmiers, etc... Le métier le plus simple, dans une armée permanente est devenu un métier de spécialistes entraînés. Les « non-qualifiés » n'y ont presque plus leur part. En outre, la puissance redoutable des armes modernes ne permet plus les grandes concentrations d'effectifs, ce qui implique qu'au combat les gradés les plus humbles, voire les simples soldats, loin des yeux et du soutien immédiat de leurs chefs, doivent être moralement et techniquement des combattants rompus au métier et capables d'initiatives hardies mais réfléchies. En raison de cette dure réalité, l'armée permanente ne peut considérer de plus en plus les miliciens qu'on lui confie massivement par levées annuelles et instruits hâtivement que comme un appoint peu efficace de véritable « chair à canon ». Si l'on aborde les besoins de la Force navale et de la Force aérienne, il est évident que sauf l'appoint de quelques gardes d'arsenaux et d'aérodromes et de quelques hommes tout juste bons à briqueter un pont, à récurer un hangar ou à pomper l'essence, ces forces ne peuvent utiliser qu'un personnel de qualité. Le milicien n'y est qu'exceptionnellement à sa place, et souvent pour n'y remplir que des tâches accessoires.

En ce qui concerne la Force terrestre, le gros des unités combattantes est intégré dans l'OTAN et sa mission consiste à subir sur l'heure, et sans

(89) Cette évolution serait achevée si, voulant désormais considérer le conseil de guerre comme une espèce de jury et non plus comme un collège de chefs, on y introduisait comme on l'entend parfois recommander, un « pair » du justiciable c'est-à-dire un militaire de son grade. (Voir, à ce propos, le chapitre III, section 6, ci-dessus.)

préavis, le choc d'une guerre éventuelle qui est la seule raison de sa présence hors de nos frontières. Elle non plus, dans cette optique, ne peut se satisfaire de troupes peu instruites ou peu entraînées. L'Armée belge d'intervention doit être, comme les escadrilles opérationnelles de la Force aérienne et les formations navigantes de la Force navale, une armée permanente aux effectifs de valeur et prête à faire immédiatement la guerre. Il est aléatoire d'espérer qu'en cas de nouveau conflit généralisé, notre 1^{er} Corps d'Armée puisse être renforcé dans les premiers jours par des rappels individuels massifs de réservistes ou par l'envoi sur place de divisions de réserve. La destruction des voies de communications et l'embouteillage de celles d'entre elles qui resteraient ouvertes serait telle qu'elle ne pourrait compter longtemps que sur les effectifs et les stocks dont elle dispose sur place. Une telle guerre serait gagnée ou perdue pour nous, ce qui ne veut pas dire qu'elle serait finie par cela, dans ces premiers jours, voire dans ces premières semaines d'une lutte dure et acharnée. Cette armée ne peut répondre à de tels impératifs que si elle est fondamentalement composée principalement de soldats-citoyens.

Par contre, le territoire national qui se trouve immédiatement derrière cette armée est dangereusement démuné. La défense dite « passive » de ses habitants en est à ses balbutiements, et cependant elle nécessiterait, plus que jamais un réseau d'alerte, un réseau médical et ambulancier, et un réseau de sapeurs-pompiers extrêmement nombreux, organisé minutieusement et recruté sur place. La défense active du territoire est presque aussi misérable, quelques rares unités de défense de l'intérieur et les brigades locales de Gendarmerie sont chargées de lutter contre les sabotages de parachutistes ennemis qui, par petits groupes très mobiles et bien entraînés, ne manqueraient pas de multiplier dans le Royaume leurs destructions matérielles et leurs attentats contre des autorités civiles et des installations essentielles et mal protégées.

La parade ne peut être trouvée dans l'entretien d'unités militaires nombreuses et permanentes. Telle localité, tel secteur, telle province peut-être ne sera jamais alertée et des forces précieuses, retirées de la vie industrielle, agricole, économique et administrative y stationneraient vainement, mais en permanence sous les armes. Seule une organi-

sation puissante, axée sur une milice régionale comme l'était la Garde civique peut répondre à de telles nécessités. Force non permanente, cette Garde dont on pourrait peut-être modifier le nom en « Garde nationale », fournirait des effectifs de combat, d'aide médicale et de sapeurs-pompiers qui, entre deux alertes ne resteraient pas oisifs. Ils vaqueraient à leurs indispensables occupations civiles. En cas d'alerte, leur recrutement local, quartier par quartier, permettrait de constituer sur le champ chaque fois qu'il en est besoin et pour le temps strictement nécessaire au ratisage armé de la région, au déblaiement des rues, à l'évacuation vers les centres hospitaliers des blessés, à la protection active des endroits clés, des unités entraînées spécialement à des tâches qui conviennent à merveille à une milice. En outre, si la fortune des armes de l'armée permanente lui permet de tenir, les plus jeunes d'entre les miliciens pourraient, comme on l'avait prévu pour la Garde civique, être versés individuellement ou par unités mobiles entières, dans l'armée permanente.

Dans une telle perspective d'avenir, il est clair que la renaissance de la Garde civique devient une nécessité. Elle dispenserait la majorité de nos jeunes gens du service militaire obligatoire, et cette « Garde nationale » rendrait cependant au pays les services les plus efficaces.

La solution de l'avenir, pour des raisons techniques et militaires, ne paraît donc pas devoir être trouvée dans une transformation progressive de l'Armée en une sorte de Garde civique. Elle paraît devoir être recherchée dans un retour clairvoyant aux principes antérieurs à 1913. Une armée permanente de soldats-citoyens, et une garde nationale de citoyens miliciens paraissent constituer dans le contexte social et technique contemporain, la meilleure des solutions. Outre que notre défense serait mieux assurée, cela permettrait à l'Armée de conserver, et même de retrouver, ses qualités redoutables mais nécessaires d'un ordre particulier, fortement charpenté, à l'éthique fonctionnelle propre et indispensable au but dans lequel on l'entretient. D'autre part, le service militaire obligatoire pourrait être supprimé. A ceux qui voudraient ne pas être astreints pendant vingt ans à quelques heures de prestations mensuelles (le samedi matin, par exemple, qui est actuellement un jour de repos presque universel et n'est cependant par un jour férié) ou même plus espacées, dans la Garde

nationale, l'Armée pourrait offrir un service militaire volontaire suivi d'une entrée dans ses réserves pour une durée à déterminer. Ce volontariat à court terme lui offrirait l'avantage de disposer de l'appoint de citoyens-miliciens qui auraient librement choisi l'Armée, et partant, accepté de se soumettre aux lourdes exigences de la société militaire. Il permettrait d'étoffer, mais toujours en minorité, des unités de militaires professionnels et d'y remplir des tâches qui ne demandent pas une qualification militaire particulière. Le reste de la Nation y trouverait aussi son avantage. Elle disposerait d'une garde nationale qui composerait un bouclier de l'intérieur qui lui manque cruellement aujourd'hui, elle échapperait à la servitude militaire obligatoire, et s'entraînerait dans une force publique où elle se reconnaîtrait car l'éthique et l'esprit y seraient civiles à son image.

Il ne semble pas que, dans la pratique, une telle réorganisation de la force publique belge entraînerait des difficultés insurmontables. La Gendarmerie est une force militaire professionnelle et, en fait, la Force navale et la Force aérienne emploient déjà une très large majorité de militaires professionnels, la nécessaire qualification de leurs effectifs y ayant déjà imposé indiscutablement l'éloignement progressif de la milice. Pour la Force terrestre, il suffira de rappeler que les deux divisions de notre corps d'intervention comprennent dès à présent plus de 40 % de militaires professionnels. L'effort à fournir pour ne plus devoir faire appel qu'au service militaire d'appoint de miliciens volontaires à court terme, par le recrutement d'un nombre encore accru de militaires de carrière et d'engagés ou de rengagés volontaires à long terme n'est certes pas négligeable. A notre époque de plein emploi de la main-d'œuvre civile, l'Armée ne peut compter sur un recrutement de militaires professionnels qualitativement et quantitativement satisfaisant qu'en revalorisant à la fois moralement et financièrement la carrière des armes.

La revalorisation morale de celle-ci est une affaire de conscience sociale et de propagande officielle. La revalorisation financière implique la nécessité d'offrir des traitements plus élevés qu'actuellement, surtout dans les rangs subalternes. Cet effort financier n'est pas impossible, eu égard au coût hallucinant des engins et des armes modernes. En outre, la disparition presque radicale des miliciens dans l'Armée, permettrait de réduire considérablement les cadres hautement qualifiés des centres d'instruction et de les verser dans des unités de combat. Elle permettrait aussi des économies considérables d'équipements, de matériel, de carburant et de munitions usés actuellement presque à fonds perdus à l'instruction coûteuse de miliciens qui quittent l'Armée presque aussitôt après qu'ils ont été formés. La réduction massive des effectifs d'instructeurs, des équipements, du matériel, du carburant et des munitions utilisés à l'instruction permettrait de consacrer les économies correspondantes à accroître déjà dans une notable mesure les soldes et les traitements insuffisants des cadres subalternes. Enfin, l'Etat pourrait accroître le nombre des vocations militaires en assurant par priorité à ceux qui ont servi dans l'Armée pendant de nombreuses années, l'accès à de nombreux emplois civils, comme ceux de fonctionnaires, d'huissiers et de messagers de départements ministériels et de parastataux, de gardiens de musées, d'agents de police, de gardes champêtres, d'agents des douanes et accises, de concierges d'établissements publics, de magasiniers de l'Etat, etc.

*
**

Certes, la solution proposée demande de nombreux efforts et la volonté de rompre avec la routine, mais une défense réellement efficace du territoire national accompagnée des avantages sociaux d'une disparition du service militaire obligatoire est à ce prix.



Vers un renouveau de la fonction publique ?

par Daniel NORRENBORG,

Diplômé du Collège d'Europe.

★

Le problème de la réforme administrative est à l'ordre du jour depuis plus d'un siècle dans notre pays. C'est en 1859 qu'un premier appel pour la constitution d'une commission de réforme administrative fut lancé. Il n'eut guère d'échos et la Belgique se contenta, durant la seconde moitié du XIX^e siècle, de mettre sur pied quelques commissions intermittentes à objectifs limités.

Il faudra attendre l'après-guerre pour voir se succéder diverses commissions officielles, toutes chargées de l'étude de ce même problème. De 1922 à 1925, ce fut la « commission technique pour l'étude des services administratifs de l'Etat », mieux connue sous l'appellation de commission De Haene, du nom de son président ; puis, de 1926 à 1928, la « commission chargée d'étudier le fonctionnement des services de l'Etat », présidée par M. Halleux. Elle présenta notamment des propositions, pour ce qui concerne le recrutement des agents de l'Etat au concours, leur avancement au choix et leur licenciement pour inaptitudes professionnelles.

Mais ce n'est qu'en 1935, sous le gouvernement tripartite Van Zeeland, que le problème fut abordé de front. Une commission ou plutôt 7 sous-commissions composées de ministres et de diverses personnalités, étudièrent les différents aspects du problème. Ils se penchèrent notamment sur le recrutement, l'avancement et le statut du personnel.

Avec la démission de ce gouvernement en 1936, une optique différente fut adoptée : l'institutionnalisation du problème. Un commissaire royal à la réforme administrative fut nommé en octobre 1936. Ici encore, nous retrouvons dans ses attributions : le recrutement, l'avancement, les attributions, les prestations, la discipline, les incompatibilités, etc. Parallèlement se constituait

un centre d'études pour la réforme de l'Etat, sous forme d'association sans but lucratif. Ses travaux seront publiés sous forme de 2 volumes.

Le rapport du commissaire royal, M. Louis Camu, devait aboutir à l'élaboration du statut des agents de l'Etat, publié au *Moniteur belge* le 8 octobre 1937 (A.R. du 2 octobre 1937).

QUELQUES GRANDS PRINCIPES DU STATUT

Le gouvernement choisit le système des concours d'admission pour l'attribution des emplois. Les candidats de nationalité belge, de conduite irréprochable, qui jouissaient des droits civils et politiques, qui satisfaisaient aux lois sur la milice, qui n'avaient pas atteint la limite d'âge et qui détenaient le diplôme ou certificat exigé, pouvaient participer à ces concours.

Afin d'assurer une impartialité complète dans l'organisation des épreuves, un secrétariat permanent au recrutement dirigé par un secrétaire permanent, nommé pour 5 ans sur proposition du conseil des ministres, était chargé d'organiser le recrutement des agents de l'Etat.

Si les candidats possédaient les aptitudes physiques requises, s'ils obtenaient une place en ordre utile au concours d'admission, s'ils accomplissaient avec succès un stage probatoire dont la durée variait selon la catégorie de l'agent et enfin s'ils réussissaient l'examen de fin de stage, ils étaient nommés agents de l'Etat, après prestation de serment.

La durée du stage était relativement longue. Un an pour les candidats des 3^{me} et 4^{me} catégories, 2 ans pour la 2^{me}, 3 ans pour la 1^{re} jusqu'en 1961.

A partir de cette date, la durée du stage fut ramenée à 1 an pour les candidats de 1^{re} catégorie. Leurs programmes et les méthodes utilisées dépendirent à partir de ce moment d'un maître général des stages. Auparavant, les agents de toutes les catégories étaient soumis à leurs chefs de service.

Précisons ici que si le nouveau statut qualifiait d'agent de l'Etat toute personne qui prestait ses services aux administrations de l'Etat à titre définitif, il distinguait toutefois 4 catégories d'agents. Ces catégories correspondaient à un degré d'enseignement.

La 1^{re} catégorie correspondait à la formation universitaire, la 2^{me} à celle de l'enseignement moyen du degré supérieur, la 3^{me} à l'enseignement moyen du degré inférieur et la 4^{me} à l'enseignement primaire.

Les concours avaient lieu par catégorie. Mais si, comme nous l'avons vu, le diplôme était indispensable pour les candidats étrangers à l'administration, il n'en allait pas de même pour les agents en fonction, qui désiraient accéder à la catégorie supérieure. Il leur suffisait de totaliser 4 années de services et d'obtenir la mention « bon » sur leur bulletin de signalement. Aucune condition d'âge ou d'études n'était requise. Ils étaient également dispensés du stage et de l'examen d'admission définitive.

Autre principe important que nous venons de citer : l'introduction du signalement, qui devait exprimer le mérite, les aptitudes et le rendement de l'agent. Obligatoire jusques et y compris le grade de directeur, il devait permettre d'assurer l'avancement des meilleurs agents, sur base du mérite personnel.

L'appréciation était synthétisée par des mentions qui évoluèrent légèrement au cours des temps (par exemple, fut introduit à un moment donné l'adjectif « exceptionnel »), pour se stabiliser à un quadruple choix : « très bon », « bon », « insuffisant » et « mauvais ». L'attribution consécutive de deux mentions « mauvais » équivalait à une inaptitude professionnelle qui pouvait entraîner la cessation des fonctions.

Le signalement était donné par le conseil de direction pour la 1^{re} et la 2^{me} catégorie, et par le secrétaire général pour la 3^{me}. La 4^{me} n'y était pas soumise. Des garanties particulières entouraient

son fonctionnement : l'agent devait viser son bulletin de signalement et, en cas de désaccord sur la mention proposée, il pouvait se pourvoir devant une chambre de recours présidée par un magistrat, et composée d'agents désignés pour moitié par le ministre et pour moitié par les organisations syndicales.

Le système comportait toutefois des faiblesses :

a) En matière de recrutement, un certain article 18 permettait de dispenser en tout ou en partie des conditions prescrites, des personnes d'une haute valeur administrative, scientifique, technique ou artistique, moyennant le respect de certaines formalités. Une utilisation abusive et trop souvent inadéquate en déforma la portée initiale.

b) Le ministre avait la faculté de nommer d'une manière assez discrétionnaire à tous les postes importants, puisque au-delà du grade de secrétaire d'administration, aucun examen n'était prévu. Certes un avis circonstancié était donné par le Conseil de direction pour chaque candidat. Mais cet organe n'offrait pas toujours toutes les garanties désirables.

c) La longueur du stage déforma l'objectif initial. Les stagiaires étaient le plus souvent affectés au travail administratif normal, qu'ils accompliraient à l'issue du stage.

d) Le signalement dégénéra rapidement, pour aboutir à une généralisation de « très bons ». La légitime faculté accordée à l'intéressé de se pourvoir devant une chambre de recours en cas de désaccord avec la mention proposée à son visa, a probablement accéléré cette uniformisation.

Ces faiblesses furent perçues par nos gouvernants. On créa des commissions nouvelles et des déclarations gouvernementales devant les Chambres furent consacrées à ces faiblesses.

Il faudra toutefois attendre la venue du gouvernement Lefèvre-Spaak de 1961-1965, pour que l'ensemble du travail soit remis sur le métier. Il y eut tout d'abord la revalorisation pécuniaire de la carrière administrative, et surtout l'entrée en vigueur d'un nouveau statut à la date du 1^{er} août 1964.

Avant d'analyser le nouveau statut, il faut souligner que nos gouvernements s'attachèrent également à donner une certaine importance à la

gestion politique du domaine de la Fonction publique. C'est ainsi que la Chambre possède une commission des Affaires générales et de la Fonction publique et que depuis 1961 nous connaissons un Ministre chargé de gérer à la fois l'Intérieur et la Fonction publique.

LES REFORMES DE 1964

L'A.R. du 16 mars 1964 portant modification du statut de 1937 et l'A.R. du 20 juillet 1964 relatif aux épreuves de recrutement et de carrière, apportent des améliorations appréciables dans bien des secteurs. Analysons-les succinctement.

1. La nouvelle classification adoptée.

A la place de la hiérarchie désordonnée des grades, et de ces créations fréquentes qui ne correspondaient à aucune nécessité pratique, on a regroupé tous les grades existants en 4 niveaux (il s'agit des anciennes catégories) et 25 rangs. Par rang, il faut entendre l'importance relative d'un grade dans son niveau, et par niveau, la place d'un grade dans l'ensemble de la hiérarchie, d'après la formation de l'agent.

Si nous voulons préciser les fonctions remplies dans ces différents niveaux, nous aboutissons à la répartition suivante : les fonctionnaires ou agents du 1^{er} niveau, se livrent à des travaux d'étude, de conseil, de contrôle, de coordination, de décision et de commandement. Les agents du 2^{me} niveau appliquent et exécutent les lois et règlements, c'est-à-dire, effectuent un travail de bureau ; au 3^{me} niveau, nous rencontrons des agents qui s'adonnent à des travaux où l'application l'emporte. Nous y trouvons également les contremaîtres et les chefs d'atelier. Quant au 4^{me} niveau, il groupe les fonctions subalternes dont les travaux sont plutôt manuels.

Précisons enfin que chaque rang s'identifie par 2 chiffres. Celui de gauche évoquera le niveau (1, 2, 3 et 4), celui de droite l'importance du rang dans son niveau.

2. En matière de recrutement.

L'objectif fondamental subsiste : mettre à la disposition de l'Exécutif, des agents dont le

recrutement est basé sur le seul critère du mérite personnel. Il s'agira donc toujours de savoir comment choisir les agents, pour forger un instrument de gouvernement efficace ; comment découvrir dans une population déterminée, les individus qui possèdent certaines qualités personnelles et professionnelles. En d'autres termes, mettre au point des instruments de mesure valables, susceptibles de remplacer des méthodes qui feraient appel à l'intrigue ou au favoritisme.

Si les conditions d'admissibilité et de nomination sont conservées, des précisions nouvelles sont données. Dorénavant, et pour ce qui concerne les grades propres aux départements classés aux niveaux 3 et 4, le secrétariat permanent peut en confier l'organisation aux secrétaires généraux des départements.

Concourent aussi en même temps que les candidats étrangers à l'administration, les agents de l'Etat du niveau immédiatement inférieur, qui répondent à certaines conditions d'ancienneté. Les lauréats sont donc classés en deux groupes, et les nominations s'effectuent alternativement entre candidats étrangers à l'administration et agents de l'Etat, excepté lorsque le candidat « étranger » a obtenu moins de points que le lauréat suivant du groupe des agents de l'Etat. Pour ce qui concerne la réserve de recrutement, le groupe des agents de l'Etat a une priorité absolue.

La fixation des programmes des épreuves est confiée à la direction générale de la sélection et de la formation pour les grades communs à plusieurs départements, et à chaque ministère pour leurs grades propres, avec une coordination indispensable assurée par la fonction publique. Ces programmes s'inspireront essentiellement de la nature des fonctions à exercer par les agents, plutôt que de matières livresques comme ce fut trop souvent le cas dans le passé. Ils viseront à déterminer les potentialités de chaque candidat.

Signalons enfin que l'article 18 n'est désormais plus applicable pour les recrutements inférieurs au grade de 1^{er} conseiller (rang 14).

3. L'évolution de la formation.

Il ne suffit pas de sélectionner. Il faut également former le personnel administratif. Cette formation est une activité en pleine évolution, car pour mettre sur pied un programme rationnel, il s'avère

indispensable de connaître les « besoins » des diverses administrations. Or ils varient constamment.

En tout cas, il faut distinguer la formation des fonctionnaires déjà en place, de celle qui est donnée aux nouveaux venus. Nous nous attachons surtout à cette dernière catégorie, en signalant toutefois que des séminaires sont organisés pour les hauts fonctionnaires, d'après le modèle fourni par la fondation « administrations, université » (1). Réunis pendant quelques semaines en un lieu résidentiel de province, ils examinent notamment les progrès accomplis en matière de psychosociologie appliquée.

Quant au stage, il a été réduit à 6 mois au niveau 2, et à 3 mois aux niveaux 3 et 4. L'année est maintenue pour le 1^{er} niveau. Pour les niveaux 2, 3 et 4, la conception est identique. Les stagiaires sont confiés à leur chef de service qui, chaque mois, établit un rapport sur leur conduite. A l'issue du stage, un rapport final est rentré par le chef de service, qui conclut par l'admission ou une demande d'enquête complémentaire s'il doute de la valeur du candidat. La durée de la prolongation du stage sera de un tiers de la période normale. Le rapport est communiqué au stagiaire.

En cas d'enquête complémentaire, le stagiaire peut être entendu par la commission départementale des stages, composée de 3 fonctionnaires désignés par le ministre, dont le grade est au moins celui de directeur d'administration. Il peut se faire assister par un délégué syndical. La commission adresse soit une proposition définitive et motivée d'aptitude, soit de licenciement.

Le stage d'une année des candidats au niveau 1 est fort différent. Les stagiaires dépendent d'un maître général des stages qui relève du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions. Il est assisté dans sa tâche de détermination des programmes et méthodes de formation, par une commission des stages. Cette dernière est composée en dehors de lui-même, du secrétaire permanent au recrutement, de deux secrétaires généraux désignés par leur collègue, et éventuellement de deux personnes de haute valeur scientifique, étrangères à l'administration, et désignées par le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions.

Les principes généraux de l'organisation se retrouvent dans l'A.R. du 16 février 1961, qui

précise que trois périodes de durée variable doivent être envisagées. Dans une première période de 3 mois, les stagiaires sont appelés dans un centre de formation, où ils s'initient aux grands problèmes posés par l'organisation et la vie administrative. Ils apprennent à se connaître, ce qui facilitera ultérieurement les contacts interdépartementaux et contribuera à abattre les cloisons étanches qui existent parfois entre administrations. A l'issue de cette période, un dossier de notation est établi pour chaque stagiaire. Il comporte une première évaluation. La commission des stages propose au ministre d'autoriser les stagiaires à poursuivre leur stage, ou de les licencier sans préavis.

S'ils sont admis à poursuivre leur stage, ils sont attachés pendant 7 mois à leur futur département, en fonction de leurs aptitudes et éventuellement de leurs préférences. Ils sont placés sous la tutelle d'un maître des stages départemental. Chaque maître des stages départemental est désigné par le ministre parmi trois candidats du 1^{er} niveau, qui comptent au moins 10 années de service, ce qui limite l'intervention politique. Pendant cette période, le stagiaire est mis en contact avec les différentes administrations du ministère où il est attaché.

Chargé de tâches de nature et d'importance diverses, il peut également être détaché dans des administrations connexes, ou être appelé à assister à des séminaires et à des conférences. A la fin de cette période, il établira un rapport de stage qui sera versé au dossier de notation.

Enfin, une dernière période de 2 mois est consacrée au dépaysement. Les stagiaires sont attachés à un ministère autre que celui où ils ont accompli leur seconde période de stage. Pour ces deux dernières périodes, des fiches mensuelles d'appréciation qui portent sur les travaux et le caractère du stagiaire, sont établies.

A l'issue du stage, le maître général notifie à chaque ministre la liste des stagiaires qu'il estime dignes d'être nommés. Pour les stagiaires inaptes, il demande une enquête complémentaire à la commission des stages. Le cas du stagiaire y est

(1) Pour la formation des fonctionnaires en activité, cf. « l'évolution de la société contemporaine et la nécessité de former les dirigeants de l'administration », cf. M.A. VAN BEYLEN in *Res Publica*, 1965-1, pp. 48 à 55.

examiné et la commission adresse une proposition définitive d'aptitude à la nomination ou de licenciement. Dans cette nouvelle conception, l'examen d'admission définitive a été aboli.

En dehors du recrutement et de la formation, il fallait également songer à organiser la carrière des agents méritants. L'enchaînement des grades a été défini avec précision.

4. L'organisation de la carrière.

Deux fondements pour cette organisation : la nécessité de posséder une ancienneté déterminée pour n'importe quelle promotion, et l'introduction d'épreuves de carrière, destinées à vérifier les capacités professionnelles des agents, et à les inciter à parfaire continuellement leur formation. Des examens de confirmation professionnelle et de maturité professionnelle sont introduits dans les différents niveaux. Pour le 1^{er} niveau, un examen de direction a été prévu. Le but est de poser des barrières, susceptibles d'écarter les agents qui ne possèdent pas les qualités requises.

Par confirmation professionnelle, il faut entendre la vérification de la qualification professionnelle et des aptitudes administratives ou techniques, requises pour exercer la fonction du grade à conférer. Pour pouvoir participer à cet examen, le fonctionnaire devra compter une ancienneté d'au moins 3 ans dans son niveau ; les agents du niveau 2, 2 ans et 6 mois ; et les agents des niveaux 3 et 4, 2 ans et 3 mois.

Ces examens seront organisés au moins tous les deux ans dans chaque département. Car il faut préciser que toutes ces épreuves de carrière seront exclusivement organisées par le ministre intéressé, sous l'autorité du secrétaire général, moyennant l'observation des directives générales de la fonction publique.

L'examen de maturité professionnelle vérifiera d'une manière approfondie les aptitudes de maîtrise professionnelle requises pour exercer la fonction. Si l'agent peut prendre part à l'examen immédiatement après la réussite de la confirmation professionnelle, il devra toutefois compter au moins 9 années d'ancienneté dans son niveau, pour pouvoir être nommé. Il en est de même pour l'examen de direction au 1^{er} niveau. Il s'agira cette fois, de

vérifier chez les fonctionnaires, les aptitudes à la direction, ainsi que leur connaissance des problèmes généraux d'administration. Ils devront eux aussi totaliser 9 années d'ancienneté pour être nommés.

Autre innovation importante : la carrière de l'agent est désormais jalonnée d'épreuves, et même dans le cas où la promotion à un grade supérieur n'est pas subordonnée à la réussite d'un examen, le ministre est obligé de nommer parmi les titulaires d'un rang déterminé, ce qui réduira considérablement sa liberté de choix.

Pour les grades dont l'accès est lié à la réussite d'un examen, priorité sera accordée aux lauréats selon l'ordre des sessions, et pour ceux qui appartiendraient à une même session, d'après l'ordre des points obtenus aux épreuves.

5. La normalisation des carrières est introduite.

Cela permettra aux agents méritants d'être nommés dans des délais raisonnables, aux différents grades d'une même carrière. Deux dérogations importantes ont ainsi été introduites au principe de la nomination d'après les vacances d'emplois :

a) Le *principalat* permettra à un agent qui a satisfait dans son niveau à l'examen de confirmation professionnelle, et qui comptera au moins 3 ans d'ancienneté de grade depuis la date de clôture du procès-verbal de l'examen, d'être promu au grade pour lequel il avait passé l'examen. Ensuite :

b) Les règlements organiques des départements, détermineront les services pour lesquels des « *carrières planes* » pourront être introduites. Dans semblable cas, l'agent obtiendra successivement une promotion à des grades de plus en plus élevés d'un même niveau, dès qu'il atteindra 9 années d'ancienneté de grade, sans pour autant qu'il existe des emplois vacants, ou que l'intéressé doive faire acte de candidature. Si la promotion à laquelle il prétend est subordonnée à la réussite d'un examen de confirmation professionnelle, il obtiendra sa promotion après 3 années d'ancienneté de grade, à dater du procès-verbal de l'examen. Ces carrières planes ne seront toutefois destinées qu'à des spécialistes.

LA MISE EN APPLICATION DU NOUVEAU STATUT

Depuis l'A.R. du 12 décembre 1963, la fonction publique dispose d'un instrument d'action pour mettre en œuvre les nouveaux principes passés en revue ci-dessus.

En effet, si le secrétariat permanent au recrutement et le service d'administration générale conservent leurs anciennes et importantes attributions, les anciens services du maître général des stages se sont transformés en une direction générale de la sélection et de la formation (un A.R. complémentaire du 8 février 1964 précisait dans son article 1^{er}, que le directeur général du service chargé de la sélection et de la formation, exercera les attributions du maître général des stages).

Les attributions de la nouvelle direction générale consistent à :

1. Promouvoir l'application des méthodes adéquates de sélection du personnel, en vue du recrutement et de la promotion.
2. Assurer ou promouvoir la formation et le perfectionnement du personnel de l'État.
3. Constituer un centre d'études et de documentation sur les structures et les pratiques administratives.
4. Promouvoir l'utilisation adéquate du personnel.

Mais bien des problèmes délicats se posent déjà à cette administration en dehors du phénomène classique de résistance au changement. Cernons-en quelques uns.

A. En matière de *sélection*, la mise en pratique des nouvelles épreuves de recrutement et de carrière nécessitera des efforts coordonnés et soutenus, afin que la transition entre l'ancien et le nouveau régime ne soit pas dommageable. Suite au blocage du recrutement, les départements pourraient être tentés de recourir à du personnel temporaire non soumis au statut, ce qui l'affaiblirait évidemment.

Cette urgence dans l'action ne devrait toutefois pas nous faire oublier la difficulté réelle de mettre au point des épreuves valables, objectives et impar-

tiales. Normalement pour pouvoir déceler les qualifications minimales, il faudrait disposer de multiples monographies d'emplois, qui font défaut à l'heure actuelle. De ce fait, il faudra se limiter aux qualités essentielles, plus aisément mises en lumière par des épreuves.

Un double écueil devra toutefois être évité : exiger une spécialisation trop poussée du candidat, ce qui aboutirait à la mise sur pied d'une série d'épreuves par emploi disponible... Par contre, il faudra également éviter de se cantonner dans des connaissances trop livresques, souvent mémorisées à dose massive peu avant l'examen, et qui correspondraient fort peu aux exigences professionnelles futures.

En vérité, les objectifs visés par les concours sont assez sommairement définis. La fonction publique aura par conséquent la lourde responsabilité de mettre au point des types d'épreuves efficaces, de proposer des modes de correction qui évitent des divergences marquantes entre correcteurs, et d'aider les jurys en les préparant bien à leurs tâches nouvelles.

Si la mise au point des épreuves pour les niveaux 4, 3 et 2 n'entraînera pas trop de difficultés à l'exception du grand nombre d'épreuves à mettre au point, l'établissement d'un système de sélection valable au niveau examen de direction s'avèrera vraisemblablement plus délicat. Il n'empêche que l'effort doit être tenté, même si pour certaines épreuves déterminées, une légère rectification de tir se révélera souhaitable. Cette correction constante du tir sera rendue possible, grâce aux conclusions tirées des données statistiques établies pour les différentes épreuves. Bref, l'expérience permettra de les améliorer constamment.

Quant au système de signalement, qui a pour objet d'éclairer l'administration sur la valeur, les aptitudes, le rendement et le mérite de l'agent (art. 56 § 2 du statut), il est indispensable de lui redonner une efficacité trop souvent ignorée. Obligatoire jusqu'au grade de conseiller adjoint, il pourrait alors compléter d'une manière harmonieuse, le système des épreuves de carrière pour la détermination des qualités caractérielles.

B. Pour ce qui concerne la *formation*, il faudra d'abord mettre au point le système actuellement applicable aux candidats de 1^{re} catégorie. De

session en session les programmes s'améliorent, pour se rapprocher de plus en plus des exigences administratives. Grâce à des enquêtes menées auprès des différentes administrations nationales, auprès des anciens stagiaires devenus fonctionnaires, et en comparaison avec ce qui est réalisé dans les pays étrangers, le programme est mieux orienté en fonction d'objectifs préalablement établis.

Le stage départemental n'est pas encore conçu d'une manière uniforme dans tous les départements. Certains maîtres des stages se consacrent activement à la mission qui leur est dévolue. D'autres s'occupent moins des stagiaires dont ils ont la responsabilité. Ceci est dû en grande partie au fait que ces fonctionnaires assument en même temps d'autres fonctions administratives, ce qui réduit parfois considérablement le temps qu'ils désiraient consacrer à leurs stagiaires.

Le dépaysement pourrait également être valorisé dans l'avenir, et nous nous demandons même s'il ne devrait pas se situer en première phase. Le jeune universitaire formé dans la théorie, serait ainsi confronté pendant deux mois avec des problèmes concrets, et serait familiarisé avec l'administration au moment de son arrivée au centre de formation.

Nous avons signalé l'abandon de l'examen de fin de stage. Le rapport rédigé par le stagiaire et les fiches mensuelles d'appréciation constituent certes de bons moyens d'appréciation. Ils ne permettent toutefois pas de mesurer le comportement du stagiaire devant les réalités de la vie administrative. Une formule devrait être trouvée, afin de pallier cette faiblesse.

Ce qu'il faut surtout souhaiter, c'est la révision du système applicable aux candidats des niveaux 2, 3 et 4. Pourquoi ne pourraient-ils pas également bénéficier d'un bref passage au centre de formation, où ils recevraient un programme adapté à leur niveau ? Ils ne seraient plus confiés pendant toute la durée de leur stage à leur seul chef de service. Il serait également possible de concevoir une formation décentralisée sur le plan départemental. Chaque Ministère comporterait une cellule de formation qui travaillerait en étroite coopération avec la direction générale de la sélection et de la formation. Les aider à mieux comprendre la structure et le fonctionnement de leur département

ne serait pas tâche superflue. Bien sûr, le passage dans leur service restera l'élément essentiel. Il n'empêche que des programmes adaptés à chaque niveau pourraient être envisagés. Précisons enfin que la formation professionnelle ne débute véritablement qu'après l'entrée en fonction de l'agent. Il faut espérer que cette formation en service retient l'attention de la direction générale de la sélection et de la formation ; et que celle-ci étudie la possibilité de mettre au point une politique de qualification progressive et continue à tous les stades, notamment par la préparation des agents aux épreuves de carrière.

C. Le problème de l'extension du statut se pose avec acuité.

Il ne faut pas oublier que tous ces efforts ne visent actuellement que les seuls agents de l'Etat régis par le statut, soit environ 70.000 personnes. Tous les organismes parastataux (103.000 personnes), les provinces et les communes (75.600) et les corps spéciaux (79.000) y échappent, même si certains secteurs s'inspirent librement des réformes de l'Etat.

Il est évident que si l'on désire un renouveau dans la fonction publique, il faudra songer à étendre le nouveau statut aux organismes parastataux en tout premier lieu. Ces secteurs ne font que prolonger et compléter les administrations centrales. C'est l'ensemble du secteur public qu'il faudra donc viser dans les plus brefs délais possibles.

EN GUISE DE CONCLUSION

Nous avons souligné que les tâches assignées à la Fonction publique seront appelées à s'amplifier d'année en année. Que ce soit en matière de sélection, de formation ou d'études ; chaque cellule prendra des responsabilités de plus en plus larges. Déjà une direction générale a été créée, qui répondait à une nécessité.

Ne serait-il pas souhaitable que le prochain gouvernement accentue davantage encore son autonomie d'action ? Actuellement rattachée à l'Intérieur, la Fonction publique ne possède pas suffisamment d'autorité pour imposer ses vues. Or, dans la nouvelle conception, elle devra tra-

vailer à tout moment avec divers départements. Pour pouvoir agir avec sécurité, une position de force serait souhaitable. Il ne faudrait cependant pas que la Fonction publique monopolise et centralise l'ensemble des problèmes évoqués ci-dessus. Elle devrait au contraire viser à créer des prolongements au sein de chaque département, afin qu'une politique de grande souplesse puisse être menée en fonction des particularités de chaque Ministère.

On envisage une structure nouvelle de l'Exécutif avec l'introduction de secrétaires d'Etat, dont l'action serait coordonnée par un petit nombre de ministres. Pourquoi ne pas envisager la création d'un secrétariat d'Etat à la Fonction publique, qui dépendrait directement du Premier ministre. Son titulaire pourrait consacrer toute son énergie à ces problèmes, et par l'intermédiaire du Premier ministre, se trouver en position favorable vis-à-vis de ses collègues.



L'attitude de la jeunesse vis-à-vis de la politique

par Walter JAIDE*.

★

Le présent rapport est fondé sur des enquêtes que j'ai effectuées de 1958 à 1962 avec l'appui de l'Institut allemand de la jeunesse, et qui comprenaient :

1. Une monographie portant sur 660 personnes réparties de façon à peu près représentative dans le Nord-Ouest de l'Allemagne et en Rhénanie-Palatinat, donc dans deux régions hétérogènes tant du point de vue du peuplement que du point de vue sociologique.

2. Une enquête portant sur 2.000 personnes en République fédérale, d'après un échantillon représentatif constitué selon la méthode des quotas.

Ces deux études ont porté sur des personnes nées de 1940 à 1946.

L'étude monographique a été faite suivant la méthode de l'entretien individuel, dirigé ou libre, qui permettait de discuter sans hâte des problèmes en suivant un fil directeur, tout en laissant place à des retours en arrière, au dialogue et à l'exposé des conceptions des personnes interrogées. Les procès-verbaux, étayés par des renseignements fournis par des personnes qualifiées (parents, professeurs, éducateurs, chefs de mouvements de jeunesse, etc.) ont été élargis et transformés en esquisses biographiques.

Pour la seconde enquête, la méthode utilisée a été celle de l'interview formelle selon un questionnaire comportant un choix de réponses, des échelles de préférences, des exercices de gradation, etc.

Exemple :

Question : Diverses attitudes sont possibles aujourd'hui vis-à-vis de la politique ; laquelle des réponses ci-dessous correspond à la vôtre ?

Choix de réponses :

1. Je ne m'en soucie pas.

2. On devrait s'y intéresser, mais on ne le fait pas.

3. Je m'en occupe, mais la politique est malheureusement une affaire douteuse.

4. Je m'en occupe, mais à la vérité on ne peut rien faire.

5. Je m'y intéresse et je m'en occupe.

6. Sans opinion (1).

Les deux méthodes se distinguent nettement quant aux possibilités qu'elles offrent et à la valeur des renseignements obtenus, mais elles peuvent évidemment être combinées. Leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, c'est-à-dire d'une part l'influence de la subjectivité dans la conduite des enquêtes, dans le filtrage progressif et dans l'interprétation de leurs résultats et d'autre part le fait que les réponses ont un caractère unique, qu'elles sont notées et totalisées sans recherches spéciales quant à leur contenu et à leur valeur, peuvent être contrôlés ou neutralisés par une combinaison des résultats (1) (2).

Toute l'enquête portait sur l'attitude de la jeunesse à l'égard de la politique, de la religion, de l'idéal et autres grandes questions. La discussion des thèmes suivants a permis d'aborder le domaine de l'intérêt pour la politique et de la formation de l'opinion politique :

* Docteur en philosophie, professeur de psychologie, directeur de l'école normale de Hanovre, né le 10 mai 1911 à Berlin; a publié entre autres: « *Die Berufswahl* (Le choix d'une carrière) », Munich, 1961, « *Eine neue Generation ?* (Une nouvelle génération) », Munich, 1961, « *Das Verhältnis der Jugend zur Politik* (L'attitude de la jeunesse vis-à-vis de la politique) », Neuwied, 1963, et de nombreux articles dans les périodiques sur la psychologie de l'enfant et de l'adolescent.

(1) W. JAIDE: *Das Verhältnis der Jugend zur Politik*, Neuwied, 1963, p. 153.

(2) W. JAIDE: *Eine neue Generation ?*, Munich, 1961.

- Bismarck ;
- Hitler et le national-socialisme ;
- la forme actuelle de l'Etat, la pratique gouvernementale et parlementaire en République fédérale ;
- l'adhésion à un parti et le service militaire ;
- l'inquiétude provoquée par la situation générale dans le monde, par les guerres futures ;
- les questions politiques actuelles ; réunification, Berlin, alliance avec l'Occident, tension Est-Ouest, des pays en voie de développement, etc.

L'élément essentiel, qui frappe tout d'abord lorsqu'on examine les résultats, est la diversité de l'intérêt pour la politique et la multiplicité des opinions. Il ne serait pas possible de rendre cette richesse de variantes individuelles et typiques en se contentant de faire l'addition statistique des réponses et de les classer ; en effet, les minorités seraient alors trop peu représentées et les différences spécifiques entre les groupes négligées au profit des résumés généraux, de même que la qualité des prises de position au profit de la répartition quantitative des « voix » (il y a par exemple, chez ces jeunes, des tendances démocratique, autocratique, nationale, de caractère très varié et à des niveaux divers).

Etablir seulement les tendances principales, les moyennes, les généralisations typiques ou « modales », serait donner une fausse image de la diversité de cette génération telle qu'elle se présente au cours des enquêtes, sans fournir d'autre part beaucoup de conclusions utiles au point de vue de l'éducation et de l'enseignement. Ce serait travestir cette génération, comme cela a déjà été fait souvent, au lieu de la dépeindre.

Pour atteindre ce dernier objectif, le mieux est de prendre en considération les types particuliers d'attitude en matière de politique, c'est-à-dire les différences typiques et habituelles dans l'intérêt pour la politique, qui sont propres à la jeunesse pendant une période de son développement (3). Le choix entre la généralisation et la typologie peut d'ailleurs être résolu en fonction de la validité plus ou moins générale des énonciations : Schelsky conçoit un type idéal d'adolescent moderne, il atteint ainsi ce qu'on appelle un cas pur qui représente au maximum 10 % d'une géné-

ration ; quand le même auteur, sur la base de statistiques, cristallise une sorte de situation moyenne, celle-ci ne vaut que pour 30 à 40 % de toute la génération. En revanche, quand on conçoit plusieurs types, ils recouvrent environ 70 à 80 % de la jeunesse. Une proportion de 15 à 30 % peut être atypique ou d'un type non déterminable. Donc, plus la proposition est différenciée, et plus elle a une valeur générale, c'est-à-dire qu'elle s'applique à une partie d'autant plus grande de la génération considérée.

Bien que toute typologie ait ses faiblesses — car on pourrait toujours choisir d'autres types ou mutiler l'individu en le faisant entrer de force dans un type donné — elle rend pourtant service de deux façons :

1. En permettant de déceler, dans la multitude des opinions et des comportements de l'individu, une attitude fondamentale ayant une signification, pour tout ce qui touche à la politique (par exemple : défiance).

2. En permettant de faire apparaître dans la masse de ceux qui acceptent, qui refusent ou qui sont indécis, des groupes d'hommes, avec leurs différences qualitatives (par exemple : défiance, engagement) et de dégager aussi bien le caractère commun à l'intérieur d'un tel groupe que les différences et les distances entre les divers groupes.

Autrement dit, savoir si un jeune homme approuve ou n'approuve pas « la » démocratie et combien le font n'est important qu'au départ. Il faut encore mesurer le degré d'intérêt ou d'indifférence que recouvre cette opinion, déterminer les démarches intellectuelles et pratiques sur lesquelles elle repose et quelles sont, dans sa pensée ou dans ses actes, les conséquences de son oui ou de son non.

Pour cela, il faut combiner avec prudence les différentes énonciations faites par un même individu au sujet d'un même ensemble de questions (par exemple : Hitler) et les rapprocher de ses opinions sur les problèmes de même nature (par exemple dictature ou démocratie), les classer sous des questions clés décisives (par exemple : forme de gouvernement, droit de l'Homme et, enfin, vérifier tous ses dires en fonction de ses intérêts, de

(3) W. JAIDE: *Das Verhältnis...*, op. cit., pp. 63-81.

(4) *Die skeptische Generation*, Düsseldorf, 1957.

ses connaissances réelles et de son attitude effective. Un tel examen et une telle interprétation conduisent plus ou moins nécessairement à distinguer, à partir des cas particuliers, divers types d'attitudes en matière de politique.

Cela vaut surtout pour l'étude monographique. Les résultats peuvent et doivent toutefois être contrôlés ou vérifiés grâce aux réponses à l'enquête représentative, même s'il n'en ressort qu'une délimitation schématique des types. D'ailleurs, chacun des résultats fournis par l'enquête doit être comparé et combiné aux autres (par exemple : opinion sur Hitler et position sur la démocratie, intérêt pour la politique, connaissances d'histoire contemporaine, etc.), ce qui permet encore de distinguer des ensembles d'opinion ou des groupes de personnes de même opinion — encore que cela ne se présente, notons-le bien, que sous la forme de pourcentages anonymes et de coefficients de corrélation et non, comme pour la recherche qualitative de la monographie, sous une forme intuitive et imagée.

Wenke (5) a déjà proposé une typologie et une classification en pragmatiques, primitifs et esprits ouverts. Sur la base de mon enquête, c'est-à-dire aussi bien des monographies que de l'enquête représentative — et par analogie avec la très bonne étude de Habermas notamment (6) — on peut distinguer nettement cinq types de comportement politique : les *engagés*, les *intéressés*, les *indifférents*, les *sceptiques* et les *destructeurs*.

On peut concevoir cet ensemble comme une échelle de comportement avec un pôle positif (engagés) et un pôle négatif (destructeurs), et un point zéro (indifférents). Il est en outre à noter que j'ai donné une typologie semblable pour l'attitude religieuse, l'attitude morale et l'attitude vis-à-vis de l'éthique en général, vis-à-vis du choix et de l'imitation d'idéaux, etc. (7).

Les engagés.

Les jeunes à classer dans cette catégorie ont conscience des problèmes politiques et ils ont une intelligence profonde. Cela provient de ce qu'ils s'occupent continuellement de sujets politiques contemporains dans de vastes perspectives : de Hitler à de Gaulle, du passage sous le pôle au Congo, de la ligne Oder-Neisse au Tyrol du Sud, du Thibet à Cuba, des modes d'élection à la poli-

tique des prix et des salaires en République fédérale, des inventions révolutionnaires au détail du système scolaire et de la législation pour la protection de la jeunesse ; dans tout cela, ils ne se contentent pas de glaner des informations, mais ils s'identifient profondément avec les objectifs mêmes de la politique, une compréhension inquiète de l'interpénétration étroite de la vie publique et de la vie privée leur donne le sens de la responsabilité politique.

« Si chacun ne voulait plus penser qu'à son propre bonheur, il n'y aurait bientôt plus de bonheur domestique (f 20 C) (8). »

« Dans un plateau de la balance, il y a la liberté, dans l'autre la démocratie. Les gens se servent de la liberté sans rien mettre en retour sur la balance : la responsabilité et la conscience que la liberté est un don... (f 20 L). »

Ces jeunes manifestent une profonde sensibilité pour la souffrance et l'injustice passées et présentes (par exemple les atrocités de la période nazie et les expulsions de la fin de la guerre ; les persécutions raciales dans d'autres pays, la faim dans le monde). Le danger interne et externe que font courir à l'Occident son manque d'unité, son « absence de buts » et sa prospérité les inquiète. Ils formulent de multiples critiques d'ordre politique et social à propos des conditions actuelles et, du même coup, des douzaines de projets de réforme (par exemple : critique du style de la vie parlementaire, de la propagande électorale, de la marche du gouvernement, des dépenses pour la défense : des disproportions dans les conditions sociales, des conditions de travail de la jeunesse, etc.).

(5) « Die Jugend und die Welt » in *Studium generale*, IV, 1951, 10.

(6) *Student und Politik*, Neuwied, 1961.

(7) Cf. JAIDE : « Aus empirischen Untersuchungen über Vorbilder heutiger Jugendlicher » in *Festschrift für Charlotte Bühler, Gegenwartsprobleme des Entwicklungspsychologie*, Göttingen, 1963.

(8) Les opinions de jeunes citées ne sont pas destinées à servir de preuve, mais simplement à illustrer notre propos. En tant que témoignages donnés par la jeunesse sur elle-même, elles doivent répondre authentiquement à ses préoccupations et ne pas être une source de malentendus. Elles n'ont pas été choisies pour leur style, mais dans la mesure où elles sont sincères et en même temps caractéristiques pour leur auteur et pour son type.

Les symboles entre parenthèses signifient : f/h : féminin, masculin ; 20 : âge ; PT/CS/LU : formation scolaire (école primaire ou technique, cours complémentaire ou école technique spécialisée ; lycée ou université).

« Ce que je changerais ? Davantage d'assurance-maladie, d'aide aux personnes âgées, d'organisations de jeunesse, une amélioration du logement, une baisse des prix, des cours de formation politique pour les adultes et pour les jeunes, une démonstration de la démocratie (f 18 C). »

De toute évidence, leur attitude ne procède pas d'une « peur » politique ou d'un penchant à l'affirmation de soi, mais de maximes morales, juridiques, politiques : responsabilité dans la « *salus publica* », maintien de la paix, tolérance pour l'adversaire, respect des cultures étrangères, aide aux faibles, primauté de la conscience sur les ordres à exécuter, propreté et décence dans l'administration publique.

« Dépenser de l'argent, même des millions, pour le Parlement et les partis politiques, ce n'est pas un luxe ; notre liberté en vaut la peine. Je serais personnellement prêt à intervenir pour la liberté contre la dictature ; j'en ai parlé à de nombreux camarades qui sont du même avis. La vieille génération pense autrement ; elle est rassasiée de bénéfices et de bien-être et, par conséquent, elle se désintéresse de ces choses. En revanche, la jeunesse a plus de ressort intérieur (h 17 T). »

La participation à la responsabilité politique n'est pas « réclamée » naïvement par ces jeunes — ils devinent au contraire combien il peut être facile d'y manquer et de tomber dans le conflit de conscience, comme cela apparaît dans la discussion sur la prise du pouvoir, sur le caractère grégaire sous le régime nazi, sur le 20 juillet, etc.

« Les hommes du 20 juillet ont eu de grands conflits de conscience. Faire un attentat c'est faire couler le sang. Ils auraient préféré ne pas recourir à la force ; ils savaient que c'était une tentative désespérée, la dernière, pour arrêter la catastrophe. Ces hommes refuseraient aujourd'hui toute glorification extérieure, comme par exemple Dietrich Bonhoeffer. Ce qu'ils nous ont légué, c'est leur courage de passer à l'action et leur profonde conscience de leurs responsabilités ; si j'enseignais, je montrerais les problèmes par des témoignages directs mais je ne porterais cependant pas de jugement, car chacun doit décider pour soi (f 22 U). »

« Souvent on a peur aussi d'ajouter quelque chose à ce sujet, parce que cela pourrait paraître théâtral alors qu'on en parle déjà tellement à tout propos (m 22 U). »

De même que la profondeur du sentiment chez ces jeunes est liée à la modération dans l'expression, de même la netteté du jugement moral est liée à la prudence devant les clichés du type noir et blanc (par exemple dans le cas de Hitler), devant l'idéologie ami-ennemi (opposition Est-Ouest) et devant les oppositions du type « pour ou contre » (appartenance à un parti) avec tout ce que cela implique d'intransigeance vis-à-vis de l'adversaire et de tolérance aveugle pour ceux qui pensent comme vous. Pour les « engagés », la question de savoir si la politique peut être appréciée selon des critères éthiques ne se pose même pas ; car « faire de la politique, c'est toujours disposer du destin d'êtres humains ». Et ni la science ni le pragmatisme de spécialistes ne les empêcheront de penser que la vie privée comme la vie publique doivent être subordonnées aux impératifs de la conscience.

« La politique n'est pas nécessairement une sale affaire et tout dépend de ceux qui la font. J'estime la politique nécessaire, même si je ne puis encore dire aujourd'hui si, étant une femme, je ferais de la politique plus tard (f 16 T). »

La participation à la vie politique n'est pas seulement approuvée lorsqu'elle prend la forme des services civiques (élections, service militaire, service pour l'aide au développement, etc.) ou d'activités de la jeunesse traduisant une volonté commune à un stade pré-politique (participation des élèves à la gestion scolaire, forums de jeunes, camps de travail internationaux pour la jeunesse, action de secours, etc.) mais aussi, au sens étroit, en tant que volonté d'engagement, par l'adhésion à un parti politique.

« Oui, j'aimerais bien adhérer à un parti... à cause de l'unité de l'Europe, des droits de l'homme, pour qu'ils soient introduits partout (m 22 T). »

Interrogés sur l'éventualité d'une adhésion à un parti, un dixième au total des jeunes s'y sont déclarés favorables au cours de l'enquête représentative. C'est là cependant une proportion très élevée ; ces dispositions ne seront pas toujours suivies d'actes, ce qui ne tient sans doute pas uniquement aux jeunes eux-mêmes, mais aussi à la force d'attraction et à l'influence du style de la vie des partis justement pour des jeunes. L'enquête monographique montre que tous ceux qui y sont disposés ne réaliseront pas ce projet, mais seule-

ment 5 à 7 % (du total). Cette hypothèse est confirmée par le fait que 5 % au maximum des jeunes en Allemagne de l'Ouest sont déjà membres de mouvements de jeunesse à caractère politique ou à tendance politique au sens large (il n'est pas sans intérêt de ventiler ces pourcentages par sexe et de comparer les chiffres pour les jeunes gens proprement dits (14 %) avec les chiffres relatifs à l'attitude positive envers le service militaire (30 %) et à l'intervention en faveur de l'aide au développement (35 %).

Le service militaire lui-même est vu favorablement par les engagés, non seulement en tant que devoir civique (voir supra), mais souvent même en tant que devoir politique (« on ne peut pas s'opposer au communisme qu'un chapelet ») (m 16 L).

La disposition à l'engagement personnel dans les pays en voie de développement que ces jeunes manifestent impulsivement (« un corps de volontaires pour l'aide au développement au Congo ? J'y vais tout de suite ! ». « Aide au développement sur place, comme Albert Schweitzer, voilà ce qu'il faut ! ») — certainement imprégnée d'un amour moderne des voyages, d'esprit d'aventure et de désir d'évasion hors de la « vieille Europe » — comporte nettement aussi des motifs de caractère politique et moral : aide aux déshérités, reconnaissance de leur égalité, destruction des préjugés raciaux par la présence personnelle et affirmation de leur émancipation politique. À vrai dire, sur les 17 % qui sont « certainement » prêts à une action d'aide au développement, et les 12 % qui le sont « vraisemblablement », combien pourront réellement travailler un jour au Congo ?

La proportion moyenne des engagés dans la jeune génération actuelle peut être évaluée à environ 10 %, tant sur la base des monographies que par combinaison et par corrélation des résultats d'interviews. Si cette proportion est notablement plus élevée chez les garçons, chez ceux qui ont une instruction secondaire, chez les plus vieux, et chez les citadins ; elle est moins élevée dans ces mêmes catégories en ce qui concerne les indifférents. Il ne faut pas oublier par ailleurs que les groupes sociaux tels que : jeunesse rurale, lycéens, etc., n'ont ni le même caractère, ni la même uniformité qu'autrefois.

Pour Habermas, qui les appelle également ainsi, les engagés représentent 9 % de la jeunesse. Ils

s'apparentent à ce que Riesman appelle les « moralistes introvertis » (9).

L'existence d'une telle élite, la structure homogène de sa mentalité et son rayonnement sur les autres sont plus importants que le nombre. Il est vrai qu'avec cette dernière question, nous passons de la représentation qualitative et quantitative des types à l'examen de leur dynamisme, œuvre très difficile à réaliser sur le plan scientifique et qui ne l'a pas encore été jusqu'ici.

Les bonnes paroles que l'on a recommencé à adresser depuis peu à la jeunesse sont destinées en partie à cette catégorie de jeunes.

La formation politique donnée aux engagés doit avoir pour objectif : d'une part, de les empêcher de se fixer prématurément, de se considérer comme supérieurs aux non-engagés et aux non-organisés, de devenir victimes de « l'image » que se font d'eux les inorganisés (« engagés, certes, mais plus tout à fait sincères et ouverts ou plus tellement immunisés contre les idéologies ») et de concevoir des prétentions trop hautes en politique.

D'autre part, il faudrait les aider à passer sans heurt du domaine pré-politique au domaine politique proprement dit sans qu'ils perdent pour autant leur amour de l'absolu et leur bonne volonté, de façon qu'ils transforment ces deux éléments en indépendance d'esprit et en volonté fertile de réforme — en acquérant notamment la compréhension des rapports structurels sur le plan politique et social.

Les intéressés.

C'est moins sur le plan de l'intérêt intellectuel que sur celui des dispositions à l'activité politique que les intéressés se différencient des engagés : seuls les engagés conçoivent la vie démocratique, avec son dynamisme et ses objectifs, comme une évolution où la liberté à ses différents niveaux a dû et devra toujours être conquise, préservée, réformée ; pour eux, la démocratie doit être vécue et « démontrée », et non simplement subie ; elle fournit à leur vie son style et son contenu et non un simple règlement intérieur.

(9) Cf. D. RIESMAN, R. DENNEY, N. GLAZER : *Die einsame Masse*, Hambourg, 1958.

En revanche, si les intéressés comprennent bien le fonctionnement d'une démocratie moderne comme la démocratie allemande et s'ils admettent qu'ils ont un devoir d'électeur et même d'électeur conscient et « instruit », c'est pour eux un devoir civique dans un système stationnaire qu'ils considèrent comme à peu près en ordre. Ils estiment avec optimisme que leurs deux rôles, celui d'homme privé et celui de citoyen, se confondent sans difficulté. C'est pourquoi s'ils acceptent et prennent au sérieux les devoirs civiques (élections, service militaire, etc.) et les actions collectives et prépolitiques (voyages à la frontière de l'Est et à Berlin, envoi de colis, etc.); ils rejettent à priori toute activité politique proprement dite (adhésion à un parti et action dans celui-ci) et cela en invoquant diverses réserves :

— hésitation de la jeunesse à se fixer et à se lier trop tôt ;

— vive critique, sur le plan moral et politique, au sujet des partis (professionnalisation et bureaucratization de la politique, opposition entre la tactique et le programme, substitution de la routine à la responsabilité, influence des groupes de pression, propagande électorale critiquable, non-respect des promesses électorales, discipline de groupe au Parlement, protections politiques, partage des prébendes, vieillissement des cadres politiques, etc.);

— recul devant la complexité et les dimensions de la vie politique moderne où l'individu isolé, même membre d'un parti, est condamné à l'impuissance ;

— ignorance quant au fonctionnement de l'appareil des partis modernes et aux chances et aux tâches de l'« individu » dans ces partis.

Naturellement, chaque jeune n'avance que l'un ou l'autre de ces arguments. Un de ces jeunes formule une conclusion valable pour la majorité d'entre eux :

« Je voterai de façon réfléchie, pour le reste je ne serai qu'un citoyen conscient de ses devoirs, qui est au fait des choses et ne croit rien qu'il n'ait vu (m 22 L). »

Ces intéressés sont des « sujets éclairés » ou, comme Habermas les appelle, des « citoyens réfléchis ». La conversation est très facile avec eux.

« Tout le monde doit s'occuper de politique,

sinon on arrive à l'oppression, comme sous Hitler. Il faut au moins connaître les tendances de chaque parti et lire la page politique des journaux pour se tenir au courant (m 20 T). »

La profondeur de leurs connaissances prouve qu'ils s'intéressent volontiers à l'histoire contemporaine. Ils rappellent le « collectionneur d'informations » de Riesman, même si ce cliché historico-sociologique ne doit pas leur être appliqué. Ce ne sont pas de simples « consommateurs d'opinion », mais de jeunes hommes qui se forment une opinion individuelle par des efforts de critique personnelle et qui savent mettre intelligemment en balance les influences respectives de la vie publique, de l'école et de la famille. Ils maintiennent un extraordinaire équilibre entre les opinions extrêmes, même au cours de longues conversations, sans se montrer pour autant relativistes ou désabusés, mais en restant toujours tolérants, impartiaux, profonds et pleins d'intérêt pour tout. Ils se font une opinion sur les événements politiques tant en fonction de leur opportunité et de leur justification historique que sur la base d'exigences morales et juridiques modérées. Leurs aspirations à cet égard sont d'ailleurs de caractère plus civil que politique : ordre, prospérité, paix, protection de la moralité. Les vertus qu'ils postulent sont, elles aussi, plus civiles que politiques : tolérance, équité, sincérité, décence, capacité, dignité, discipline. Ils invoqueront d'abord la protection des droits et des individus avant les devoirs du citoyen. C'est ainsi qu'ils mentionnent l'inviolabilité légale de la personne en vertu des droits fondamentaux et des droits de l'homme, les libertés dans le cadre de l'Etat de droit, le contrôle du pouvoir, la protection contre l'arbitraire, la liberté de la presse, etc. Ils savent d'ailleurs non seulement condamner ouvertement ce qui mérite de l'être, mais aussi faire preuve d'une sympathie sensible pour la souffrance, l'injustice, les atrocités dans le monde et ils trouvent des accents sincères de reconnaissance et de comparaison pour les persécutés et les opprimés.

Si on leur demandait quels sont les buts politiques auxquels ils se « sacrifieraient » et les objets qui représentent « tout » pour eux ; ces jeunes se contenteraient sans doute d'abord de hausser les épaules. Car ils ne marchent pas en rangs derrière des bannières et des slogans ; ils ne « professent » pas des principes élevés. Et s'il en est ainsi, ce n'est certainement pas parce qu'ils pen-

sent seulement à « bien vivre », mais surtout à vivre en tant que bons citoyens — comme des « pères tranquilles » toutefois. Ils ne sont en aucune manière « aliénés », tourmentés, complexés par la perte de substance, l'usure des valeurs, la désagrégation et l'hypermobilité que l'on impute volontiers à « notre époque ». Pour eux, ces critiques, quelle qu'en soit la valeur, n'ont pas un sens historique, mais intemporel. Le conflit entre l'intention et la réalité existe depuis toujours et les bons ont toujours été plus rares que les faibles ou les méchants. Sur ce point, ces jeunes ne font preuve ni de résignation ni de scepticisme ; ils ne réagissent pas par l'agitation ou le bruit, mais restent pondérés et raisonnables. Le mot de Hölderlin : « Pauvre en actes, lourd de pensées » est valable pour eux. Ils s'attardent encore aux limites de la maturité juvénile, au prix d'un divorce profond entre leurs intérêts intellectuels d'une part et leur inactivité pratique de l'autre. Pour beaucoup d'entre eux, on a l'impression que leur esprit en est resté au stade scolaire ou n'a pas atteint son indépendance ; beaucoup affichent le scepticisme caractéristique de notre époque face à la complexité presque impénétrable de la société actuelle avec les interactions et les interdépendances qu'elle suppose et ils ne pensent pas, pour autant qu'ils aient quelque conviction à cet égard, que le « citoyen » éclairé d'aujourd'hui puisse les connaître ou y participer beaucoup plus que le « sujet » de jadis avec ses faibles lumières. Pour beaucoup, cela s'inscrit dans une tendance moderne à la démocratie dirigée, à la démocratie des « managers ». Presque tous reculent devant la puissance, devant l'exercice du pouvoir et devant l'accession aux postes de commande.

« Je m'intéresse à la politique mais je ne m'en occupe pas, car la responsabilité serait trop grande pour moi. Je ne saurais pas ce qu'il faut faire (f 22 S). »

La proportion des intéressés doit être de 30 à 35 % et les différences spécifiques internes ne sont pas très grandes. De toute façon, on y trouve proportionnellement moins de jeunes filles, de jeunes ayant reçu une formation peu poussée ou n'habitant pas de grandes agglomérations.

Types de comportement.

1. Engagés.

2. Intéressés.
3. Indifférents.
4. Sceptiques (y compris 5. Destructeurs : un pour-cent).

Répartition entre les quatre types

	1	2	3	4	%
Ensemble des personnes interrogées	12	34	46	8	100
jeunes gens	15	38	36	11	100
jeunes filles	8	29	60	3	100
Groupes d'âge					
14 7 - 16 6	8	39	47	6	100
16 7 - 18 6	11	27	52	10	100
18 7 - 20 6	13	42	37	8	100
Formation					
Ecole primaire/technique	7	27	62	4	100
Ecole complémentaire/technique spécialisée	14	45	36	5	100
Lycée/université	23	43	12	22	100
Résidence					
Village	9	22	63	6	100
Petite ville	12	35	47	6	100
Ville moyenne	13	46	22	19	100
Grande ville	15	42	39	4	100

Effectif global de l'échantillon : 662 personnes.

Les résultats donnés par les monographies peuvent être contrôlés à la fois grâce aux résultats détaillés de l'enquête représentative (10) et à des observations comparables (11).

Il dépendra vraisemblablement des institutions et des organisations politiques, de leur structure et de leur style que ces jeunes hommes pleins de bonnes intentions et ayant l'esprit ouvert se tournent vers elles. Il se peut qu'ils décident de n'être plus que de simples spectateurs comme le « modern-style-indifferent » de Riesman ; mais ils peuvent aussi se passionner pour une participation active à la vie politique et sociale. Ce n'est sans doute pas tant quelque fatalité suspendue au-dessus de leurs têtes que l'énergie, la dignité et la volonté de réforme des forces qui agissent sur la politique, ainsi que les caractères de la vie politique elle-même qui devraient faire pencher la balance. Pour eux, cette énergie se manifestera moins par des actes que par l'emploi du ton voulu : les inté-

(10) W. JAIDE: *Das Verhältnis...*, op. cit., pp. 153 et 55-62.

(11) Cf. HABERMAS: *Infratest, Jugend und Politik*, vol. I et II, Munich, 1962; *Berlinger Jugend, Institut für angewandte Sozialwissenschaften, Bad Godesberg, 1962.*

ressés parmi les jeunes voudraient être considérés comme des partenaires dans un dialogue et non simplement comme une future relève ou comme un adhérent de plus. Ils veulent qu'on laisse à leur personnalité suffisamment d'espace et de liberté pour évoluer et se transformer dans un délai raisonnable ; ils s'attendent, lorsqu'ils sont entrés dans une organisation politique, à recevoir des informations sérieuses et dépourvues de préjugé, aussi larges que possibles, dans lesquelles rien ne soit minimisé ou exagéré, et qui, par leur nouveauté et leur ampleur, laissent la place à diverses interprétations ; ils sont prêts à faire un travail actif et utile. En revanche, ils sont contre les jugements prématurés, partiels et excessifs ou contre les invocations pathétiques. Bref, ils attendent moins un « appel » que des informations et des conseils sur les possibilités d'action de l'« individu » dans notre démocratie.

Les indifférents.

Par définition, la catégorie des indifférents recouvre tous ceux qui ne soupçonnent pas les problèmes, ceux qui ne s'en soucient pas et ceux qui s'en désintéressent et que nous pourrions appeler les inconscients, les insouciantes et les apathiques ; autrement dit, tous ceux qui restent à l'écart des tâches et des intérêts publics.

Les renseignements donnés par les inconscients n'apportent pas grand chose. Pour de très nombreuses questions de l'enquête représentative, ils apparaissent dans les colonnes intitulées : pas de réponse, pas d'avis, je ne sais pas.

Voici quelques exemples de ce qu'ils disent au cours des entretiens individuels :

« A ma grande honte, je dois dire que je ne sais rien de la politique (f 22 T). »

« Je devrais bien voter un jour, mais cela ne me préoccupe pas spécialement. Je demanderai à Jürgen pour qui je dois voter. Je ne voterai que parce que j'y suis obligée. Nous avons bien appris en classe ce que fait le Parlement, mais j'ai oublié. Hitler n'était sûrement pas bon, mais je ne sais pas grand chose sur lui (f 20 T). »

A côté de ces personnages qui ont une vision un peu simpliste des choses, on trouve un groupe à peu près aussi nombreux d'insouciantes ou d'optimistes, souvent absorbés par d'autres intérêts et

qui, interrogés au sujet des questions politiques déjà mentionnées, déclarent que tout va pour le mieux, qu'ils sont satisfaits, pas du tout inquiets, qu'ils ne craignent pas qu'il y ait une guerre... Il ne faudrait pas, comme l'ont fait Schelsky et divers autres auteurs, condamner à priori cette innocente insouciance juvénile, plus spécialement féminine, sous prétexte qu'elle traduirait un excès d'intérêt pour les affaires privées de l'individu ou un excès de conformisme. Il faut considérer comme tout naturel et approuver le fait que des jeunes voient l'avenir d'un œil assez optimiste et se consacrent plutôt à leur vie familiale, scolaire ou professionnelle, que l'on ne peut d'ailleurs considérer qu'en partie comme privée.

Voici la proportion des réponses obtenues durant l'enquête représentative à la question : « La situation mondiale vous préoccupe-t-elle ? »

Beaucoup	11 %
Passablement	21 %
Un peu	24 %
Pas du tout.	21 %
Ça ne m'intéresse pas	18 %
Pas de réponse	5 %
	100 %

Il y a donc 44 % des jeunes interrogés que cela ne préoccupe pas, et ils se répartissent en insouciantes, en apathiques et en inconscients. Il est caractéristique qu'il y ait une corrélation nettement positive entre l'inquiétude devant la situation mondiale et l'intérêt pour la politique. Cette inquiétude est d'autant plus grande que la formation scolaire reçue est d'un niveau plus élevé. D'après une enquête de l'EMNID, un échantillon comparable d'adultes a répondu de façon plus pessimiste, mais dans un tel cas ces jugements sont soumis à des fluctuations assez fortes. Les réponses des jeunes au sujet du danger de guerre montrent aussi qu'ils sont plus optimistes et 56 % d'entre eux tenaient le déclenchement d'une guerre pour invraisemblable. Dans ce cas encore, les adultes ont donné des réponses plus pessimistes.

La réponse suivante peut être considérée comme typique des apathiques proprement dits :

« Tant que la situation n'est pas insupportable, je préfère que ce soit les autres qui fassent de la politique. Je n'y participerai jamais activement

et je n'y tiens pas du tout. Que les autres le fassent pour moi. Je sais que j'ai tort, mais la politique ne joue aucun rôle pour moi (m 21 T). »

Ce qui ressort de leurs réponses, c'est le manque de compétence, l'hésitation ou même l'embarras total.

« J'écoute les nouvelles du Congo et de Cuba, car c'est très intéressant, mais je n'y réfléchis pas spécialement. Je ne me pose jamais de questions à ce sujet car au fond ce n'est pas mon affaire (f 22 S). »

« Finalement, écouter les informations tous les jours à la radio, n'y change rien (f 22 E). »

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ces jeunes ne sont pas totalement dépourvus d'idées au sujet de la politique, mais leur cerveau est encombré d'un fatras bizarre de clichés usés, tant politiques qu'historiques ou bourgeois : par exemple, le cliché du « petit homme » qui ne pourrait rien faire parce qu'« ils » et surtout les « grands hommes », font l'histoire avec le succès pour toute justification.

« L'individu ne peut rien faire, les gros bons-hommes font ce qu'ils veulent et tout ce que nous faisons, nous le faisons pour eux (f 15 P). »

« La réunification ? Peut-être qu'il y en a un qui y arrivera (m 22 T). »

Il y a aussi l'idée que ce sont les petits qui paient les fautes des gros. À côté de cela, on trouve encore le cliché du « pauvre petit Allemand » qui a toujours fait son devoir sans rien savoir, qui devait exécuter les ordres et hurler avec les loups et qu'on devrait bien laisser en paix pour finir.

Enfin, il y a le cliché du figurant qui n'a absolument aucun pouvoir parce qu'en définitive rien ne sert de rien et cependant, tout arrive, et rien n'arrive que ce qui devait arriver.

« La situation mondiale ? On ne peut de toute façon rien y changer (m 18 S). »

« On fait comme tout le monde, on suit le mouvement. Un individu isolé ne peut rien faire (m 22 T). »

Encore quelques clichés : la politique gâche le caractère ; les femmes n'ont rien à faire dans la politique ; chaque peuple doit rester à sa place et les étrangers n'ont rien à faire chez lui. Faut-il

penser que cette catégorie des indifférents, avec ses poncifs démodés, serait l'avant-garde de la jeunesse moderne ? Eux-mêmes n'en ont pas l'impression et ils ne pensent pas que leur opinion ait beaucoup de valeur.

« Je ne sais pas grand chose de la politique. Je ne suis pas tout à fait dans la lune, à moitié seulement. Vraiment, je ne sais rien. Si papa savait que je suis si ignorante, il ne serait pas content. Il y tient tellement... (f 18 L). »

Si l'on regroupe les indifférents en fonction de leur âge, de leur sexe, de leur formation et de leur lieu de résidence, on constate qu'ils se trouvent plus particulièrement parmi les plus jeunes, les jeunes filles, la jeunesse « rurale » et les élèves ou anciens élèves des écoles primaires et techniques. Cela tend à indiquer que l'indifférence résulte notamment d'un déphasage culturel, d'un retard dans l'accession à la culture qui fait qu'il est encore plus difficile pour les jeunes filles, la jeunesse rurale et les élèves des écoles primaires et techniques, moins favorisés du point de vue de la formation, de s'intéresser à la politique. Cette indifférence ne doit donc pas être attribuée à priori aux progrès de l'industrialisation qui seraient générateurs d'un manque d'intérêts. La jeunesse des grandes villes se classe relativement bien en ce qui concerne son intérêt pour la politique et ses efforts pour se faire une opinion personnelle.

C'est surtout la caractéristique universelle de Schelsky pour la jeunesse de 1945 à 1955 (13) que rappelle la troisième catégorie. Il apparaît toutefois que, même pour ce type de comportement, qui présente des caractéristiques moins accusées et une tension interne assez minime, on retrouve certaines liaisons entre les divers caractères. Il est loin de représenter un condensé de toutes les composantes énumérées par Schelsky (aliénation, attitude de consommateur, désengagement, conformisme indifférent). Il se peut que les séquelles immédiates de la guerre aient donné à la génération de 1945 une plus grande uniformité de comportement. À l'heure actuelle, ce type comprend plusieurs variantes nettement distinctes : apathie, insouciance, désengagement. Riesman divise lui aussi (14) ses « indifférents » politique

(12) *Die skeptische Generation*, op. cit.

(13) *Op. cit.*

(14) *Op. cit.*

en indifférents « ancien modèle » et « nouveau modèle » : ceux qui se comportent ainsi sous l'influence de la tradition et ceux qui le font sous l'influence des événements extérieurs.

La fréquence de ce comportement dans l'ensemble de la jeunesse doit être de 50 % en y faisant entrer un groupe résiduel d'anonymes, de réticents et d'impénétrables, dont il faut aussi tenir compte et qui ont à peu près le même comportement que les indifférents. Si cette proportion de 50 % paraît excessive, il ne faut pas oublier qu'elle est encore plus forte chez les adultes en République fédérale — d'après les enquêtes de l'EMNID — et qu'il y a à peine un siècle que tous les citoyens sont appelés à participer à la vie politique et encore moins longtemps pour les jeunes, sans parler des vicissitudes de cette participation ; pour les femmes et les jeunes filles, cette évolution date à peine de 50 ans. Jusque-là, seule une minorité a eu, pendant des millénaires, le privilège de pouvoir être un *zoon politikon*. Ce passé explique pourquoi, malgré la menace des systèmes totalitaires de l'Est, il ne faut pas s'attendre que les jeunes entre 15 et 22 ans manifestent en général de l'intérêt pour la politique.

Il ne faut pas oublier non plus que la jeunesse et la politique sont naturellement étrangères l'une à l'autre. Être jeune et avoir une vie politique sont deux formes de vie très différentes, pour ne pas dire opposées. Pour beaucoup de jeunes, le pragmatisme du pouvoir aussi bien que l'ordre public et la prospérité restent encore des choses lointaines.

Il semble, d'après les constatations ci-dessus, que l'accession des indifférents à la vie politique soit en premier lieu un problème de formation et d'éducation : relèvement du niveau général de formation dans les écoles primaires et techniques, amélioration de la formation politique, notamment à l'intention de ceux qui présentent peu de dispositions à cet égard et à l'intention des jeunes filles en particulier, par la démonstration et la mise en pratique de la vie politique. Les méthodes de l'information politique du citoyen sont encore dans l'enfance ; il faudra beaucoup d'imagination et un sens aigu de la pédagogie pour que cette formation ne prenne pas un caractère purement scolaire et pour qu'elle devienne l'occasion d'une rencontre active entre la politique et les élèves. Autrement, les indifférents (parmi les jeunes) risqueraient, une fois devenus adultes, d'appartenir à la

masse des électeurs « flottants », c'est-à-dire à cette majorité d'électeurs indécis et apolitiques qui fait finalement pencher la balance.

Les sceptiques.

Si la caractéristique des indifférents est qu'ils ne sont pas touchés par les questions politiques, on trouve en revanche chez les sceptiques un refus conscient et chagrin de la vie politique extérieure, accompagné de raisonnements pessimistes dont le thème essentiel est que la politique est absurde et sordide.

« ... apprendre l'histoire m'a seulement montré que rien n'a de sens, que les guerres, que ce soit chez les Grecs, ou chez les Romains, se répètent toujours sans que les hommes apprennent vraiment quelque chose. »

« Chaque fois que ça recommençait et qu'il y avait une nouvelle conférence au sommet, j'ai écouté les nouvelles au début... mais tous les jours, c'était la même chose : pas de résultat concret... Je voudrais qu'il y ait un peu de faits réels, une évolution positive et enfin quelque chose de nouveau (f 22 U). »

C'est le dualisme qui est caractéristique de la vie et de la pensée de ces jeunes. D'un côté, ils sont attentifs et sensibles, et d'un autre côté ils sont méfiants et négatifs ; d'un côté, ils sont pleins d'opposition, et de l'autre pleins de rancœur. Ils se donnent ainsi les apparences d'un pessimisme « moderne », ce qui a probablement conduit à une glorification déplacée de ce comportement à la mode. Même le scepticisme quant au sens et à la valeur de l'activité politique relève d'une contradiction typiquement juvénile : d'un côté, ces jeunes ont de très hautes exigences quant à la moralité, à la rationalité et à l'efficacité de l'action politique et, d'un autre côté, ils se voient profondément déçus en ce qui concerne la réalisation de ces exigences. En effet, ils refusent toute satisfaction partielle, tout moyen terme, tout compromis pour se jeter dans le négativisme, ce qui les rend sceptiques, relativistes, cyniques parce que les idéaux sont loins de mener le monde.

« Personne n'a d'idéal, et surtout pas en politique (m 18 L). »

« Les idéaux ne contribuent qu'à créer du désor-

dre dans le monde. Il y a tant de choses malpropres qui les accompagnent (m 17 C). »

« La seule maxime de nos politiciens, c'est de ne pas perdre de voix. Car c'est cela qu'ils craignent (m 17 L). »

Beaucoup se placent dans l'optique du valet de chambre :

« La politique, ça ne vaut rien. Les voyages des ministres ne servent à rien. Ils discutent, puis ils vont dîner, pour ça, ils sont d'accord. Et l'on en fait toute une histoire à la télévision (m 20 T). »

D'autres se complaisent dans l'aversion pour la foule.

« On peut faire à peu près tout ce qu'on veut de la foule si l'on s'adresse à ses instincts. C'est l'impression que m'a faite le film « Mein Kampf ». Je n'ai pas été choqué, mais déprimé. C'est toujours la foule qui gouverne ; cela ne m'a pas paru tellement nouveau. La foule a toujours été agressive et sadique, et elle le restera (m 18 L). »

En un sens, cela immunise ces jeunes contre les idéologies et les préserve de la tendance à donner un caractère absolu à la vie publique dans l'optique idéologique ; ils ne s'en laissent pas conter et pratiquent une critique juvénile, dissolvante, active et souvent intelligente qui n'a pas un caractère démoralisant, mais qui rappelle la nécessité d'une correspondance réelle entre l'intention et la réalisation et qui met en lumière les dessous des comportements pseudo-idéalistes ; ils éliminent ainsi l'exagération et l'hypocrisie, l'intolérance et les grands principes. En revanche, cette critique n'empêche pas bon nombre d'entre eux de croire à la valeur du succès en soi ainsi qu'aux justifications pragmatiques et de se montrer disposés à accepter « sans préjugé » les expériences et les utopies (formation des élites, création d'un Etat universel, contrôle des naissances). Si étonnant que cela paraisse, ils vénèrent Bismarck et méprisent la politicaille de Weimar, ils pensent que l'antisémitisme s'explique et ils estiment qu'Hitler a commis des sottises et des erreurs, mais non des crimes.

Leur scepticisme ne porte pas seulement sur les mobiles des hommes politiques, mais sur la valeur de toute information dont ils craignent toujours qu'elle ne soit « manipulée ». D'après eux, il est impossible de connaître une vérité objective ; ils sont

néanmoins très désireux de savoir et relativement bien informés. Toutefois ils admettent plus facilement les éléments négatifs et leur donnent plus d'importance qu'aux éléments positifs.

Naturellement, la plupart des sceptiques n'envisagent pas une activité politique. Dans leur méfiance, ils cherchent à se préserver le plus commodément possible de la vie publique.

« Je ne prendrai jamais part activement à la vie publique dans un parti, on est beaucoup plus indépendant autrement — Pour la patrie ? Pourquoi ? Ceux qui le font n'en voient pas les conséquences... Quelle importance s'il y a la guerre... Je m'occuperai à temps de ma pension de vieillesse (m 16 L). »

A côté de ces sceptiques bourgeois et snobs, on trouve surtout ceux qui sont profondément inquiets et qui craignent une nouvelle guerre. Ils se montrent pleins de réserves et évoquent les inconvénients inutiles que cause un amour du pouvoir qui se traduit par des luttes de puissance. En dehors du domaine politique, ils sont capables d'exprimer leur foi naïve dans l'humanité.

« Il faut améliorer les hommes, les élever et les rendre pacifiques (m 16 L). »

La proportion des sceptiques dans la jeunesse n'est pas grande. D'après les monographies, elle serait de 8 à 9 %. Ce chiffre est corroboré par la valeur de 7 % trouvée pour les « distants » parmi les sujets plus jeunes étudiés dans ma monographie (15) ainsi que par les 11 % de « rationnellement distants » trouvés parmi les étudiants de Habermas (16). Dans l'enquête représentative, 6 % des jeunes ont choisi la réponse « je m'occupe de politique, mais ce n'est malheureusement pas quelque chose de très propre ». En bref, la proportion des sceptiques doit se situer entre 6 et 8 %. On les trouve surtout dans les villes d'importance moyenne chez les garçons qui ont fait des études secondaires ou universitaires. Il me paraît extrêmement contestable de vouloir ranger toute une génération sous cette étiquette alors qu'il n'y a là au maximum que 10 % des jeunes, groupés dans un milieu étroitement limité, et sans véritable rayonnement — car la plupart des sceptiques sont des individualistes et des originaux.

(15) W. JAIDE: *Eine neue Generation?* Op. cit.

(16) Op. cit.

Les destructeurs.

Les destructeurs forment la contrepartie des engagés. Ils s'engagent avec agressivité contre l'homme, la société et l'Etat. Ils les honissent et les condamnent, au moins sous leur forme actuelle et se drapent d'utopies douteuses, hypermorales ou antimorales de tendance fasciste ; aucun de ceux dont j'ai fait la connaissance ne se donnait pour communiste.

« Le médiocre doit rester dans une situation médiocre ; ceux qui sont doués ne doivent pas être avec des imbéciles comme c'est le cas dans notre démocratie. Celle-ci est d'ailleurs mauvaise et faible et elle ne réussit à végéter que dans une situation pacifique qu'elle n'a pas créée elle-même. »

« La démocratie est contre nature. L'amélioration de l'homme ne pourra se faire que si l'on rejette les scrupules. Il faut neutraliser les inutiles. Un chef doit être brutal, car c'est encore une qualification. Il y a évidemment le risque qu'il aille dans la mauvaise voie (m 16 L). »

« La loi de la race prime toute autre loi. Un peuple qui n'est pas assez fort pour s'imposer doit disparaître. Le peuple allemand n'a pas compris les vues de Hitler, car c'était un peuple déjà trop marqué. « Le problème juif a été résolu trop tard. Durant la guerre, lorsque la solution finale s'est dessinée, il n'y avait plus d'autre possibilité que l'extermination générale. »

« Il nous faut une dictature dans un Etat peuplé d'une seule race. Les femmes ne doivent voter que lorsqu'elles auront passé un examen. Je m'inscrirai au parti (m 17 T). »

Chez ces jeunes, le scepticisme se transforme en attaques rageuses qui s'abritent sous le manteau d'une idéologie d'opposition au service de laquelle ils sont prêt à se mettre. Leur proportion est très minime : 1 à 3 % ; encore qu'il ne soit pas facile de les dénombrer.

En ce qui concerne la formation à donner aux jeunes relevant des deux derniers comportements décrits, il convient de noter que la plupart d'entre eux souffrent de tares ou d'insuffisances personnelles :

Inquiétude, étroitesse d'esprit petit-bourgeois à la maison, père ou beau-père déclassé, prématurément à la retraite, mécontent et grognon, entiè-

rement indifférent ou encore résigné ; mère ou marâtre nerveuse, malade, tyrannique ; insuffisances physiques personnelles (douleurs, myopie, gigantisme, petitesse, excès de vitalité) et surtout ambition professionnelle irréalisable pour des raisons de capacité ou de milieu. Ces deux types comprennent relativement beaucoup d'enfants uniques, d'orphelins de père ou de mère et d'enfants de parents divorcés. Ces jeunes transposent manifestement les insuffisances de leur vie personnelle sur le plan philosophique et politique. C'est pourquoi, l'éducateur devra tout d'abord s'occuper de leurs difficultés et chercher à y remédier en créant un climat de confiance avant d'aborder les questions politiques et philosophiques. Il doit tout d'abord chercher à aider personnellement ces jeunes de façon à ne pas figer leurs idées par une discussion primaire. Il doit les prendre au sérieux sans se laisser imposer ou ébranler par eux ; le scepticisme n'a rien de neuf et les compromis sont souvent à la base de grandes réalisations. L'éducateur trouvera chez les sceptiques et les destructeurs des interlocuteurs animés, véritables trouble-fête dans une classe endormie. Il y a dans ces jeunes, des forces malheureusement mal employées et qui se vengent sur la société de difficultés individuelles, mais qui peuvent aussi déboucher sur un engagement positif.

*
**

La caractérisation des comportements politiques s'achève par l'étude de deux problèmes relatifs à l'attitude politique : celui de la tendance autoritaire ou mieux, autocratique et celui du sentiment national.

On constate qu'il existe une tendance autocratique (à la démocratie dirigée, à la démocratie présidentielle ou à la démocratie des managers) chez environ 10 à 20 % des jeunes, cependant cette tendance résulte de composantes diverses, à des niveaux différents :

Il y a un autocratisme réactionnaire et petit-bourgeois qui laisse simplement à ceux qui commandent, les grands hommes, le soin de l'ordre, de l'équilibre dans la politique et la société, de la prospérité et de la paix — cela chez certains indifférents.

Il y a une réserve de caractère plus intellectuel vis-à-vis du postulat de la compétence et de l'acti-

tivité de tous les individus en matière politique : le jeu compliqué des interdépendances obligerait à faire appel aux professionnels qui sont les seuls à comprendre et à pouvoir diriger le système politique, surtout en cas de risque de guerre atomique. Cette forme moderne d'autoritarisme se trouve parmi les intéressés (pas tous).

Il y a enfin, chez beaucoup d'engagés, un autoritarisme de tous les temps, dont le mot d'ordre pourrait être « l'individu contre l'entreprise ». C'est précisément parce que la vie politique est devenue si complexe qu'ils veulent voir une responsabilité claire et individualisée entre les mains de quelques personnalités connues et peu nombreuses sachant imposer une grande conception politique et l'allier à un style plein de dignité. Devant l'anonymat de la vie politique, ils cherchent le salut non pas dans un héros mais dans une personne douée de grâces spéciales.

L'enquête représentative nous renseigne sur l'existence du sentiment national dans la jeunesse. Trois propositions graduées ont été présentées aux deux mille personnes interrogées :

Il faut :

1° respecter la patrie de chacun mais aimer la sienne ;

2° l'individu ne trouvera la sécurité et la paix que dans une grande communauté des peuples ;

3° le bonheur individuel est plus important que des buts trop ambitieux.

C'est la première proposition qui a été le plus souvent approuvée. L'enquête monographique permet de ranger en trois catégories les sentiments auxquels elle correspond :

1. Il y a chez les indifférents (lorsqu'ils y sont sensibles) un nationalisme simple, visant à rétablir le prestige, la puissance et les succès du pays.

2. Il y a un sentiment éternel d'appartenance à un peuple en tant que communauté culturelle et historique dont les intéressés ne veulent et ne peuvent se détacher.

« Je suis contente d'être allemande. Je me sens très bien ici et je défendrai toujours ma patrie. Nous sommes allemands depuis des générations, il n'y a rien à y changer (f 20 S). »

Ces jeunes ne parlent pas d'honneur, de fidélité, de sacrifice, mais ils ne craignent pas de parler de solidarité. Ce n'est pas du nationalisme ou même un nationalisme chauvin, ambitieux ou militariste, mais plutôt un attachement naturel, raisonnable et objectif aux bases et aux valeurs de la vie qui paraissent dignes d'être préservées. A la fin d'une longue dissertation sur la justification du sentiment national ou son caractère désuet, un jeune du groupe des intéressés écrit, de façon caractéristique pour son type :

« ... et je m'en vais, mi-honteux, mi-arrogant, à travers l'Allemagne en soupirant « nous autres Allemands » (m 19 C). »

3. On sent aussi, quelque étonnant et quelque inattendu que cela puisse paraître, un nouveau sentiment national chez de nombreux engagés, sentiment né de l'interrogation sur la responsabilité, sur la faute collective, même de la nouvelle génération, pour les atrocités de la période nazie.

« En tant que jeune génération, nous avons naturellement une part de responsabilité pour ce qui s'est passé car nous sommes solidaires dans le contexte historique (f 19 L). »

« La nouvelle génération a aussi une part de responsabilité dans ce qui s'est passé parce que les atrocités ont été le fait d'Allemands. Je ressens une grande honte à ce propos (m 18 C). »

Ces jeunes ont le sentiment très vif de participer de façon irrévocable et irrémédiable à l'histoire de leur peuple. « Notre peuple s'est rendu coupable, mais c'est notre peuple ». Il est remarquable qu'ils emploient souvent l'expression « nous » et non « nos parents » ou « les adultes », « les politiciens », « les nazis ». Non, ils disent « nous », « nous autres, Allemands ». Et beaucoup tiennent à ce sujet un raisonnement remarquable.

« Nous sommes fiers des grandes actions de notre peuple, auxquelles nous n'avons pas contribué. Nous devons donc aussi assumer notre part de sa honte (m 16 T). »

Ces voix ne témoignent pas du tout d'un attachement complaisant à un caractère « national » ; elles révèlent un changement de mentalité et un esprit de réparation ; elles conçoivent le peuple comme un avenir en puissance. Ces jeunes espèrent, en dehors de toute idéologie, que nous pourrions, « nous autres, Allemands », être purifiés et

absous et que nous pourrions devenir, unis à d'autres peuples, les artisans de nouvelles conceptions politiques.

Conclusions.

La typologie exposée ci-dessus au sujet de la participation des jeunes à la vie politique et de la formation de l'opinion de la jeunesse donne, à mon avis, une image très détaillée et utilisable à des fins pédagogiques, de la jeunesse actuelle en Allemagne occidentale (17); il est possible, à partir de cette typologie, de formuler certaines conclusions générales :

1. L'inévitable question finale sur ce qu'on peut attendre de cette génération et si l'on doit être optimiste ou pessimiste à son sujet et l'apprécier de façon positive ou négative du point de vue politique ne peut recevoir une réponse qu'à partir d'une typologie articulée, en tenant compte des proportions indiquées en matière de comportements (12 % d'engagés, 34 % d'intéressés, 46 % d'indifférents et 8 % de sceptiques et de destructeurs), en précisant encore davantage sur le plan qualitatif et quantitatif les indications de cette typologie et en étudiant ensuite le dynamisme des types, c'est-à-dire le rayonnement et l'influence réciproques des types entre eux ou sur l'ensemble d'une génération.

2. Il n'est pas possible de répondre à la question sur les éléments nouveaux et particuliers de cette génération par une simple énumération de caractéristiques universelles (vivant — taciturne — sceptique — docile, etc.). On peut toutefois, pour l'avenir, préparer des comparaisons à long terme,

c'est-à-dire comparer les engagés d'aujourd'hui à ceux d'après-demain, les indifférents de maintenant à ceux de la prochaine décennie et examiner dans quelle mesure leur proportion et leurs nuances ont pu varier. Si l'on pouvait suivre sur une assez longue période la proportion, la composition, les idées, l'activité et le rayonnement de ces types de comportement, il serait possible de tenter de formuler des conclusions valables sur l'évolution des générations.

3. La multiplicité des attitudes d'une même génération susceptibles d'être rangées en diverses catégories apporte assurément un enseignement : une génération n'est pas une masse grégaire avec une tendance, mais plutôt une *complexio oppositorum* avec des attitudes très différentes et même opposées. Vouloir ramener à un même dénominateur la mentalité des hommes du même âge, lui donner une même origine ou la faire obéir à une même loi, ou encore lui attribuer un destin prédéterminé et uniforme relèverait des habitudes scientifiques périmées du XIX^e siècle. Quoi qu'il en soit, il semble que ce qui est typique pour cette génération est qu'elle transcende son rôle en tant que telle, qu'elle ne vit pas un destin historiquement défini en tant que génération et qu'elle ne le désire pas. Loin de se parer d'un costume historique et de se poser comme la génération 1960, elle vit plus simplement et plus directement dans le présent, entre le passé et un avenir qui n'est même pas « son » avenir, car cette formule lui semblerait trop empreinte de provincialisme et d'historicisme.

(17) Pour les questions non traitées, on se reportera à l'ouvrage de W. JAIDE déjà cité: *Das Verhältnis...*, 174 pages.



Opinions politiques en milieu ouvrier : une mise au point

par Jacques COENEN,

Chargé d'enquêtes à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles.

★

Monsieur Marcel Bolle De Bal a publié dans *Res Publica* la communication qu'il a faite au Cinquième Congrès des Sociologues de Langue française (1). Dans cet article, l'auteur met en cause une enquête que j'ai menée, il y a quelques années, auprès d'ouvriers d'une commune bruxelloise (2). Ce texte appelle, me semble-t-il, une mise au point.

Tout d'abord, la forme donnée à la critique est tout à fait regrettable. Que l'on considère comme non probantes les constatations auxquelles aboutit l'étude visée, cela peut fournir matière à réflexion ; qu'on y décèle des insuffisances méthodologiques ou que l'on déplore « sa faible validité statistique », cela mérite examen ; que l'on attribue une partie du « retentissement » de l'ouvrage à une publicité voulue à des fins politiques, cela peut à la rigueur se comprendre, encore que pareil procès d'intention soit ici de nature à faire douter de la sérénité d'esprit de l'auteur ; mais quand ce dernier déclare d'entrée de jeu que cette enquête a fourni à certaines thèses, « le douteux appui de données quantitatives fausement scientifiques » (3), les droits de la critique sont dépassés car cette affirmation est grave : elle permet toutes les suppositions, même les plus injurieuses.

Ceci dit, venons-en au fond de l'argumentation. Celle-ci tient tout entière en deux propositions :

1. L'enquête en question vient renforcer la thèse de l'« embourgeoisement » de la classe ouvrière.

2. Les constatations auxquelles elle aboutit ne sont guère probantes.

Examinons ces deux propositions.

L'APPUI A LA THESE DE L'EMBOURGEOISEMENT

Entendons-nous bien tout d'abord sur le sens du mot. Je suis également d'avis que le terme « embourgeoisement » est « peu propice à l'analyse scientifique féconde » (4). Les jugements de valeur qu'il charrie le chargent en effet d'un contenu affectif qui en obscurcit la signification. Mais peut-être est-il vain de lutter contre un usage généralisé. Dès lors, plutôt que de continuer à gratifier ce terme de guillemets, me paraît-il préférable de s'efforcer d'en préciser le sens.

On pourrait, je crois, assez facilement convenir que l'embourgeoisement de la classe ouvrière c'est la disparition d'un mode de vie spécifiquement ouvrier par l'adoption généralisée des produits de la culture bourgeoise et la disparition de la sous-culture ouvrière au sein de la culture globale (5)

(1) Marcel BOLLE DE BAL, *Du côté des salariés : à la recherche de l'idéologie perdue*, in *Res Publica*, vol. VII, 1965-2, pp. 112-125.

(2) Jacques COENEN, *Opinions politiques en milieu ouvrier. Opinions et attitudes politiques d'ouvriers dans une commune de l'agglomération bruxelloise*. Préface par René EVALENKO. Bruxelles, Institut Emile Vandervelde et Fondation Louis de Broeckère, 1961, 171 p.

(3) Mis en italique par J.C.

(4) M. B.D.B., *op. cit.*, p. 112.

(5) On sait qu'il existe quantité de définitions de la culture. Je donne à ce terme le sens d'un ensemble de normes de comportement et de modes de pensée que l'individu acquiert par le processus de socialisation. Cette définition correspond à la conception que se font de la culture divers sociologues anglosaxons et notamment J.H. FICHTER (*La sociologie, notions de base*. Traduit par G. HOYOIS. Paris, Editions Universitaires, 1960) et H.M. JOHNSON (*Sociology. A systematic introduction*. London, Routledge and Kegan, 1961).

Le terme de sous-culture doit être compris comme une nuance culturelle au sein d'une culture globale.

par le ralliement des ouvriers aux normes de comportement et aux modes de pensée des classes moyennes.

Cela étant, les conclusions de l'enquête en question appuient-elles la thèse de l'embourgeoisement de la classe ouvrière ? Nullement ; montrons-le.

Ces conclusions sont de deux ordres. Certaines sont de portée très générale et ont trait à la conception de la vie des ouvriers interrogés ainsi qu'à leur manière de se situer socialement. D'autres sont relatives plus particulièrement aux opinions et attitudes politiques et syndicales.

Les premières ne posent, me semble-t-il, aucun problème d'interprétation. Elles ne suggèrent en aucune façon un quelconque embourgeoisement. En effet, elles indiquent que certains traits de classe restent fort marqués, que la conscience d'appartenir à un groupe social particulier : « la classe ouvrière » reste vive et que c'est à leur condition d'ouvrier que les travailleurs interrogés lient leur adhésion au PSB ou leur vote pour ce parti (6). Elles indiquent en outre que pour ce qui est de la famille et de la religion, les conceptions des ouvriers soumis à l'enquête sont en tous points semblables à celles que la plupart des auteurs sérieux s'accordent à considérer comme caractéristiques de la classe ouvrière. Rappelons-les : « l'adhésion (des ouvriers interrogés) aux conceptions traditionnelles concernant le statut des époux est unanime. La prééminence du chef de ménage reste incontestée » (7). Par ailleurs, « le mariage semble revêtir... une signification fondamentalement différente de celle qu'il a dans d'autres milieux. En particulier, la notion de filiation illégitime ne paraît avoir ni le même contenu ni la même netteté... que dans d'autres catégories sociales » (8). « L'indifférence en matière religieuse et l'appauvrissement du sens religieux sont le fait de la majorité » (9) bien que les ouvriers interrogés soient « à peu près tous déistes » (10).

Ces constatations peuvent se résumer par une phrase : la classe ouvrière reste une réalité objective et une réalité subjective. Et le fait que l'acceptation de la hiérarchie sociale soit générale (11) ne contredit pas cette affirmation. Dans une société où « le travail ouvrier est et reste le signe de l'appartenance à un groupe qui se situe au bas de l'échelle sociale » (12), il est parfaitement concevable que l'on ait conscience simultanément de son

appartenance à une classe et de l'infériorité de cette classe. Avoir conscience de son appartenance à la classe ouvrière, c'est cela — pour un ouvrier — la conscience de classe. Je veux bien qu'on l'appelle *conscience de condition* (13) pour débarrasser le concept de tout ce que lui a ajouté l'idéologie marxiste, mais la condition est largement déterminée par la classe.

Voyons maintenant notre deuxième série de conclusions. Celles-ci, j'en conviens aisément, donnent de la classe ouvrière une image assez différente de celle que s'en font certains intellectuels ou pseudo-intellectuels de gauche. Mais il ne s'ensuit pas pour autant que cette classe ouvrière soit embourgeoisée, loin s'en faut. Apolitisme ? Attitude passive vis-à-vis de l'organisation syndicale ? Mais toutes les études en la matière montrent que le degré de participation politique et sociale est lié au niveau social et au niveau d'instruction et qu'un faible degré de participation caractérise le comportement ouvrier (14). Méconnaissance des programmes et des plates-formes doctrinales, faible écho de la doctrine socialiste ? Mais n'est-ce pas le lot de toutes les idéologies de n'être maniées correctement que par des minorités alors que le grand nombre n'en connaît que des versions

(6) Jacques COENEN, *op. cit.*, p. 164. Rappelons que 70 % des ouvriers interrogés sont d'opinion socialiste.

(7) *Ibid.*

(8) *Id.*, p. 145.

(9) *Id.*, p. 164.

(10) *Id.*, p. 46.

(11) *Id.*, p. 164.

(12) ANDRIEUX et LIGNON, *L'Ouvrier d'aujourd'hui*. Paris, Marcel Rivière, 1960, p. 12.

(13) Cf. DELCOURT et LAMARQUE, *un faux dilemme : embourgeoisement ou prolétarianisation de la classe ouvrière*. Bruxelles, La Pensée Catholique, 1963 (Etudes Sociales, nos 52-53), p. 14.

(14) Cf. notamment :

LAZARSFELD, BERELSON, GAUDET, *The People's choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York, Columbia University Press, Second Edition, 1948.

BERELSON, LAZARSFELD, MAC PHEE, *Voting. A study of opinion formation in a presidential campaign*. The University of Chicago Press, Chicago, 1954.

Georges DUPEUX, *La sociologie électorale dans les pays anglo-saxons*, in *Traité de Sociologie*, sous la direction de Georges GURVITCH, Paris, PUF, 1960, vol. II.

Renate MAYNTZ, *Loisirs, participation sociale et activité politique*. « Bull. Intern. des Sc. Soc. », 12 (4), 1960.

Geneviève KNUPFER, *Portrait of the Underdog*, in BENDIX and LIPSET, *Class, status and power*. London, Routledge and Kegan, 1954.

Le fait qu'un faible degré de participation caractérise le comportement ouvrier est souligné par MM. DELCOURT et LAMARQUE qui — soit dit en passant — sont parmi les auteurs belges qui ont écrit les choses les plus intelligentes sur la classe ouvrière. *Op. cit.*, p. 87.

dégradées ? N'en est-il pas de même pour la religion et la distance n'est-elle pas énorme entre les vues des théologiens et la « foi du charbonnier » ? Alors, est-ce à ce point renversant que des gens qui sont des travailleurs manuels et qui manient plus facilement les outils que les idées (15), soient peu au fait de la doctrine (même si l'ignorance est plus grande que ce qu'on imaginait) et résumément à leur façon le socialisme comme « la défense de l'ouvrier » ? Quand au fossé qui paraît s'être creusé entre les ouvriers interrogés et leurs représentants politiques et syndicaux, n'est-il pas dû avant tout à la *distance sociale* qui s'est établie entre les premiers et les seconds ?

En bref, rien dans tout ceci ne vient renforcer tant soit peu la thèse de l'embourgeoisement de la classe ouvrière. Cette première proposition est donc inexacte. Et que les doctrinaires ne retrouvent pas ici la classe ouvrière de leurs rêves ne change rien à l'affaire.

DES CONSTATATIONS NON PROBANTES

On pourrait interrompre ici la démonstration et conclure que — le point de départ étant faux — le reste de l'argumentation devient sans objet. Mais je ne m'en tiendrai pas à cela. Car c'est ici qu'interviennent des appréciations sur la qualité intrinsèque de mon travail ainsi que sur sa portée. Celles-ci méritent en tout état de cause d'être examinées.

a) La qualité intrinsèque de l'enquête.

Une première remarque a trait à « sa faible validité statistique ». La critique n'est guère explicite à cet égard mais on peut supposer que ce qui est en question ici, c'est d'une part la représentativité de l'échantillon soumis à l'enquête, considéré globalement, et d'autre part le degré de signification des données quantitatives présentées.

Le groupe interrogé, rappelons-le, a été constitué par un procédé d'échantillonnage systématique sur la base des listes électorales. En égard au champ d'investigation choisi, il est tout à fait satisfaisant. Quant aux fréquences constatées, le calcul d'intervalles de confiance que j'ai effectué

me permet d'affirmer que les résultats fondamentaux — ceux qui fondent les conclusions essentielles de l'enquête et que vise la critique — sont significatifs (16).

La seconde remarque fait état d'insuffisances méthodologiques qui auraient été « loyalement soulignées par l'auteur et l'éditeur ». Mais quelles sont-elles ? Et où en est-il fait l'aveu ? Bien sûr, on devine ce dont en fait il s'agit. Sans doute, est-il question de la faible étendue du champ d'investigation ; et cela, certes, a été souligné. Mais cela est bien différent. La méthodologie n'est pas en cause ; elle ne le serait que par une inadaptation des moyens au but visé : ce qui n'est pas le cas.

Mais revenons au champ d'investigation. Celui-ci se limite à un quartier d'une commune bruxelloise. Et sur ce point, j'ai clairement mis mes lecteurs en garde contre les généralisations imprudentes (17). Mais il convient de souligner que d'autres enquêtes, conduites en Belgique et à l'étranger, corroborent sur de nombreux points les conclusions de celle dont on traite ici (18). La concordance de certaines données est frappante et plusieurs auteurs le soulignent (19).

b) La portée d'une telle enquête.

Celle-ci est mise en doute pour trois raisons : un fossé séparerait les opinions ouvrières des com-

(15) J'espère que l'on ne me croira si j'assure que cette remarque ne comporte, dans mon esprit, aucune nuance de mépris ni même de condescendance.

(16) Pour un seuil de probabilité $\alpha = .05$. Autre chose est des croisements et des répartitions par sous-catégories. Mais ceci a été indiqué dans l'ouvrage ; en outre, ce ne sont pas ces données secondaires qui sont en question ici.

(17) Jacques COENEN, *op. cit.*, p. 19.

(18) Je songe notamment à l'enquête française d'ANDRIEUX et LIGNON (*Op. cit.*), à celles dont a fait état M. BOLLE DE BAL lui-même au cours du Colloque « Le Socialisme et la Science » (Cf. Socialisme, n° 40, juillet 1960, p. 443), à celle menée par le Service d'Etudes du MOC et dont a rendu compte M. SCHOONBROODT (in *L'évolution de la classe ouvrière*, 45^e Semaine Sociale Wallonne du MOC, Bruxelles, CIEP, 1963) et à deux enquêtes portant plus particulièrement sur les jeunes : celle de MM. FELDHEIM, D'HOOGH et MAYER (*La jeunesse belge ; opinions et aspirations*, Bruxelles, Institut de Sociologie, 1964) ainsi que celle de l'Institut Belge de Science Politique dont M. A. PHILIPPART a traité ici même (*Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique*, *Res Publica*, vol. VI, 1964-4.)

(19) M. A. COLENS dans la *Revue Générale Belge* (1962-4 : *Opinions politiques en milieu ouvrier*), M. O. GREGOIRE dans les Actes de la 45^e Semaine Sociale Wallonne (*Op. cit.*, pp. 172 et sq.) et M. A. PHILIPPART dans *Res Publica* (*Op. cit.*, p. 391).

portements ouvriers ; un fossé séparerait également les attitudes et comportements en temps de paix sociale des attitudes et comportements en période de lutte sociale ; enfin, la conscience révolutionnaire serait une réalité psychologique latente.

Ces raisons sont-elles pertinentes ? Je ne le crois pas et je m'explique.

1° *Les opinions et les comportements.*

Que le rapport ne soit pas direct, immédiat, entre opinions et comportements, personne ne songe à le nier. Le comportement est plus variable que les croyances, les opinions et les attitudes parce qu'il est soumis à d'autres impératifs. Mais parler de fossé est excessif. Comme tout fait humain, une opinion a diverses fonctions ; ce peut être pour un individu, l'affirmation d'un statut, la conformité à un rôle, l'adhésion à une norme... Mais ceci met en jeu des déterminants *sociaux*. L'appartenance à l'une ou l'autre catégorie sociale n'est donc pas plus indifférente à la formation des opinions qu'elle ne l'est à celle des comportements. Et la pression sociale qui s'exerce en faveur de certains comportements s'exerce aussi en faveur de certaines opinions. Opinions et comportements subissent les mêmes influences bien que les comportements soient influencés en outre par des facteurs conjoncturels. Les unes et les autres constituent les aspects *différents* d'une adaptation à une *même* situation sociale. A un certain niveau d'analyse, la cohérence apparaît.

2° *La paix sociale et la lutte sociale.*

Ici aussi, qu'il y ait un « fossé » entre les attitudes et comportements en temps de paix sociale et les attitudes et comportements des périodes de lutte sociale, me paraît inexact parce qu'excessif. Pour que naisse le conflit, il faut que des dispositions d'esprit favorables au conflit se soient développées préalablement. D'autre part, les comportements développés en période de paix sociale ont une influence sur les comportements au moment d'un conflit social (les achats à tempéraments, les efforts de promotion individuelle). L'inverse est d'ailleurs vrai et les attitudes prises au cours d'un conflit peuvent avoir des conséquences sur les attitudes de la période de paix sociale qui suit (attitude aux élections, attitude à l'égard de l'organisation syndicale).

Il n'y a donc pas rupture, il y a continuité, et

l'on se rend compte ainsi du caractère grossier du cloisonnement qui nous est proposé. Celui-ci ne reflète pas la réalité et il n'est guère fécond du point de vue théorique puisqu'il aboutit à isoler des phénomènes entre lesquels l'analyse sociologique a précisément pour tâche d'établir des relations (20).

3° *La conscience révolutionnaire.*

Il est commode de déclarer latent ce que l'observation des faits ne révèle pas. Mais, outre que je vois mal pourquoi ce qui est *latent* doit être *créé* (21), je suis extrêmement sceptique sur les perspectives qui s'offrent à cette réalité latente, dans la mesure où on me dit qu'elle est liée « aux conceptions et aux comportements des dirigeants syndicaux » qui sont eux-mêmes... « embourgeoisés » (22).

Je crois donc que la portée des enquêtes en général — et de celle dont nous parlons, en particulier — ne peut être mise en question ni par l'existence prétendument latente d'une conscience révolutionnaire chez les ouvriers ni par celle d'un prétendu fossé entre les opinions et les comportements d'une part, entre les attitudes et les comportements liés à la paix sociale et ceux qu'impliquent les périodes de lutte sociale d'autre part.

Ce qui est important, plutôt que de compartimenter la réalité sociale, c'est de présenter une analyse qui en intègre les différents aspects. La grève de l'hiver 1960-1961, par exemple, n'apporte aucun démenti aux résultats des enquêtes quand ceux-ci sont analysés correctement.

Les données des enquêtes *et* ce mouvement de grève indiquent que la classe ouvrière reste une réalité, à la fois par l'existence de comportements spécifiquement ouvriers et par la conscience qu'ont les ouvriers de leur appartenance à cette catégorie sociale. Les données des enquêtes *et* ce mouvement de grève indiquent une faible intégration à la société globale. Les données des enquêtes *et* ce mouvement de grève portent la marque de senti-

(20) Monsieur Bolle De Bal en est d'ailleurs conscient puisqu'il reconnaît qu'« une analyse sociologique sérieuse devrait pouvoir intégrer ces deux aspects d'une même réalité ». *Op. cit.*, p. 113, note n° 9.

(21) Cf. M. B.D.B., *Op. cit.*, p. 113: «... la conscience révolutionnaire est une réalité psychologique latente, ...elle se crée par la formation idéologique ou l'expérience de l'action sociale collective... »

(22) M. Bolle De Bal dixit. *Op. cit.*, p. 113.

ments de frustration liés au caractère du travail ouvrier et au statut social inférieur qui en est la conséquence. Les données des enquêtes et ce mouvement de grève montrent la désaffection profonde de la classe ouvrière à l'égard de la politique. Car, ne nous y trompons pas, si la grève de 1960-1961 a été qualifiée de politique en raison de ses objectifs, elle a été en grande partie un mouvement « antipolitique », un mouvement dirigé contre le monde de la politique. Cette volonté de peser de l'extérieur sur les décisions est aussi une façon de manifester son mépris des « jeux de la politique ». Et enfin — et surtout — les données des enquêtes et ce mouvement de grève fournissent la preuve de la crise que traverse le mouvement socialiste. Ici, la concordance des indications est tout à fait remarquable. Cette grève a été largement — et peut-être avant tout — une révolte « d'enfants perdus », un vaste mouvement de fronde à l'égard des dirigeants et des cadres des organisations socialistes. Cette cassure entre « l'appareil » socialiste et sa base ouvrière, liée à la « verticalisation » du mouvement ouvrier (23), n'a-t-elle pas été mise en lumière par l'enquête que l'on critiquait ici ?

En somme, des flambées de colère épisodiques qu'aucune perspective ne vient orienter, ne contredisent nullement ce que l'on constate par ailleurs : le faible degré de participation politique et sociale et le repli sur la vie domestique. Ce sont là les deux aspects complémentaires d'une même réalité ;

et cette réalité, c'est celle d'une classe qui a le sentiment de son infériorité sociale et qui, en plus, a le sentiment d'être abandonnée voire trahie par ses représentants.

CONCLUSIONS

Le moment est venu de conclure :

1. C'est une erreur de voir dans les conclusions de mon enquête un appui à la thèse de l'embourgeoisement de la classe ouvrière.
2. Dès lors — et pour cause — les données fournies par cette enquête ne sont guère probantes à cet égard.
3. Les critiques faites à propos de la valeur intrinsèque du travail ne remettent pas en question ses conclusions.
4. Les remarques relatives à la portée d'une telle enquête ne sont pas convaincantes car elles sont fondées sur des vues théoriques sommaires.

Dès lors, la faiblesse de l'argumentation ne justifie guère la forme de la critique. Mais peut-être l'explique-t-elle ?

(23) Henri JANNE, *Un modèle théorique du phénomène révolutionnaire?* in *Annales* (Economies, Sociétés, Civilisations), 15^e année, n° 6, déc. 1960, pp. 1138-1154 et 1152.



Un événement

par Léo MOULIN,

Professeur au Collège d'Europe (Bruges).

★

Le *Lexique de terminologie des sciences sociales* dont j'avais été le promoteur au Congrès de Science politique de 1952, puis le rapporteur général, en 1954 vient de voir le jour, en anglais et en français.

Les 275 collaborateurs anglais et américains qui ont œuvré sous la conduite des professeurs Gould et Kolb (1), ont défini 1.000 mots environ. L'ouvrage est fort bien présenté et très maniable.

Les 100 collaborateurs des professeurs Bastide et Trystram (2) en ont défini tout autant, dont 420 ont trait à la sociologie et 210 à la science politique.

Les deux ouvrages ont été rédigés distinctement : en principe, il s'agissait de définir les mots tels qu'ils sont pris, en français, ou en anglais, avec leurs connexions historiques et socio-culturelles qui font que, d'un pays à l'autre, le même mot a une résonance différente, et parfois même, une signification différente. Le rapprochement, qui sera autre chose qu'une traduction, permettra de mettre en lumière le contenu et le poids spécifiques des mots dans toutes les langues européennes où le même travail sera accompli (3).

Notons dès à présent que des mots tels que *Anticléricalisme*, *anarcho-syndicalisme*, *bonapartisme*, *orléanisme*, etc. ne sont pas définis dans le Dictionnaire anglais. La chose s'explique aisément. Il est par contre curieux — et significatif — que le *Dictionary* n'ait pas cru devoir définir ni *antisémitisme* ni *apolitisme*.

Un dictionnaire n'est pas une encyclopédie (c'est pour indiquer que telle n'était pas l'intention des promoteurs du projet qu'il avait été proposé de n'utiliser que le mot *Lexique*) : on en a donc éliminé autant que faire se pouvait, tous les éléments propres aux encyclopédies, pour ne retenir que l'analyse des diverses acceptions.

Dans l'état actuel d'avancement des sciences sociales, il n'est pas possible de donner une valeur normative aux diverses définitions d'un mot. C'est tout au plus si l'on peut espérer mettre un peu d'ordre et de clarté dans le fouillis des acceptions en les énumérant et en les illustrant par l'une ou l'autre citation.

J'avais proposé, en 1954, que les emplois dangereux ou déviés de certains mots particulièrement chargés de dynamite sociale et historique, fussent marqués du signe de la foudre ou de quelque autre signe indiquant le danger. Les experts réunis à Paris en 1954 ont estimé que l'entreprise était difficile et qu'il fallait laisser aux auteurs des définitions le soin d'indiquer ce qu'il pouvait y avoir d'erroné ou de périlleux dans telle ou telle acception de tel ou tel mot. (Il est, par exemple, abusif de faire de « prolétaire » le synonyme de « travailleur » ou de « salarié », comme certains partis politiques le font couramment : on ne le signalera pas, puisque la définition de ces trois termes devrait suffire à marquer tout ce qui différencie les réalités qu'ils recouvrent).

Notons toutefois, pour l'en féliciter, que le Dictionnaire de Gould et Kolb n'a pas hésité à souligner ce que tel ou tel mot avait désormais de dangereux. C'est ainsi qu'à *Imperialism*, il écrit : « *Imperialism is now a discredited word and a term of abuse* ».

(1) Julius GOULD et William L. KOLB, *A Dictionary of the Social Sciences*, Tavistock Publications, Londres, 1964, 1 vol., 761 pages.

(2) R. BASTIDE et J.P. TRYSTRAM, *Dictionnaire des Sciences sociales*, six volumes photocopiés plus un volume d'annexes, Paris, 1964.

(3) Avec l'autorisation des éditeurs, nous donnons, à titre d'exemple, les définitions anglaise et française du mot *Socialisme*. Nos lecteurs pourront ainsi comparer et constater combien est fécond et intellectuellement stimulant le système proposé de faire deux entreprises *distinctes* des deux dictionnaires. Les désaccords eux-mêmes ou les silences, sont, en pareils cas, significatifs.

Le Dictionnaire français ne s'est référé à l'étymologie et n'a suivi l'histoire sémantique que pour autant que celles-ci fussent utiles à l'exacte compréhension de l'usage actuel. Il semble que les collaborateurs de MM. Bastide et Trystram n'aient pas très souvent jugé bon de le faire, car j'ai rencontré peu d'exemples de ce recours aux disciplines de la philologie. Je le regrette pour ma part. Tout le monde ne possède pas *Bloch et Wartburg* ; et il y a toujours quelque intérêt, me semble-t-il, à savoir d'où l'on vient et, par conséquent, où l'on va.

On a également éliminé les termes qui n'ont pas, dans les sciences sociales, un usage différent de celui de la langue courante, et dont la définition se retrouve dans les dictionnaires classiques de la langue française. MM. Bastide et Trystram renvoient au *Robert*. C'est fort bien. Mais outre que le *Robert* n'est pas encore dans toutes les mains, il eût peut-être été bon d'indiquer d'un signe (*) que le terme n'était pris, par les spécialistes des sciences sociales, que dans le sens le plus communément admis.

Le Dictionnaire français n'a pas procédé au rappel des mots destinés à former « une sorte de constellation avec le mot défini ». J'avais proposé que l'on ne tentât point de définir, par exemple, le marxisme (c'eût été faire, nécessairement mal, un travail d'encyclopédie), mais qu'à la suite de la très brève définition « laroussienne » de ce terme : « Ensemble des doctrines de Marx qui proposent... » etc., on ajoutât les termes — dictature du prolétariat, plus-value, bourgeoisie, « lumpenproletariat », communisme, dialectique, matérialisme historique, etc. — qui pussent aider à se faire une idée, fût-elle non structurée, du marxisme.

Les collaborateurs du Dictionnaire français n'ont pas cru devoir retenir cette suggestion, du moins pour la présente édition. « Il s'agit là d'un travail global, écrivent MM. Bastide et Trystram, qui ne peut être mené à bien que lorsqu'on disposera des textes définitifs. » Je persiste à croire qu'il eût été intéressant pour l'étudiant, pour le spécialiste des sciences connexes et pour le non-spécialiste (que nous sommes tous) de posséder, en première approche, une liste de mots clés se rapportant au terme défini.

Le *Dictionary* anglais l'a fait ; mais, curieuse-

ment, à *Marxism*, il ne renvoie qu'à *Dialectical Materialism* qui, lui-même, renvoie, après une bonne définition (avec citation de Marx, comme il se doit), à *Class Consciousness*, *Class Struggle*, *Dialectic* et *Social Class*. Il me semble d'une part, que ces termes auraient dû servir de « constellation » au mot *Marxism* lui-même et, d'autre part, qu'ils ne suffisent pas à définir l'essentiel du marxisme, puisque on n'y trouve pas certains mots essentiels, tels que *Prolétariat*, *Plus-value* ou *Aliénation*.

Par contre, le mot *Absolutism* renvoie, de façon excellente, à *Autocracy*, *Despotism*, *Dictatorship*, *Totalitarianism* et *Tyranny* (les auteurs n'ont pas repris la distinction thomiste entre *Tyrannie* et *Despotisme*). Comme *Despotism* et *Dictatorship* renvoient en outre à *Authoritarianism*, le jeu est complet, encore qu'on n'y trouve pas le mot *stalinisme*, variété « knouto-asiatique » de totalitarisme à l'époque de la société industrielle (la définition-description des conditions qu'en donne le Dictionnaire français (4) mérite de retenir l'attention, même et surtout si on n'en accepte pas intégralement le contenu).

Le mot *Imperialism* est excellent. J'en dirai autant de son homologue français. L'un et l'autre ont le mérite de clarifier ce terme devenu ambigu à force d'avoir été ressassé par la propagande communiste et d'ouvrir la voie, sinon à un accord, du moins à la possibilité de discerner où gisent les désaccords, ce qui peut être tout aussi important.

Au mot *Prolétariat*, le Dictionnaire français ignore Sismondi et le Dictionnaire politique de 1842 et se contente de citer Karl Marx. C'est peu. L'article qu'a signé J. H. Warrender dans le *Dictionary* est bien supérieur et met bien en lumière l'usage abusif qu'en font les marxistes-léninistes (qui, autre problème de terminologie, ne sont ni marxistes, ni même léninistes).

Le mot *Propagande* aurait gagné à être mieux ordonné. Ce qui nous en est dit constitue un petit article, et non une définition. L'évolution historique du terme qui le fait partir d'une acception positive — l'idée de « propager » la Vérité — que l'on retrouve encore au XIX^e siècle, pour dé-

(4) L'article que Boris Souvarine a consacré à la définition du stalinisme dans *Le Contrat Social*, mi-juin 1965, pp. 149-159, constitue le meilleur des points de départ pour une définition du terme.

boucher sur l'acception presque toujours péjorative qu'il a aujourd'hui, n'est pas soulignée, et c'est dommage.

Gauche est considéré comme un terme « aussi irremplaçable qu'ambigu ». Passe encore pour ambigu : le *Dictionary* (s.v° *Left*) déclare, lui aussi, que : « *Since world War II various factors have combined to blur the earlier distinctions between the two (=Left and Right, la Gauche et la Droite) terms... and to make them less useful* ». Mais « irremplaçable » me semble pousser un peu trop loin la nécessité où nous sommes de définir. Les définitions de R. Aron, J. Meynaud, A. Siegfried reprises dans le texte — et c'est à des citations de ce genre que l'on voit à quel point ce genre de recherches est fructueux — m'incitent à croire au contraire que si le terme possède peut-être encore une signification, d'ailleurs nébuleuse, sur le plan de la théorie, il ne correspond plus guère à aucune réalité politique et, moins encore, partisane. Ce qui ne l'empêche pas — et là est le danger qu'a fort bien perçu Jeanne Hersch — de polariser encore un certain nombre d'esprits sur des axes sociologiquement faux, ou en tout cas dépassés.

On pourrait continuer ainsi la critique de chacun des 1.000 mots et plus qui ont été définis par chacun des deux dictionnaires. Qu'il nous suffise d'y renvoyer le lecteur curieux de voir clair dans l'imbroglie, trop souvent purement verbal, des sciences sociales. De toute façon, il s'agit d'un merveilleux travail.

Qu'il soit perfectible, qu'il doive encore être mis au point : qui songerait à le contester ? Mais tel qu'il est, il existe ; et la vie est la meilleure des réponses aux critiques dont le souci de perfection cache mal l'impuissance.

L'essentiel, après tout, est que ces œuvres aient vu le jour. Bien peu croyaient, il y a dix ans, au succès de l'entreprise. Aujourd'hui, voilà, étalé sur notre table, le fruit d'un long labeur. Il s'agit maintenant de le recommencer. Dans mon esprit — et, je le crois, dans l'esprit des professeurs Gould et Kolb, et, je le sais, dans l'esprit des professeurs Bastide et Trystram — l'édition actuelle des deux Dictionnaires n'est et ne peut qu'être la première d'une longue série. Semblable sur ce point au *Vocabulaire technique et critique de la Philosophie*, tout dictionnaire, qu'il soit des sciences sociales ou

non (et à fortiori s'il traite des sciences sociales) doit être sans cesse repris et révisé mot par mot. A cette entreprise des Danaïdes, l'y incitent ses imperfections, bien naturelles, l'évolution du savoir humain et jusqu'à la mise au point qu'il représente, et qui constitue en soi une nouvelle base de départ.

A l'époque où je défendais le projet à l'UNESCO, il m'a été souvent dit qu'il existait, pour chaque terme, autant d'acceptions que d'auteurs. A quoi, il était aisé de répondre que s'il en était ainsi, les spécialistes de ces disciplines se décernaient le plus beau brevet d'incapacité et d'absence totale d'esprit scientifique qui se puisse rêver. Car qu'est une science, sinon, au départ, un vocabulaire précis et des concepts clairement définis ?

L'expérience a heureusement prouvé que les sciences sociales n'étaient quand même pas arrivées à ce point de liquéfaction, et que les pessimistes et les sceptiques (ou les amateurs de langage hermétique) avaient tort.

Le travail de revision, tout ingrat qu'il soit, permettra de clarifier encore, c'est-à-dire de simplifier et d'ordonner, bien des termes. Mais, d'ores et déjà, les deux *Dictionnaires* représentent un magnifique effort de clarification et un excellent point de départ pour les discussions à venir. Est-ce trop exiger des spécialistes des sciences sociales que de leur demander de se référer désormais et systématiquement à ces œuvres, fût-ce pour marquer leur désaccord, introduire une nuance jugée utile et nécessaire ou même un sens nouveau, au besoin, proposer un mot nouveau, qui ira grossir le troupeau fécond et dangereux des ... *ismes* contemporains ?

Est-ce trop leur demander que d'aider d'ores et déjà M. Gould et Kolb, pour le *Dictionary*, MM. Bastide et Trystram, pour le *Dictionnaire*, à mettre au point leur œuvre, en leur faisant parvenir les remarques, les observations, les critiques, les distinguos, les citations jugées indispensables à l'élucidation de quelque terme ? (5).

*
**

(5) L'adresse du professeur J.P. Trystram : 10, rue de Tourville, Saint-Germain-en-Laye (France).

Pour le *Dictionary*, écrire C/o Sweet et Maxwell, Ltd., 11, New Fetter Lane, London, E.C. 4 (Grande-Bretagne).

SOCIALISM

A. The *Oxford English Dictionary* defines *socialism* as « A theory or policy that aims at or advocates the ownership or control of the means of production — capital, land, property, etc. — by the community as a whole and their administration in the interests of all ».

Such a definition is clearly over-formal and ambiguous, and if followed unequivocally would give a misleading picture of the complex nuances of this term.

1. « Ownership or control » by the community is not of itself very precise. Hitherto the only practical alternative to private enterprise for a modern industrial society has been found in State Capitalism — though the state may delegate its powers to boards which it appoints. *Municipal socialism* — with which many English writers were concerned at the beginning of this century — would in principle avoid some of the problems created by large *national* boards : but this expedient has not been widely followed.

2. A formal definition such as that cited above does not make clear whether the socialization of *all* the means of production is envisaged or only of what Engels called « the commanding heights ». The former might seem the more logical, seeing that in principle socialists are opposed to private enterprise as exploitation. But again, in practice, many movements now regard themselves as socialist without feeling committed to so broad an objective.

3. No narrow definition can deal adequately with the problem of the differences in actual or conceivable socialist systems which arise (or may arise) from the extent to which such systems coexist with *democracy*. To some *socialism* embodies a form of social or economic democracy which is deemed to possess such merits (as a goal or as a mechanism) that the presence or absence of other patterns of democracy alongside *socialism* is a matter of small importance. To others *socialism* is what is deemed to make the other democratic mechanisms work more smoothly.

4. A good deal of the emotional drive behind socialism has come from the assumptions about « workers » control of industry » which for many have been central to the issue. Yet few ventures in practical socialism have in fact conceded any wide or significant measure of self-government to the « workers » in the industries concerned. Nor has there been a consistent clarity in the thinking of socialists upon the potential conflict between the imperatives « workers » control » and the norms of administrative efficiency. The problem arising from such conflict cannot be settled or dismissed a priori.

5. A formal definition of the kind cited may be further inadequate if it implies that *socialism* entails a concern with means as distinct from ends. Means and ends are in this, as in so much else, inextricably interwoven — but socialism has always implied, and often articulated, an ideal or vision of the good society in the attainment of which *socialist* economic instrumen-

talities would be employed. Such a view has sometimes slipped over into imputing to *socialism* a static quality, often also a negative quality — the nature of the ideal society being described in terms of its distance from currently observable features of non-socialist societies, e.g. exploitation, etc. It may even be that these defects are, to some extent, correlated with a tendency to equate some of the economic instrumentalities with the *goals* of socialism. In recent years a more sociological approach to the goal of the good society has led socialists to contemplate the modern dilemmas of status and equality, and to build into their « ideals » potentially dynamic and concretely positive features. This is especially true in the debates on *socialism* within advanced societies. In the emergent states *socialism* is more intimately concerned with problems of nationalism and economic development than with the nuances, paradoxes, and symbols of social status. The vision of the « good society » in such states is of one in which problems of acute poverty have been abolished. *Socialism*, as an economic instrumentality, here has the prime aim of fostering economic growth — an aim to which many other economic, political, and social values may be subordinated.

B.....

C. It is not possible to list the many varieties of socialist doctrine and methods that have emerged over the last century and a half. Some of the leading issues which divide the various schools will appear from the following :

1. Marxists have attempted to distinguish « utopian » from « scientific » forms of socialism. Marx himself argued that earlier advocates had been « utopian » in proposing certain changes, because they were desirable — whereas his own brand of socialism purported to show that the changes were « inevitable » as well as desirable, and to indicate the grounds of this inevitability.

2. Within the camp of self-styled Marxists there has been heated debate as to the path whereby this « inevitable » goal might be attained. The course of actual social development in advanced societies has produced much scepticism as to this « inevitability » and led to various forms of revisionism — the concern of which has been to reassess the Marxist view of an « inevitable » proletarian revolution as the instrument for the attainment of *socialism*.

3. For many Communists today *socialism* implies a stage (which has been claimed variously to have been attained or to be imminent in countries ruled by Communist governments) on the road to Communism proper.

4. Within the ranks of non-Marxian socialists there has been dispute between the adherents of state socialism (or comprehensively planned socialism) and the defenders of guild socialism. This controversy has been muted in recent years — due to the recognition of the part necessarily played by forms of central planning with regard to economic growth. But the

issue of freedom and autonomy raised by the guild socialists remains a central concern for those socialists who regard themselves as being also liberal empiricists and who do not claim that any one form of social or economic organization can instantiate or express *socialist* ideals in a context of constant change.

D. In varying degrees, most clearly in Britain, new motifs have been introduced into *socialism* and, in general, accepted by all socialists as in conformity with the movement's conception of social justice. This has been the outcome of three main demands on the part of the masses: a) for the establishment of a society in which the workers will be guaranteed not only the political rights they already possess, but also a degree of economic security, including latterly full employment, such as is thought unattainable under the « free market » system of private enterprise (this had led to a greater measure of State intervention in industry); b) for a « Welfare State » to be brought about by a large-scale extension of the social services; c) for such a redistribution of income as is necessary to iron out class distinctions, and at the same time to enable the living standards of the wage-earners to be maintained and improved.

E. 1. The word *socialism* seems first to have been used in Italy in 1803, but in a sense unconnected with its later meaning. In 1827 *socialist* was employed in the *Co-operative Manager* to denote the followers of Robert Owen's co-operative doctrine; while *socialism* made its appearance in 1832 in the Saint-Simonian organ *Le Globe*, to characterize the Saint-Simonian doctrine. Thereafter both terms were commonly employed in France, England, Germany, and the United States.

2. From the first they implied opposition to *individualism* (q.v.), the early socialists being those who advocated one or another of the various competing « social systems » which, according to G.D.H. Cole, « agreed in their hostility to the prevailing individualist order in economics, and to the pre-eminence given to political over social and economic questions ». Thus, throughout its history, socialism has emphasized the claims of man as a member of society rather than his claims as an individual. This fundamental idea has found expression in many forms — in Anarchism, Syndicalism, Guild Socialism, Christian Socialism, Menshevism and Bolshevism, to name only some of the more important of them. Each is a study in itself, but the ultimate objective of them all has been to create an economy in which society will be responsible for the way in which the means of production are used.

3. There have been differences of view as to the method by which this goal could be realized. Proudhon sought to realize this objective by returning to a simplified economy in which production would be carried out by small decentralized communities. On the other hand, the leaders of the other early socialist schools — Saint-Simon, Fourier, and Owen — all

accepted the Industrial Revolution, and their systems so far agreed in envisaging an authoritarian economy, albeit one in which the productive forces would be developed in the interests of society as a whole. Similarly, Marx based his case against the capitalist system on the ground that it had become a « fetter upon production », and contended that the « social anarchy » to which it had allegedly led must inevitably yield to production according to a « common plan », this clearly implying, as his anarchist opponents early discerned some form of centralized direction, though Engels claimed that it would be one in which « the administration of persons is replaced by the administration of things ».

R.N. Carew Hunt.

SOCIALISME

Le socialisme est une famille de doctrines qui, refusant le capitalisme, préconisent la propriété collective des moyens de production et l'organisation d'une société sans classes.

Le refus du capitalisme est déterminant; c'est pourquoi, même si le socialisme a « une lointaine racine dans la lutte éternelle entre les riches et les pauvres, ceux qui ont et ceux qui n'ont pas, dans l'éternelle revendication égalitaire... », pour qu'on puisse parler de socialisme au sens moderne, il fallait que certaines transformations économiques et sociales fussent intervenues, liées au développement de la grande industrie. Il fallait qu'un prolétariat eût pris naissance... Il fallait que les conditions... de ce prolétariat en Angleterre et en France eussent attiré l'attention de philanthropes, d'économistes, de penseurs de toute origine, suscité chez eux une protestation et ouvert ainsi le procès de l'individualisme économique » (6). « Le socialisme est né d'une colère et d'un espoir » (7), « de la révolte de tous les sentiments blessés par la vie, méconnus par la société. Le socialisme est né de la conscience de l'égalité humaine, alors que la société où nous vivons est tout entière fondée sur le privilège » (8).

Cette colère et cette révolte sont suivies de la prise de conscience que « les structures du capitalisme se dressent aujourd'hui en travers du mouvement de libération de l'homme et qu'elles doivent être détruites au profit d'une organisation socialiste de la production et de la consommation. Le socialisme nous ne l'avons pas inventé; il est né de la peine des hommes et de leur réflexion sur les désordres qui les oppriment » (9).

Le socialisme exprime donc, « à la fois, une certaine condition de l'homme et la volonté historique de

(6) CHEVALLIER (Jean-Jacques), *Les Grandes Œuvres Politiques de Machiavel à nos jours*, Paris, A. Colin, 6^e édit., 1960, p. 254.

(7) DOMENACH (Jean-Marie), in *Esprit*, mai 1956, numéro sur « Socialisme », p. 643.

(8) BLUM (Léon), *Pour être socialiste*, Société d'Éditions du Pas-de-Calais, 1954, p. 3.

(9) MOUNIER (Emmanuel), *Qu'est-ce que le Personnalisme ?*, Seuil, p. 104.

la dépasser au nom des valeurs supérieures, plus ou moins explicitement entrevues » (10).

C'est l'existence de ces « valeurs supérieures » qui permettent à Blum d'affirmer : « Nous prétendons à la domination spirituelle, nous aussi nous faisons du socialisme une règle générale de vie » (11); ou encore : « le socialisme est donc une morale et presque une religion autant qu'une doctrine » (12).

Mais cet aspect moral du socialisme, pour initial qu'il soit, cette révolte et cette indignation, doivent conduire à la réflexion et à l'action. Et c'est à ce niveau que se trouve l'essentiel du socialisme.

« Sa doctrine est économique plutôt que politique... Parce que l'analyse de l'histoire... établit précisément que les faits économiques, c'est-à-dire les formes de la propriété, les phénomènes de production, d'échange et de distribution de denrées dominant de plus en plus l'évolution des sociétés modernes, gouvernement de plus en plus leurs institutions et leurs rapports politiques » (13).

La doctrine socialiste « a pour principe initial la lutte des classes ».

« On est socialiste à partir du moment où l'on a considéré ce fait essentiel : le patronat et le salariat s'engendrant l'un l'autre et s'opposant l'un à l'autre, à partir du moment où l'on se refuse à accepter ce fait comme nécessaire et éternel, à partir du moment où l'on a cessé de dire : « Bah ! c'est l'ordre des choses ; il en a toujours été ainsi, et nous n'y changerons rien », à partir du moment où l'on a senti que ce soi-disant ordre des choses était en contradiction flagrante avec la volonté de justice, d'égalité, de solidarité qui vit en nous » (14).

Ainsi, « Tout socialiste souhaite réformer la société sur le plan économique et tous les avantages escomptés par lui doivent provenir de la transformation des institutions économiques. Bien entendu, une telle conception implique une théorie de la causation sociale — théorie aux termes de laquelle le système économique constitue, dans l'ensemble des phénomènes que nous appelons « société », l'élément réellement agissant » (15).

« Par société socialiste, nous désignons alors un système institutionnel dans lequel une autorité centrale contrôle les moyens de production et la production elle-même, ou encore, dans lequel les affaires économiques de la société ressortissent en principe au secteur public, et non pas au secteur privé » (16).

Il s'agit d'étendre le contrôle humain.

Ainsi, pour Durkheim, « on appelle socialisme, toute doctrine qui réclame le rattachement de toutes les fonctions de la société ou de certaines d'entre elles, qui sont actuellement diffuses, aux centres directeurs et conscients de la société » (17). Aussi la « revendication d'une économie dominée et coordonnée, c'est-à-dire d'une planification générale (qui) grandit à travers le monde entier » (18) est-elle une revendication essentiellement socialiste.

Cependant, « le socialisme n'est pas l'étatisme, n'est pas la technocratie. C'est un régime où le travailleur est la catégorie dominante » (19).

Ses objectifs sont la démocratisation de la gestion, la démocratisation de l'administration, et, dès maintenant, en régime capitaliste, la démocratisation de l'éducation.

Le socialisme provient donc bien d'une double origine, et garde un double caractère :

— la volonté de satisfaire les besoins de l'humanité et, pour cela, d'organiser rationnellement la production,

— l'aspiration à une société plus juste, égale, harmonieuse, où l'amitié remplacerait la guerre et l'éducation la tyrannie (20).

Cet aspect moral et cet aspect économique se combinent, mais dans des proportions différentes, dans les divers socialismes.

Car c'est un abus de langage que de parler du « socialisme » au singulier. Le socialisme est une famille de doctrines. À travers son histoire, il a successivement et simultanément pris diverses formes. En fait, tous les « socialismes » ont été dominés, sinon effacés, par le socialisme marxiste.

On peut ainsi distinguer les socialismes qui lui sont antérieurs et les socialismes qui, s'en prévalant, se sont progressivement détachés de la ligne tracée par Marx et fixée par Lenine ou encore, les socialismes utopiques et les socialismes matérialistes. Ces deux espèces de distinctions se recoupent d'ailleurs largement.

Avant Marx.

« Le terme « socialisme » apparaît à peu près simultanément en France et en Angleterre entre 1830 et 1840, mais le mot, à cette époque, n'a qu'un sens assez vague : pour Pierre Leroux (qui semble avoir employé le premier ce vocable, en 1832), le socialisme s'oppose à l'individualisme ; pour R. Owen, le socialisme est principalement un système d'associations coopératives ».

« En France, le socialisme pré-marxiste a des liens certains avec l'illuminisme, avec le traditionalisme, avec le christianisme : en Angleterre, avec l'utilitarisme » (21).

« Les noms principaux qui marquent, avant 1848 cette grande protestation socialiste sont ceux de Saint-Simon, de Fourier, d'Owen, de L. Blanc, de Proudhon. »

(10) LACROIX (Jean), *Socialisme?* E.L.F., p. 87.

(11) BLUM (Léon), *Déclaration à la Chambre des députés en 1927*, in *Esprit*, p. 842.

(12) BLUM (Léon), *op. cit.*, p. 4.

(13) BLUM (Léon), *op. cit.*, p. 4.

(14) BLUM (Léon), *op. cit.*, p. 5.

(15) SCHUMPETER (Joseph A.), *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, p. 224.

(16) SCHUMPETER (J.A.), *op. cit.*, p. 232.

(17) DURKHEIM (Emile), cité in *Esprit*, *op. cit.*, p. 840.

(18) DURKHEIM (Emile), *op. cit.*

(19) DOMENACH (Jean-Marie), in *Esprit*, *op. cit.*, pp. 840-841.

(20) DOMENACH (J.M.), *op. cit.*

(21) TOUCHARD (Jean), et divers, *Histoire des Idées Politiques*, Paris, PUF, 1962, pp. 550-552.

Mais Saint-Simon n'est-il pas plus industrialiste que socialiste ? « Il rêve d'un Etat rénové, non plus politique, mais producteur, industriel, distribuant le travail, prêtant de l'argent, organisant la production ».

Fourier est plus illuminé que socialiste, qui veut créer ses « phalanstères » — grand hôtel coopératif.

Ainsi, tous, à des degrés divers, socialistes utopiques, ils « rêvent de sociétés futures, repoussent l'action politique, essaient par de petites expériences de frayer l'avenir à leurs inventions sociales » (22).

Il existe aussi un autre courant de « doctrines qui ne séparent pas la réforme sociale de la démocratie politique et des souvenirs de la Révolution française : Cabet, Buchez, P. Leroux, L. Blanc (qui propose l'atelier social réglementé par l'Etat), Blanqui... (23). Enfin, il y a Proudhon, en marge de ces courants, à la doctrine puissante mais souvent confuse qui aura par la suite des destins très divers.

« La propriété c'est le vol », mais « le socialisme n'est rien, n'a jamais rien été et ne sera jamais rien » (24).

Il commet l'erreur de vouloir restreindre les forces économiques alors qu'il faut les balancer les unes par les autres, les équilibrer sans tuer la liberté, force économique par excellence. De toutes les contradictions, il faut faire l'équation générale. Le socialisme est « la constitution des fortunes médiocres, l'universalisation de la classe moyenne » (25).

Marx, à qui rien n'est plus étranger que cette idée d'équation générale lui répond que les contradictions se nient et se dépassent, elles ne s'équilibrent pas. C'est Marx qui donne au socialisme son fondement matérialiste. Il a l'ambition de parvenir à un socialisme scientifique très éloigné du « socialisme utopiste ». Après une brève période de concurrence entre les socialismes, le socialisme marxiste s'affirmera « après 1870, le seul courant idéologique cohérent du socialisme : le marxisme restera l'idéologie officielle de tous les partis socialistes occidentaux. Il en sera de même en fait pour la II^e Internationale » (26).

Le « socialisme démocratique ».

Cependant, certaines divergences sont apparues. Ainsi : « Jaurès ne sépare pas socialisme et démocratie. Son socialisme est avant tout un démocratisme socialiste. Le collectivisme apparaît à Jaurès comme contraire au socialisme » (27). « Le socialisme est l'affirmation suprême du droit individuel. Rien n'est au-dessus de l'individu (...). Le socialisme est l'individualisme logique et complet. Il continue, en l'agrandissant, l'individualisme révolutionnaire » (28).

« Le socialisme de Jaurès est, comme le radicalisme d'Herriot, un socialisme de conciliation. Il entend concilier socialisme et liberté (...), patriotisme et pacifisme (...). Ainsi Jaurès n'admet-il pas sans beaucoup de réserves des notions comme la lutte des classes ou la dictature du prolétariat » (29).

Le socialisme devient alors de moins en moins révolutionnaire et de plus en plus réformiste.

Au XX^e siècle, la scission s'aggrave entre ce qui est devenu le socialisme marxiste-léniniste (et bientôt staliniste) et ce qu'il est convenu d'appeler le socialisme démocratique (30). Les représentants de ce dernier ne sont plus, aux yeux des protagonistes du premier, que des « social-traitres » ou des « social-fascistes ».

La création de partis communistes, à côté des partis socialistes, et souvent contre eux, confirme ces divergences. « Le communisme stalinien a donné une allure étatiste et tyrannique à une énorme partie du socialisme ». Le socialisme d'Etat, jadis professé par Lassalle, a été « emporté par le nationalisme » dans le national-socialisme. « Entre ces deux branches, qu'est-il resté ? De braves gens, hardis en paroles, mais incapables en action » (31). Même si le jugement est trop sévère, il exprime la position difficile que certains socialistes ont préconisé l'abandon de la référence et de la phraséologie strictement marxistes. Pour A. Philip « à aucun moment, aucune idéologie, aucune doctrine, aucune philosophie particulière ne peut s'identifier au socialisme... Le socialisme n'est pas une idéologie, ni même une doctrine particulière... Le socialisme n'est pas non plus un matérialisme déterministe... Il n'a pas à dévoiler l'avenir... Le socialisme est une technique de réalisation des valeurs démocratiques... Il est souple dans la doctrine, précis dans le programme (à court terme), irréductible dans les valeurs » (32).

Ainsi, « depuis qu'en 1832, P. Leroux employa pour la première fois le mot socialisme, c'est devenu le maître mot pour des centaines de milliers d'hommes. Il n'en est pas, sans doute, qui ait fait autant agir, réfléchir et délirer. En proie à toutes les théories, à toutes les hérésies, à toutes les perversions, le socialisme a tenu bon » (33). C'est que « le monde a changé, mais non le scandale » (34).

Le socialisme est une colère face à ce scandale, un espoir, et une technique pour le faire disparaître. « C'est cela avant d'être des doctrines, des partis, des politiques ». Et c'est ce qui faisait dire à Peguy : « Les affaires du socialisme ne cessent jamais d'être les affaires de l'Humanité » (35).

(22) CHEVALLIER (J.J.), *op. cit.*, p. 255.

(23) TOUCHARD (J.), *op. cit.*, pp. 735-736.

(24) PROUDHON (J.), cité par CHEVALLIER (J.J.), *op. cit.*, p. 255.

(25) PROUDHON (J.), *Confession d'un Révolutionnaire*, Post-scriptum.

(26) TOUCHARD (J.), *op. cit.*, pp. 735-736.

(27) TOUCHARD (J.), *op. cit.*, p. 744.

(28) JAURES (Jean), « Socialisme et liberté », *Revue de Paris*, 1^{er} décembre 1898.

(29) TOUCHARD (J.), *op. cit.*, p. 744.

(30) Cf. BLUM (Léon), *A l'échelle humaine*, Gallimard, Paris, 1945.

(31) DOMENACH (J.M.), in *Esprit*, *op. cit.*, p. 839.

(32) PHILIP (André), *Pour un socialisme humaniste*, Plon, 1960, pp. 195-198.

(33) DOMENACH, *op. cit.*, p. 647.

(34) DOMENACH, *op. cit.*, p. 643.

(35) DOMENACH, *op. cit.*, p. 643.

Comptes rendus

R.P. MORGAN, *The German Social Democrats and the First International*, Cambridge University Press, 1965.

« Les choses sont toujours belles lorsqu'elles commencent » : c'est Jeanne d'Arc qui le dit, dans *l'Alouette* de Jean Anouilh. On voit bien la signification d'une telle parole. Pourtant, en examinant de plus près les réalités — combien on risque d'être déçu par l'histoire primitive d'un mouvement comme la Première Internationale !

Voilà bien la réflexion initiale qui vient à l'esprit du lecteur quand il a terminé la lecture de l'ouvrage de R.P. Morgan sur les rapports entre la Social-Démocratie allemande et le « Grand Conseil » de Londres. Entouré d'ennemis de toutes parts, attaqué par les gouvernements qui surestiment son influence, le Socialisme allemand d'entre 1864 et 1872 s'y montre à nous comme un groupement hétérogène, déchiré par des luttes internes (qui ne sont même pas toujours des controverses de doctrine) et incapable d'exercer une influence réelle sur les événements.

Curieux paradoxe : d'un côté, il est sans cesse question ici de grands meetings ouvriers que les différentes sections de l'Internationale réussissent à mettre sur pied, mais, de l'autre, comme les effectifs de l'organisation elle-même demeurent squelettiques ! Visiblement, cette ligue d'individus et de sociétés révolutionnaires, créée à Londres au cours d'une réunion en faveur de la Pologne, fonctionne surtout comme un symbole de la lutte prolétarienne, partout en Europe, plutôt que comme une force organisatrice effective. En effet, on reste bien loin d'une véritable action politique ou syndicale, concertée par-dessus les frontières. Tout au plus, des quêtes sont-elles organisées pour venir en aide aux mouvements de revendication à l'étranger, et on est surpris d'apprendre que la section berlinoise organise... un concert avec bal, en faveur des travailleurs du bâtiment genevois ! On sait par ailleurs le rôle fort restreint que jouèrent les Internationalistes dans la Commune. Mais on sait aussi la panique que suscita ce « spectre », dans les milieux bourgeois. Tout le contraste est là.

L'excellente étude de R.P. Morgan, qui enseigne dans le département des études européennes à la nouvelle université de Sussex (Brighton), repose sur des recherches approfondies et en grande partie de première main. Elle nous semble avoir bien établi certains faits peu ou mal connus : nous aimerions en résumer quelques-uns.

D'abord, la personnalité de Wilhelm Liebknecht ne

sort pas grandie de l'examen. Déjà, en 1913, Bebel et Bernstein avaient cru devoir apporter des coupures sévères dans leur publication de la correspondance entre Marx et Engels, parce que de trop nombreuses lettres montraient en quelle pauvre estime les pères fondateurs du Socialisme scientifique tenaient le chef des Eisenachiens.

Or, Morgan confirme combien les deux célèbres exilés de Londres avaient raison. En réalité, le fougueux Liebknecht était un admirable orateur, mais un piètre homme politique, trop sensible aux impressions.

Socialiste, il refusa jusqu'au dernier moment de rompre avec le Parti Populaire saxon qui ne représentait que la gauche bourgeoise antibismarckienne ; il apparaissait surtout comme passionné par la lutte contre la domination prussienne de l'Allemagne. Impulsif et velléitaire, obligé de vivre de sa plume, il n'était pas toujours maître de ses décisions et, en conséquence, se montrait opportuniste, incapable de vraiment diriger le mouvement ouvrier.

Par contre, et parallèlement, la figure de Johann-Philippe Becker trouve ici une consécration méritée. Certes, lui aussi, changea de camp quelquefois, au cours des querelles intestines. Mais, examiné dans les détails, son apport à l'Internationale apparaît plus considérable qu'on ne l'avait pensé avant le livre de Morgan. De Genève, il entretint une vaste correspondance avec des personnalités allemandes et réussit à grouper un nombre assez impressionnant de sections et d'adhérents, partout en Allemagne.

Sa tragédie fut que d'autres récoltèrent la moisson qu'il avait semée. Le chapitre consacré à ce militant infatigable et finalement vaincu, nous paraît être l'un des plus réussis et des plus neufs de l'ouvrage.

Ensuite, et surtout, on constate que l'idée internationale n'a jamais eu des racines bien profondes dans l'action socialiste de cette période. Certes, nous l'avons dit, l'éveil prolétarien comporta dès sa naissance un sentiment très vif de solidarité universelle. Mais c'était toujours le vieil adage de la Révolution française : « Guerre aux Palais — Paix aux Chaumières » : prise de conscience qui demeura surtout sentimentale. Voilà pour les masses. Quant aux quelques têtes pensantes — Marx et Engels avant tout, mais aussi Becker et Liebknecht — elles baignaient dans une sorte de cosmopolitisme intellectuel, que l'exil avait accentué dans leurs esprits. Parlant plusieurs langues, ayant habité dans différents pays, collaborant à divers journaux en Europe et aux États-Unis, fils spirituels de l'*Aufklärung* européenne, ils se sentaient citoyens d'une république universelle — désormais

révolutionnaire — des idées et des lettres. Entre eux et les militants « de la base », le malentendu devait éclater dès que le mouvement prolétarien allait toucher ces masses dont l'horizon réel demeura national.

De ces deux conceptions si différentes — la cosmopolite et la sentimentale — seule la deuxième allait mordre sur la psychologie ouvrière, sans pourtant réussir à se cristalliser en action concrète. En réalité, la naissance de partis socialistes solidement organisés dans leurs pays respectifs, devait graduellement donner le pas aux préoccupations nationales.

Becker fut la première victime de cette évolution, mais Marx et Engels eurent, eux aussi, à en supporter les conséquences. Sans doute, restèrent-ils toujours des patriarches vénérés, et les militants leur vouaient une immense gratitude, pour avoir prouvé « scientifiquement » que le Socialisme était l'avenir. Cependant, malgré leur prestige personnel, ils ne réussirent jamais à éliminer l'influence de Ferdinand Lassalle, qu'ils méprisaient, et contre qui aucune insinuation, aucune injure (même antisémite) ne leur parut jamais trop violente. En plus, ils critiquèrent avec âpreté les programmes successifs élaborés par les socialistes allemands, mais ceux-ci n'en tinrent aucun compte. Devant la démocratisation nationale progressive du mouvement ouvrier, les émigrés de l'ancien type, les « 48-er » cosmopolites, étaient sans armes.

Est-ce à dire qu'en Allemagne, l'Internationale n'a jamais représenté qu'une valeur purement symbolique ? Certains l'ont cru : Franz Borkenau par exemple. Pourtant, le livre de Morgan montre d'une façon convaincante que cette conclusion est exagérée. En effet, dans la lutte pénible à laquelle se sont livrées les différentes fractions du mouvement socialiste allemand de cette période, tout le monde s'est efforcé de monopoliser pour lui la bénédiction de l'Internationale, donc celle de Marx... qui les jugeait tous sévèrement. C'est dire que cet appui avait son poids politique.

Ainsi, Becker d'abord tâcha de se faire passer pour le seul fondé de pouvoir de « Londres », en suscitant des sympathies et des activités par correspondance. De même, Schweitzer, le successeur direct de Lassalle, se rapprocha de Marx, chaque fois qu'il sentait en danger sa position, soit dans son organisation elle-même, soit dans la lutte fratricide entre celle-ci et d'autres groupes. Quant à Liebknecht, il avait l'avantage d'avoir vécu à Londres pendant plusieurs années et de connaître personnellement l'auteur du *Capital* ; cela n'empêche pas que ce contact connu des éclipses et que le maître se méfiait trop des capacités politiques de « Wilhelm », pour jamais lui confier la responsabilité exclusive de l'action internationale en Allemagne. Bref, au cours de ces querelles, personne ne fut jamais réellement « investi », mais tous prétendaient l'être.

En rétrospective, Liebknecht devait gagner. Son nom, bientôt accouplé avec celui de Bebel, devint le symbole de la jeune Socialdémocratie allemande, avec toutes ses prétentions d'orthodoxie marxiste. Mais cela, personne ne pouvait le savoir, au moins avant la guerre de 1870. D'ailleurs, fait paradoxal : l'expansion indus-

trielle allemande — sans laquelle l'ascension du prolétariat socialiste eût été inconcevable — était en grande partie l'œuvre de Bismarck... alors que, justement, personne ne haïssait celui-ci aussi implacablement que Liebknecht... Particulariste convaincu, il combattait la prussification de l'Allemagne, de toutes ses forces — en attendant d'en voir profiter son S.P.D., le parti le moins particulariste de tous.

Lorsque la guerre franco-prussienne éclata, les socialistes allemands y virent d'abord une provocation napoléonienne. Mais ils n'oubliaient pas l'avenir. Selon eux, une fois abattu l'empereur des Français, une Allemagne mieux protégée, plus prospère et plus libre devait se constituer. Et dans le manifeste du comité de Brunswick, caractéristique de l'état d'esprit général chez les Eisenachiens, les deux phrases finales doivent être méditées : « Vive l'Allemagne ! Vive la lutte internationale du Proletariat ! ».

L'Allemagne venait donc d'abord. C'était logique. C'était d'ailleurs ce qu'avait prévu Lassalle lorsqu'il s'était rapproché de Bismarck. Mais c'était en même temps un premier pas sur la route qui devait mener à l'Union Sacrée de 1914. Certes, Bebel eut encore l'insigne courage de protester en plein *Reichstag* contre la continuation du massacre après la capitulation de Sedan et l'instauration de la Troisième République. Certes, il y protesta à nouveau contre l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine. Il s'y éleva aussi contre la répression de la Commune. Mais il en fut durement puni, car les premières élections allemandes d'après-guerre ressemblèrent à celles qui, en 1919, devaient donner naissance à des chambres « khaki », « grigio verde » et « bleu horizon ». Tous les députés socialistes mordirent la poussière, à l'exception du seul Bebel. A l'horizon, le *Sozialistengesetz* se profilait déjà, cette législation autoritaire qui bientôt allait mettre la S.P.D. hors la loi.

En résumé : une fois terminée l'ère des premières semences idéologiques, l'action socialiste allait se confiner essentiellement dans les différents Etats nationaux. La deuxième Internationale, elle, ne sera plus animée par des émigrés cosmopolites, mais par des délégués nationaux dûment mandatés. En conséquence, elle ne sera jamais qu'une Société des Nations partisane, une ligue sans pouvoirs et sans autorité réelle. Inévitablement, elle devait incarner de plus en plus un socialisme parlementaire et national. Par contre, en 1919, le Komintern allait prétendre revenir au vieil « Internationalisme prolétarien » de Marx et d'Engels... avec cette différence cependant que Lénine et Staline ne seront plus, alors, des théoriciens en exil, mais des chefs d'Etat. Le Socialisme réformiste, par contre, s'était de plus en plus nationalisé.

Le livre de R.P. Morgan permet de mieux comprendre cette évolution ; il constitue un apport précieux à nos connaissances et à notre compréhension du Socialisme à ses débuts.

H. Brugmans.

★

Adrien ROBINET de CLERY, *Histoire de France 1789-1963*, 226 p. plus annexes. Max Hueber Verlag, München, 1965.

Périlleuse entreprise que de présenter l'histoire de France, de la Révolution à la période actuelle, sur quelque 200 pages en évitant tout à la fois les tentations de la froide chronique et les pièges de la polémique ! En tenant cette gageure, l'ouvrage de M. Robinet de Clery permet au grand public — particulièrement au public non français puisqu'il est édité à Munich — de situer dans leur contexte historique certains événements de la vie politique française dont les implications sont aujourd'hui si lourdes de conséquences pour l'Europe et le monde. D'une façon générale, l'instabilité institutionnelle qui constitue, si l'on peut dire, l'une des constantes de l'histoire française depuis la Révolution, s'explique sans doute par la tradition centralisatrice héritée de l'Ancien régime, laquelle provoque une usure anormale du Pouvoir, tenu pour responsable de tout, et finalement la désaffection populaire pour le système politique en vigueur. Tel fut le cas, en particulier, pour le régime d'assemblée que pratiquait la IV^e République.

Quant au pouvoir gaulliste, l'auteur fait ressortir les analogies qu'il présente avec celui du maréchal Pétain, en ce qui concerne notamment l'orchestration de la propagande officielle. Mais plus encore qu'au

régime de Vichy, c'est à la monarchie de Louis XIV que s'apparente la V^e République par les mobiles de prestige et de grandeur nationale inspirant sa politique étrangère. La V^e République débouchera-t-elle sur une organisation purement autoritaire, à l'instar de la « Révolution nationale » ou bien sur une restauration de la royauté ? Dans sa conclusion, l'auteur paraît ne pas exclure une combinaison de ces deux hypothèses : « Avec la personnalisation du pouvoir, glisse-t-on nécessairement vers le parti unique, comme à Tunis, au Caire et à Moscou ? Parmi les « dauphins » possibles du Chef actuel de l'Etat, on parle du prétendant au trône de France, le comte de Paris. Dans une déclaration faite à ce sujet, Alain Peyrefitte, ministre de l'Information, n'a pas nié la chose. Il a souligné qu'il s'agirait, simplement, de la succession du Général de Gaulle à la Présidence de la République, et non pas du rétablissement de la monarchie en France. Est-ce vraisemblable ? » A la vérité, rien n'est plus invraisemblable dans un pays dominé par les partisans inconditionnels d'un homme, aussi prestigieux soit-il, mais dont nul ne peut se flatter de connaître les desseins. C'est ce qu'illustre de façon significative la série de points d'interrogation appliqués aux problèmes les plus fondamentaux de l'avenir immédiat de la France, par lesquels s'achève l'ouvrage de M. Robinet de Clery, dont l'objectivité n'est jamais en défaut.

Ivo Rens.



Information

ANNÉE ACADÉMIQUE 1965-1966

Calendrier des conférences de langue française

★

I. A la Fondation Universitaire à 18 h 15.

Mercredi 27 octobre ou 3 novembre 1965 :

M. MASSENET, *Délégué à l'action sociale pour les travailleurs étrangers* : « La prospective politique ».

Lundi 29 novembre 1965 :

C.J. FRIEDRICH, *Professeur aux Universités de Harvard et de Heidelberg* : « Les diverses formes de fédéralisme ».

Mercredi 8 décembre ou 15 décembre 1965 :

M. MERLE, *Directeur de l'Institut d'études politiques de l'Université de Bordeaux* : « La décolonisation ».

Mercredi 19 janvier 1965 :

C. HARMEL, *de l'Institut d'Histoire sociale et de Soviétologie (Paris)* : « La planification introduit-elle la démocratie dans l'économie ».

En février ou mars 1966 :

S. EHRLICH, *Professeur à l'Université de Varsovie* : « La décentralisation en pays socialiste ».

En mars 1966 :

P. URI, *Conseiller aux études à l'Institut Atlantique* : « Les conditions politiques d'un Dialogue des continents ».

II. Universités et/ou entreprises.

AMBLE, samedi 27 novembre (matin) 1965 :

Général BEAUFRE, *Directeur de l'Institut français d'études stratégiques* : « La stratégie nucléaire en politique ».

A l'Université de Liège, jeudi 9 ou 16 décembre (20 heures) 1965 :

M. MERLE, *Directeur de l'Institut d'études politiques de l'Université de Bordeaux* : « La décolonisation ».

A l'Université catholique de Louvain, jeudi 20 janvier (20 heures) 1966 :

C. HARMEL, *de l'Institut d'Histoire sociale et de Soviétologie (Paris)* : « La planification introduit-elle la démocratie dans l'économie ».

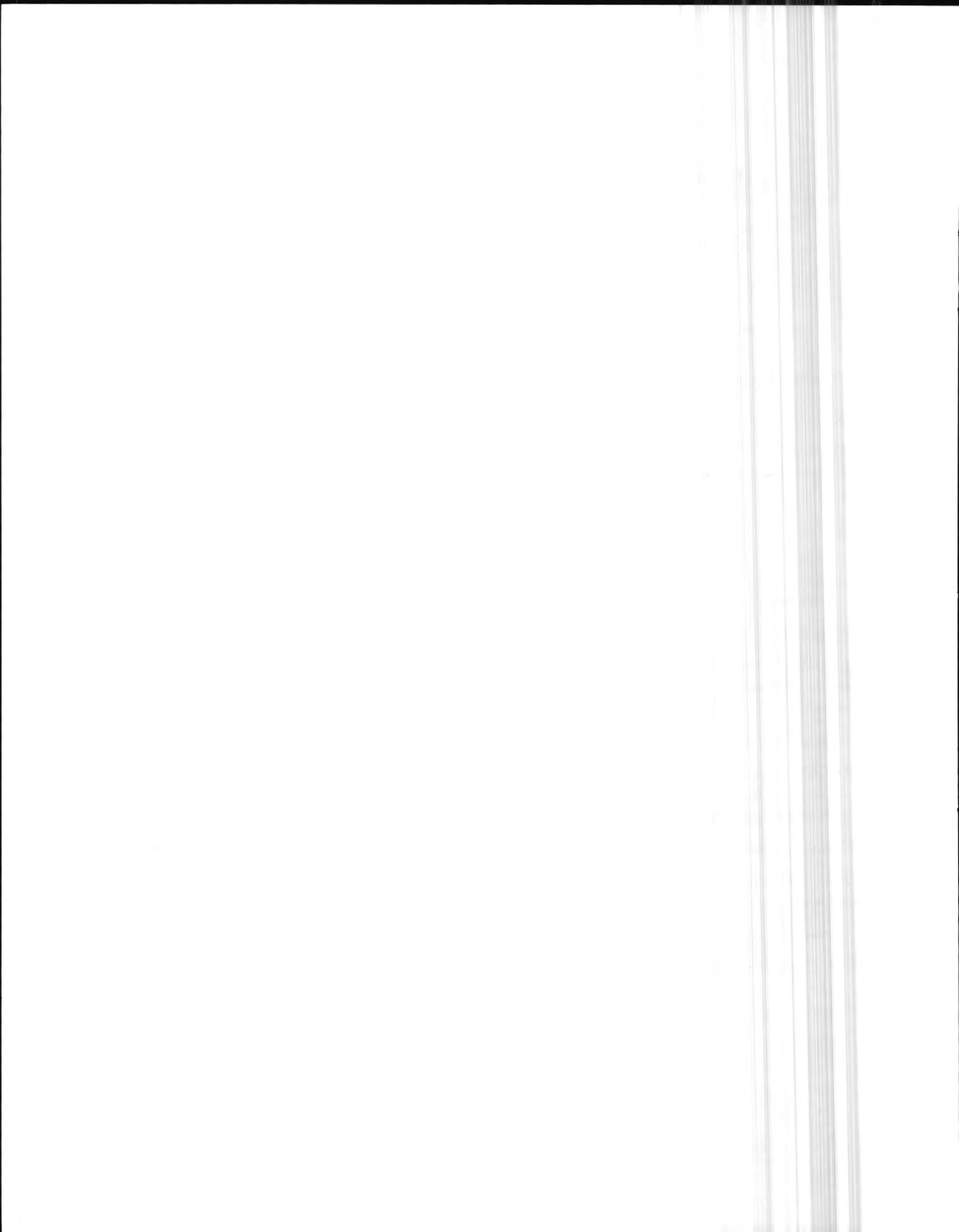
A la Banque de la Société Générale de Belgique à Bruxelles, mardi 8 ou 15 février, jeudi 10 ou 17 février (heure à fixer) 1966 :

F. GIROUD, *Directrice de la rédaction du Journal « L'Express »* : « Le journalisme politique vu par une femme ».

A l'Espérance-Longdoz à Liège, mardi 8 ou 15 mars, jeudi 10 ou 17 mars (heure à fixer) 1966 :

P. SARTIN, *Administrateur civil au Ministère de l'Industrie en France* : « La femme, le travail et la politique dans la société moderne ».

★



RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique

Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

★

Principaux articles publiés dans les trois derniers numéros :

Voornaamste artikelen verschenen in de drie vorige nummers :

VI/1964.4 :

In memoriam : **Monseigneur A. Simon.**
Marcel Grégoire, **Un nouveau tournant.**
Société d'études politiques et sociales de Louvain, **L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat.**
Dusan Sidjanski, **Aspects fédératifs de la Communauté européenne.**
Jacques Poirot, **Qu'est-ce que la Constitution ?**
VI^e Congrès Mondial de Science Politique :
Victor Crabbe, **Les problèmes de la décentralisation en Belgique.**
André Philippart, **Une enquête sur l'information et les connaissances politiques des jeunes (18-22 ans) en Belgique.**
Léo Moulin, **Les formes de décentralisation dans les Ordres religieux et dans l'Eglise.**
Comptes rendus.
Informations.

VII/1965.1 :

Bertrand de Jouvenel, **Science politique et tâches de prévision.**
A. De Smaele, **Les nouvelles voies de la démocratie européenne.**
A. H. Hanson, **La décentralisation.**
André Bruyneel, **Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les Chambres législatives.**
André Van Beylen, **L'évolution de la société contemporaine et la nécessité de former les dirigeants de l'Administration.**
Jean-Maurice Dehousse et Urbain Destrée, **Vision nouvelle du phénomène fédéral.**
Francesco Leoni, **La réglementation du parti politique en Italie.**
Henri Brugmans, **Pourquoi le fascisme n'a-t-il pas « pris » en France ?**
Jery Lukaszewski, **Une nouvelle introduction aux problèmes de la communauté occidentale.**
Joseph Harned, **Création d'une Assemblée atlantique.**
Comptes rendus.

VII/1965.2 :

Guy Spitaels, **Les travailleurs indépendants à la recherche d'une conscience collective.**
Marcel Bolle de Bal, **Du côté des salariés : à la recherche de l'idéologie perdue.**
Philippe Doms, **L'emploi des langues dans les Chambres législatives, en Belgique.**
Rigo De Nolf, **XIX^e eeuwse voorlopers van de federalistische gedachte in België (1842-1900).**
Wladimir S. Plavsic, **La procédure des Chambres réunies en Belgique.**
Léo Moulin, **La conférence internationale des « Futuribles ».**
Comptes rendus.

★

CONDITIONS DE VENTE ET D'ABONNEMENT DE LA REVUE **RES PUBLICA :**

VERKOOPS- EN ABONNEMENTSVOORWAARDEN VAN HET TIJDSCHRIFT **RES PUBLICA :**

	1963	1964	1965	1966
Vente au numéro - Verkoop per nummer	100	100	100	125
Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :				
Etudiants - Studenten		100	100	125
Benelux	250	250	250	300 francs belges
Autres pays - Andere landen	300	300	300	350 Belgische frank

Collection complète de 1959 à 1964 inclus : 1.000 FB.

Volledige verzameling van 1959 tot 1964 inbegrepen : 1.000 BF.

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandbergstraat. Brussel.

★

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).



BIBLIOTHEQUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE BIBLIOTHEEK VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK



1^{re} SERIE - 1^{ste} REEKS

- N^o 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rollin et P. Wigny.
1 vol., 1956, 144 pages. Prix : 140 francs belges.
- N^o 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol., 1957, 131 pages. Prix : 120 francs belges.
- N^o 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1^{er} décembre 1956.
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1957, 220 pages. Prix : 200 francs belges.
- N^o 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles ; E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Études de l'Énergie nucléaire (Bruxelles) ; J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Verneve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaumat, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Énergie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages. Prix : 425 francs belges.
- N^o 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le Chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beernaerts, M^{me} P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Goldschmidt-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. Prix : 320 francs belges.
- N^o 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages. Prix : 250 francs belges.
- N^o 7. **Les Elections législatives belges du 1^{er} juin 1958**, par C. Deguelle, M.P. Herremans, L. De Groote, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clausse, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages. Prix : 300 francs belges.
- N^o 8. **L'avenir politique du Congo belge. Colloque du 28 novembre 1958**.
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages. Prix : 150 francs belges.

2^{me} S E R I E - 2^{de} R E E K S

- 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. Prix : 140 francs belges.
- 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. Prix : 200 francs belges.

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.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », 7, Luxemburgstraat, te Brussel. Tel. 11.35.51. - P.C.R. n° 7087.07.

★

N O U V E L L E S E R I E
N I E U W E R E E K S

- N° 1. **Aspects actuels des problèmes de la Défense nationale**. Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- N° 2. **La démocratie enrayée**, par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 3. **La querelle du recensement**, par P.M.G. Lévy, Membre du Conseil supérieur de statistique de Belgique.
1 vol., 1960, 172 pages. Prix : 175 francs belges.
- N° 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale du crédit à l'industrie**, par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1961, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays**, par G. Palm et B. Trouillet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.G. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Jotterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Education nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.

Les ouvrages de la Nouvelle Série sont édités par l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. C.C.P. n° 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.

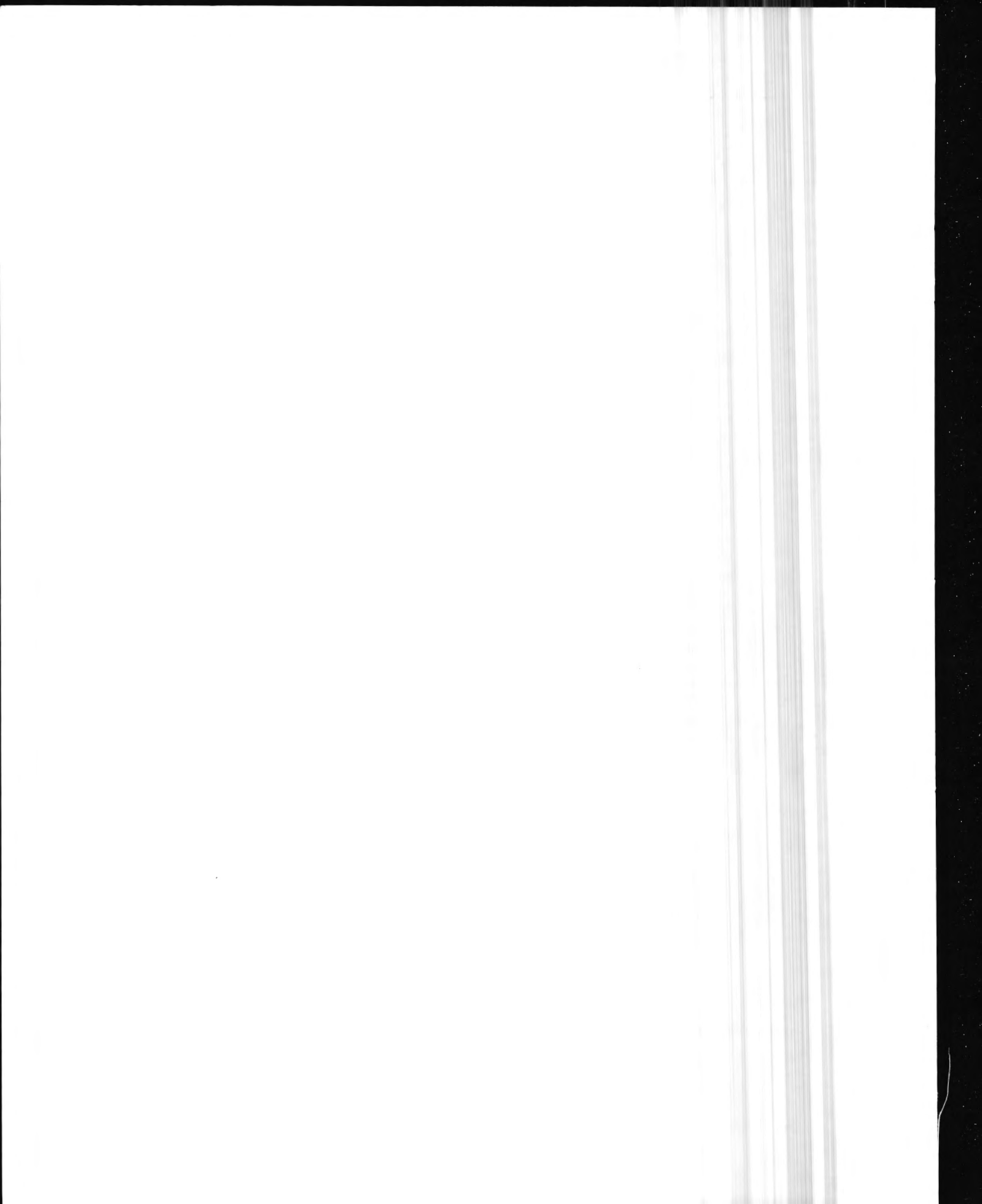
★

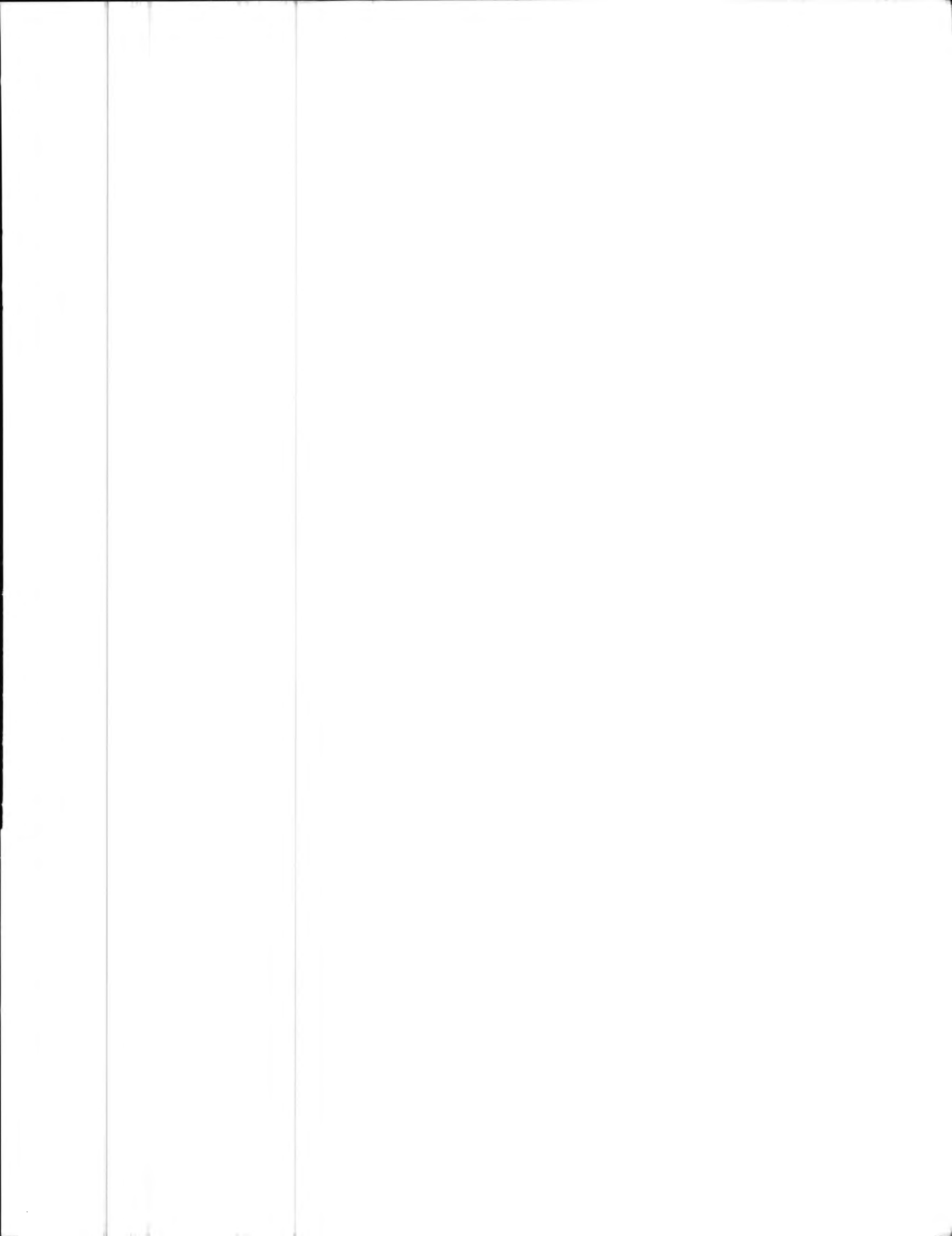
**La revue RES PUBLICA est publiée avec le concours
du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture
et de la Fondation Universitaire**

★

**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur
en van de Universitaire Stichting**

★





IMPRIME EN BELGIQUE
par
L'IMPRIMERIE DES SCIENCES, S. A.
75, avenue de Beco
Bruxelles 5

*

Dir. : Jos. HILGERS
44, Berensheide, Bruxelles 17