

RES PUBLICA

VOLUME III

1961 - 2

BUNDEL III

1961 - 2

SOMMAIRE - INHOUD

In Memoriam : *Georges Smets.*

Le problème de l'intégrité nationale des États issus de la décolonisation,
par Fernand Van Langenhove.

La Commune,
par André Mast.

La représentation extérieure de la Belgique,
par Jean Van den Bosch.

L'Armée,
par le Lieutenant-général e.r. Beernaerts.

La question parlementaire orale,
par Claude Remy.

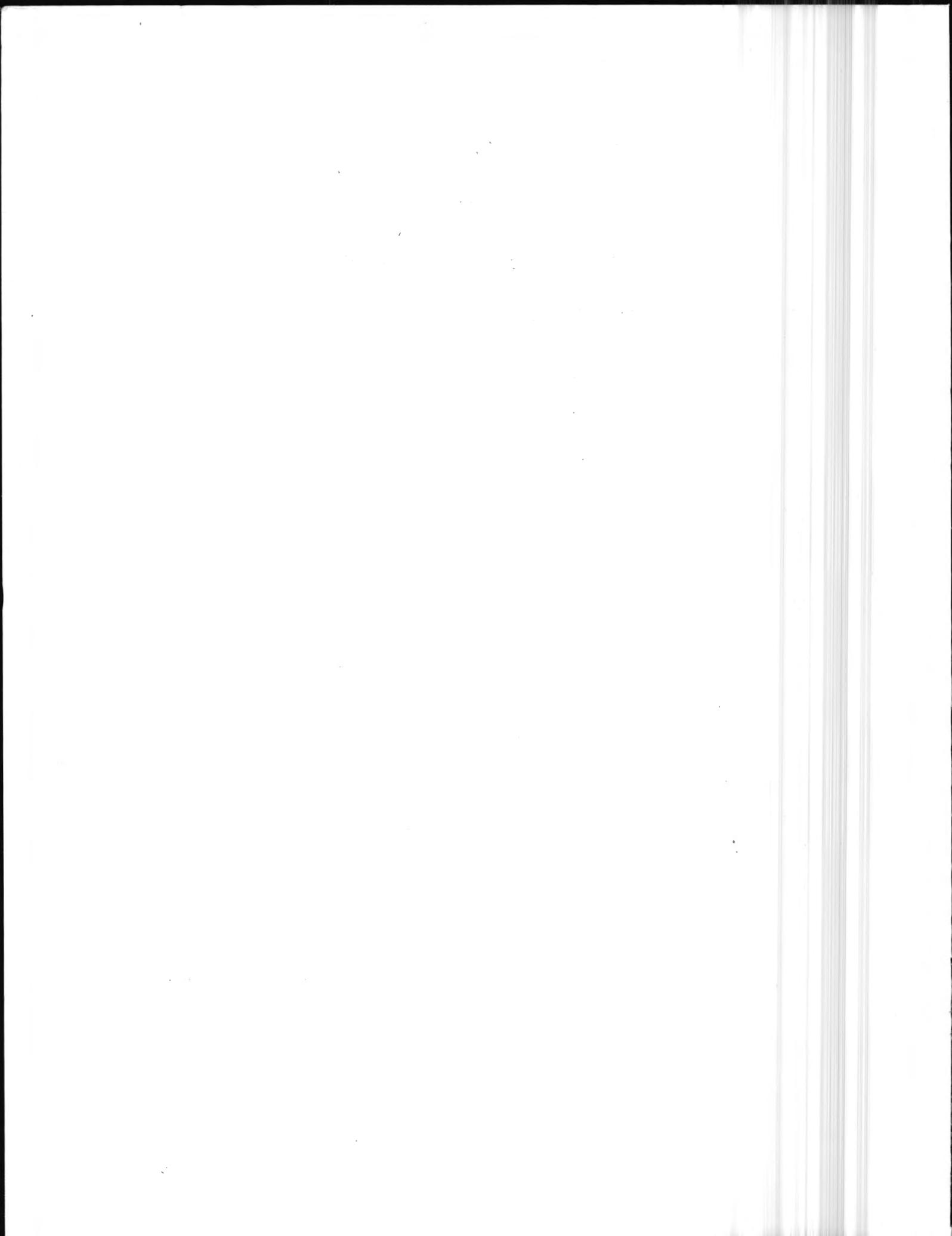
Les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens,
par André Vanwelkenhuyzen.

A propos du livre « Le conflit sarrois 1945-1955 », de
M.J. Freymond,
par Gérard Deleixhe.

A propos du recueil d'études, de rapports et de discours de
M. Fernand Dehousse « L'Europe et le Monde »,
par Jeannine Rentier.

Fondation Universitaire. Prix Emile Bernheim 1962.

Plan Politique de l'Afrique,
par André Philippart.



RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

In memoriam : *Georges Smets.*

Le problème de l'intégrité nationale des Etats
issus de la décolonisation,
par Fernand VAN LANGENHOVE 111-129

La Commune,
par André MAST 130-141

La représentation extérieure de la Belgique,
par Jean VAN DEN BOSCH. 142-151

L'Armée,
par le Lieutenant gén. e.r. BEERNAERTS 152-160

La question parlementaire orale,
par Claude REMY 161-168

Les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens,
par André VANWELKENHUYZEN 169-175

A propos du livre « Le conflit sarrois 1945-
1955 », de M.J. Freymond,
par Gérard DELEIXHE 176-180

A propos du recueil d'études, de rapports et
de discours de M. Fernand Dehousse :
« L'Europe et le Monde »,
par Jeannine RENTIER 181-183

Fondation Universitaire. Prix Emile Bernheim
1962 184-185

Plan Politique de l'Afrique,
par André PHILIPPART 186-192

VOLUME III - BUNDEL III

1961 - 2

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE

DE BEHEERAAAD VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

- Président - Voorzitter :** M. GRÉGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.
- Vice-Président :** † G. SMETS, professeur honoraire de l'Université libre de Bruxelles ; directeur honoraire de l'Institut de Sociologie Solvay ; membre de l'Académie des Sciences de Belgique — ere-professor van de Vrije Universiteit te Brussel, ere-directeur van het Sociologisch Instituut Solvay, lid van de Academie voor Wetenschappen van België.
- Onder-Voorzitter :**
- Membres du Conseil :**
- Leden van de Raad :**
- R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
- P. DE VISSCHER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
- H. FAYAT, professeur à l'Université libre de Bruxelles, membre de la Chambre des Représentants, Ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, volksvertegenwoordiger, adjunct Minister aan Minister van buitenlandse Zaken.
- W.J. GANSHOF van der MEERSCH, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre des affaires générales en Afrique — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, Oud-Minister belast met de algemene zaken in Afrika.
- L. GYSELINCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- J.P. HAESAERT, professeur à l'Université de Gand, secrétaire perpétuel de l'Académie royale flamande des Sciences — professor aan de Universiteit te Gent, vast secretaris van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen.
- P. HARMEL, ancien Ministre des Affaires culturelles, professeur à l'Université de Liège — oud-Minister van culturele Zaken, professor aan de Universiteit te Luik.
- M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie Solvay — publicist, geëngageerd onderzoeker aan het Sociologisch Instituut Solvay.
- 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, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- L.E. TROCLET, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, oud-Minister.
- J. VAN HOUTTE, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — oud-Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- P. WIGNY, ancien Ministre des Affaires étrangères — oud-Minister van buitenlandse Zaken.
- Directeur de (van) RES PUBLICA:** 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 Hoofredacteur : Europa (Brugge).
- Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique :**
- Secretaris generaal van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen :**
- V. CRABBE, assistant à l'Université libre de Bruxelles — assistent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- Siège de l'Institut :** Hôtel de Sociétés scientifiques, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. : 48.79.65 - C.C.P. n° 533.74 — Hotel de Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzees Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65. - P.C.R. n° 533.74.
- Zetel van het Instituut :**

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 banden.

Het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen 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 politieke wetenschappen, waarvan twee exemplaren aan het Algemeen Secretariaat van het Instituut worden gezonden.

IN MEMORIAM

•

Georges Smets

•

Le 8 février 1961, est mort, après une longue maladie, Monsieur Georges Smets, professeur honoraire de l'Université libre de Bruxelles, directeur honoraire de l'Institut de Sociologie Solvay, membre de l'Académie des Sciences de Belgique.

Le Conseil d'Administration de l'Institut belge de science politique, dont Monsieur Georges Smets était le vice-président perd en sa personne un savant vénéré, un ami fidèle et un conseiller toujours écouté.



Le problème de l'intégrité nationale des Etats issus de la décolonisation

par Fernand VAN LANGENHOVE,
Membre de l'Académie Royale de Belgique.

★

La crise qui suivit l'accession du Congo à l'indépendance et qui affecta tout particulièrement l'intégrité du nouvel Etat a longtemps accaparé l'attention. La considérer isolément ne serait cependant pas une bonne méthode pour en saisir les causes profondes et la portée ; il convient plutôt, si l'on veut y parvenir, de l'envisager en relation avec les réactions que la décolonisation a produites ailleurs dans le monde.

Dans un livre récent consacré à l'éveil des consciences nationales, au sein des populations tribales de l'Afrique Noire, j'ai entrepris de montrer comment cet éveil était survenu dans le cadre territorial créé par la colonisation européenne, sous le choc de la civilisation occidentale qu'elle y avait implantée au début de ce siècle⁽¹⁾. Or, ce cadre résulte essentiellement de conjonctures propres aux Etats européens, de leur politique d'expansion, de leurs intérêts économiques, de leurs préoccupations morales et religieuses, des relations existant entre eux. Son tracé n'a guère tenu compte des unités ethniques autochtones ; il les a souvent fragmentées.

Semblable morcellement n'est pas particulier à l'Afrique. Il fut pratiqué en Europe : le partage de la Pologne au XVIII^e siècle ou la division de l'Allemagne à la fin de la dernière guerre mondiale en sont des cas notoires. Il s'est produit aussi en Asie où les Pathans, par exemple, se trouvent de part et d'autre de l'ancienne frontière du Nord-Est de l'Inde britannique qui sépare à présent le Pakistan de l'Afghanistan. Mais l'Afrique offre sans doute les cas les plus nombreux de semblables divisions. Les Masai, autrefois puissant peuple belliqueux qui, lors de l'arrivée des Occidentaux, occupait un territoire trois fois vaste comme la Belgique, furent divisés en deux tronçons par les frontières

tracées en 1890 entre le Protectorat de l'Ouganda et l'ancien Est-africain allemand devenu le Tanganyika, territoire sous tutelle britannique. Tandis que le gros des Banyaruanda vit dans leur royaume, jadis sous administration allemande, à présent sous tutelle de la Belgique, il y en a trois cent mille environ dans le Protectorat de l'Ouganda. Les Fang ou Pahouin furent morcellés entre le Cameroun allemand, la Guinée espagnole et le Gabon français. Depuis la création de l'Etat Indépendant du Congo, en 1885, une fraction importante des Kongo est demeurée dans l'Angola portugais, et une autre dans le Congo français. Le groupe des tribus Zande est à cheval sur les frontières de la Province Equatoriale du Soudan, de la Province Ubangi-Chari de l'ancienne Afrique Equatoriale Française et des districts de l'Uele Supérieur et Inférieur du Congo. En 1884, l'Allemagne et la Grande-Bretagne se partagèrent le territoire des populations éhouées du Golfe de Guinée. La portion occidentale fut rattachée à la Côte de l'Or britannique, la portion orientale devint le Togo allemand. Celui-ci après la première guerre mondiale, fut à son tour divisé en deux parties, l'une placée sous mandat britannique, l'autre sous mandat français.

Les frontières auxquelles avait abouti le partage colonial de l'Afrique Noire, outre qu'elles avaient été tracées sans égard pour les unités ethniques, avaient acquis une précision que, jusque là, l'Afrique Noire ne connaissait guère. Le substratum territorial qu'implique la conscience tribale n'offrait que des contours flous et variables.

(1) F. Van Langenhove, *Consciennes tribales et nationales en Afrique Noire*. (Institut Royal de Relations internationales, 1960.)

A mesure que l'administration coloniale étendait son contrôle, les frontières cessaient d'être des lignes purement idéales sans signification sur le terrain. En même temps, l'instruction se répandait et les représentations cartographiques qu'elle multipliait, donnaient au substratum territorial l'apparence d'une image concrète ; pour des raisons analogues, les frontières n'acquirent en Europe une précision linéaire qu'à partir de la Renaissance. L'acculturation résultant du régime colonial présentait de chaque côté des frontières des différences, non seulement dans les méthodes et dans les institutions, mais dans la langue qui sert à la communication des connaissances et de la pensée dans les milieux éduqués.

De même que le mouvement de la réunification des Pathans devint une cause de tension entre l'Afghanistan et le Pakistan, de même celui des Ehoués du Golfe de Guinée, dont les affinités tribales étaient demeurées vivaces en dépit des divisions opérées par le pouvoir colonial, occupa pendant des années le Conseil de Tutelle des Nations Unies. Il tendait à la formation d'une nation tribale. En fait cependant, cette nation ne s'est pas formée. L'Etat qui est né s'est constitué, non pas dans le cadre tribal, mais dans le cadre territorial des frontières coloniales. Ce sont les forces unificatrices agissant à l'intérieur de celles-ci qui l'ont emporté. Le Togo voisin, bien que placé sous le régime international de la tutelle, avait été uni administrativement par la Grande-Bretagne à la colonie de la Côte de l'Or ; cette union lui faisait entrevoir l'autonomie dans des délais rapprochés, à la portée de la génération actuelle. C'est à la Côte de l'Or qu'il décida, en 1956, de se joindre — y compris les Ehoués qui renonçaient ainsi à leur réunification tribale — quand cette colonie accéda à l'indépendance et devint la République du Ghana. L'objectif du *Convention People's Party* fondé par le Dr Nkrumah, en 1949, était d'ailleurs, d'après ses statuts, de conquérir une indépendance immédiate, en réalisant et maintenant la complète unité des populations, non seulement de la colonie, des Ashantis et des territoires septentrionaux, mais aussi des régions de la Transvolta et du Togoland⁽²⁾.

Le Togo, placé sous la tutelle de la France, ne s'est pas uni aux territoires voisins de l'Afrique Occidentale française dont l'émancipation moins avancée que celle du Ghana ne lui ouvrait pas la

perspective d'une prochaine indépendance. Son évolution politique s'est cependant accomplie dans le sens déterminé par le cadre qui lui avait été tracé. « Il n'a comme unité que celle que lui a donnée l'administration française. » Sa composition ethnique est hétérogène. « Le particularisme de ses groupements sociaux débordait ses frontières actuelles. Nombreuses, en effet, sont les tribus qui sont installées de part et d'autre. »⁽³⁾ Dans ce cas également, ainsi que le dit Luchaire, « la naissance de ce nouvel Etat africain permet de constater que c'est à l'intérieur des frontières établies par les puissances colonisatrices que le sentiment national se développe »⁽⁴⁾.

Tandis que le cadre artificiel tracé par les Etats européens fragmentait des populations de même souche et de même culture, il assemblait d'autre part des unités allogènes et des formations politiques jusque là séparées. Sous l'effet d'un régime uniforme, le pouvoir colonial tendait à souder en blocs plus ou moins compacts ces éléments hétérogènes, que des conjonctures fortuites avaient groupées sous une même autorité. Des populations auparavant étrangères les unes aux autres, sinon hostiles, et qui avaient mené jusque là une existence autonome, furent désormais réunies, dans les limites de nouvelles frontières sous un pouvoir unique. Quel que fût le soin de celui-ci de respecter autant que possible, les institutions autochtones, il exerça inévitablement une action centralisatrice dans les domaines relevant des activités normales de l'Etat civilisé : sécurité, ordre, justice, hygiène, enseignement, travaux publics, activités économiques...

Les facteurs qui, dans « les partages artificiels », ont fini par créer des ensembles ayant une unité relative, sont, d'après Balandier :

— « l'organisation des communications et de l'infrastructure économique ;

— la mise en place d'un système administratif et l'action éducative du colonisateur ;

— la diffusion d'une langue de civilisation et d'un nombre réduit de langues véhiculaires ;

(2) The autobiography of Nkrumah (Edinburgh, 1957, p. 291).

(3) Luchaire, Le Togo français. De la tutelle à l'autonomie (Revue juridique et politique de l'Union Française, 1957, p. 4).

(4) *Ibid.*, p. 584.

— les brassages auxquels donnent lieu l'emploi salarié au niveau des grandes entreprises et, surtout, la vie citadine »⁽⁵⁾.

L'unification et l'apparition d'une conscience nationale dans le cadre de frontières politiques artificielles, qui se sont ainsi produites n'étaient pas un phénomène sans précédent. La constitution des Etats modernes a eu, en Europe, des effets analogues, dans des cadres territoriaux qui variaient suivant les vicissitudes de l'histoire. Des populations ont été rassemblées ou séparées en fonction des politiques dynastiques, suivant les mariages et les successions, suivant les annexions et amputations résultant du hasard des guerres... Il suffit de jeter un regard sur la carte de l'Europe au cours des trois ou quatre derniers siècles, sans omettre le siècle auquel nous vivons, pour se rendre compte des fluctuations qu'ont subies les unités nationales avant d'être modelées dans leurs contours actuels. Le phénomène s'est accompli à un rythme plus rapide en Asie au XIX^e siècle, et surtout en Afrique au XX^e siècle. Mais les forces centralisatrices émanant du pouvoir souverain de l'Etat y sont du même ordre que celles qui ont agi en Europe. Ici, c'était principalement la politique unificatrice des princes, celle des rois de France ou celle des ducs de Bourgogne dans les Pays-Bas ; là, en Asie comme en Afrique, c'est la politique unificatrice du pouvoir colonial.

L'Inde avait certes connu dans le passé de vastes empires, tel celui de la période musulmane ou, plus tard, l'empire du Grand Mogol. Mais ils ne furent guère durables ni l'un ni l'autre. Au moment de l'avènement d'Akbar en 1559, son empire ne comprenait que le Pendjab et la région de Delhi et d'Agra. Ce n'est qu'en 1576 qu'il conquiert le Bengale et, entre 1591 et 1594, le Sind et le Goudjerat. Il était empereur de l'Hindoustan, mais non pas de l'Inde entière ; il n'envahit le Deccan qu'à la fin de son règne. Au surplus, cet empire Mogol était, au milieu du XVIII^e siècle, en pleine anarchie. L'Empire des Indes du XIX^e siècle présentait une unité beaucoup plus vaste et solide. Elle était l'œuvre d'une administration britannique ; commencée au XVIII^e siècle par la Compagnie des Indes, elle s'était poursuivie et achevée, sous l'autorité directe du Gouvernement de Londres, suivant le processus caractéristique de l'expansion coloniale à cette époque : une série de campagnes militaires, des annexions successives avaient étendu le con-

trôle britannique à l'entière de l'immense péninsule. Depuis le milieu du XIX^e siècle, il était exercé au nom de la reine, représentée par un vice-roi. Le pouvoir central, appuyé sur une armée solide et une bonne administration, faisait régner la paix ; les juridictions, le système fiscal et monétaire avaient été rénovés et unifiés, les communications développées et étendues à l'ensemble du territoire ; une bourgeoisie autochtone, instruite en anglais et imprégnée de culture britannique, s'était constituée. Bien que, à côté de l'Inde britannique, de nombreux Etats eussent été maintenus sous l'autorité de princes indiens soumis à la souveraineté britannique, l'Inde, au moment où, en 1877, la reine en fut proclamée impératrice, présentait, dans sa diversité, une incontestable unité.

J'ai montré dans mon livre comment des forces similaires avaient agi en Afrique. La grande unité politique qu'était devenue l'Afrique Occidentale française⁽⁶⁾ englobait une masse négro-africaine comptant, en 1956, 18 millions 673.000 habitants. Cette masse, façonnée par une longue histoire de successions, de renversements d'Etats ou de pouvoirs nomades et temporaires, est d'une extraordinaire diversité. Il est impossible de ne point être frappé, dit Charton, « de l'étonnant foisonnement des peuples, des groupes, des langues, des cultures » qui constitue cette Afrique Noire⁽⁷⁾. Les territoires correspondant à l'ancienne Afrique Equatoriale Française et au Congo belge englobent plus de 1500 ethnies conscientes de leur particularité, jalouses de leur identité⁽⁸⁾. Les groupes dont l'Institut Français de l'Afrique Noire a entrepris de dresser la carte, « se subdivisent, se recouvrent et parfois se mêlent ou se superposent ». A côté des grands groupes majeurs : Bambara, Sonhaï, Manding, Malinké, Mossi, Haoussa, Bobo, Lobi, Fon, Baoulé, qui chacun a son histoire, parfois sa propre construction politique, souvent sa langue, ses coutumes, ses croyances religieuses spécifiques, « combien d'autres groupes, peut-être résiduels, réfugiés dans la forêt, fragmentés dans des zones parfois éloignées et qui gardent une étonnante vitalité, une vraie cohésion sociale, qui

(5) Balandier, Contribution à l'étude du nationalisme en Afrique Noire (Zaïre, 1954, p. 380).

(6) Van Langenhove, *loc. cit.*, pp. 336 et ss.

(7) Balandier, Les « mouvantes » frontières de l'Afrique (Le Monde, 12 janvier 1960, p. 3).

(8) Charton, Pluralisme ethnique et culturel en Afrique française (Bruxelles, XXX^e session de l'Incidi, 1957, p. 138).

défie l'évolution. Il faut y ajouter les Peuls de race blanche profondément métissée qui ont essayé sur toute l'Afrique soudanaise et musulmane ».

Du point de vue culturel, ces groupes comprennent les genres de vie les plus divers : pasteurs ou pêcheurs, chasseurs des steppes, cueilleurs ou chasseurs des forêts, agriculteurs livrés à la culture itinérante, mangeurs de mil ou mangeurs d'ignames. D'autre part « un monde de langues, de dialectes qui se pressent, se cotoient, se multiplient, s'enchevêtrent ». On en compte au moins deux cents en A.O.F. ⁽⁹⁾.

Voilà le conglomérat hétérogène que l'administration maintenait dans le même moule et qui y était soumis à des influences communes. Celles-ci s'exerçaient dans un sens d'autant plus unificateur qu'elles tendirent d'abord à l'assimilation ou, comme on dira par la suite, à l'intégration. La dernière réalisation de cette politique fut l'Union française dont le principe, proclamé à la Conférence de Brazzaville et consacré par la Constitution de 1946, retenait le principe cardinal de « l'unité infrangible du monde français » ⁽¹⁰⁾. « Les Africains ne sont pas seulement tentés par l'assimilation politique, mais par l'assimilation culturelle et sociale. On se rue sur les écoles, les universités françaises ; les mœurs, les habitudes, la langue, se répandent de la Métropole à l'Afrique » ⁽¹¹⁾. « La Constitution de 1946 a suscité une vie politique africaine et autonome... Les conseils territoriaux, le Grand Conseil de l'A.O.F., sont des assemblées élues qui ont des attributions de plus en plus étendues et qui participent largement à l'exercice du pouvoir, sur le plan administratif et local, sur le plan économique et financier » ⁽¹²⁾. « L'A.O.F., depuis 1946 surtout, a l'expérience d'une vie commune. Elle a vécu cette communauté dont l'idée, la structure, la carte même est entrée dans ses représentations. Il faut à cette communauté, à cette fédération, une langue commune, une culture commune qui réunisse et rassemble Ouolofs et Sérères, Fons et Nagos, Baoulés et Agnis, Bambaras ou Malinkés. Il faut une langue qui s'écrive, qui s'enseigne, qui transmette aux générations suivantes les connaissances et les expériences acquises, une langue de circulation, d'accès à la science, au monde extérieur, au monde d'aujourd'hui ». La langue et la culture françaises remplissent ces conditions. « Au reste, le français est en Afrique noire en position

d'état ; la fonction qu'on lui demande, il l'exerce déjà, à la demande des Africains eux-mêmes »... La langue française est répandue dans les cadres et les élites. « La formation d'une personnalité, d'une nationalité africaine, requiert une culture d'unité, une culture de liaison. C'est en parlant français que les Africains se sentent africains » ⁽¹³⁾.

Il en était de même au Congo belge. Pendant trois quarts de siècle, l'influence unificatrice d'une administration fortement centralisée s'y était exercée. Au moment où il s'acheminait vers une prochaine indépendance, les autorités belges affirmaient sa « vocation unitaire » ; elles en avaient été les principaux auteurs.

Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, les Etats coloniaux qui en sont membres avaient une raison supplémentaire de poursuivre leur politique unificatrice. Aux termes de la Charte, ils s'étaient assignés pour mission de développer la capacité des populations à s'administrer elles-mêmes et ainsi de les acheminer vers l'autonomie, sinon vers l'indépendance, comme il est expressément stipulé pour les territoires sous tutelle. La réalisation de semblable politique implique, comme Sir A. Cohen, l'ancien gouverneur de l'Ouganda, l'a clairement expliqué, la création d'unités jouissant de ressources et possédant une cohésion qui les rendent viables. « On demande parfois, dit-il, pourquoi nous nous sommes appliqués à construire des pays avec des frontières artificielles et des groupes ethniques différents, avec des langues nombreuses et parfois aussi dissemblables l'une de l'autre dans un même pays, que l'Anglais l'est de l'Arabe ; le Tanganyika, par exemple, avec ses 8 1/2 millions d'habitants, a plus de 100 langues différentes. La raison c'est que des collections de tribus ayant chacune sa propre administration, ne pourraient pas fournir à la population les services dont elle a besoin et qu'elle demande, et ne seraient pas capables de se diriger elles-mêmes, comme des Etats viables dans le monde moderne. A cette fin, des gouvernements centraux sont requis, quelle que soit la forme qu'ils puissent prendre » ⁽¹⁴⁾.

(9) *Ibid.*, p. 139.

(10) Gonidec, *L'évolution des territoires d'outre-mer depuis 1946* (Paris, 1958, p. 146).

(11) Charton, *loc. cit.*, p. 146.

(12) *Ibid.*, p. 145.

(13) *Ibid.*, p. 155.

(14) Cohen, *British policy in changing Africa* (London, 1959, p. 56).

C'est au Soudan et à la Côte de l'Or, que la politique unificatrice du Royaume-Uni produisit les résultats les plus rapides. Quand ils étaient passés sous l'administration britannique, en 1899, « les Soudanais étaient une collection hétérogène de tribus occupant une région mal définie de l'Afrique »⁽¹⁵⁾ ; en 1956, ils étaient transformés en Etat indépendant. Quand, il y a une soixantaine d'années à peine, la Côte de l'Or était passée sous administration britannique, après avoir été « arbitrairement découpée sur la côte occidentale de l'Afrique », « elle était habitée par diverses tribus à cette époque continuellement en guerre les unes avec les autres »⁽¹⁶⁾. Dans les années qui précéderent l'indépendance, M. Nkrumah, devenu chef du gouvernement, poursuivit la constitution d'un Etat unitaire ; il n'y rallia pas facilement les Ashanti et les populations des *Northern Territories*. Une partie importante d'entre eux réclamaient un statut fédéral sauvegardant leur autonomie. Ils constituèrent l'opposition au gouvernement Nkrumah. Le gouvernement britannique mit à la disposition de celui-ci, à titre de conseiller, un spécialiste en droit constitutionnel qui tenta vainement de les amener à une solution de compromis. Les troubles qui survinrent lui firent subordonner son accord final sur la date de l'indépendance à de nouvelles élections générales qui apporteraient la preuve que le nouvel Etat avait l'appui de la majorité de la population et était viable. L'unification était en grande partie son œuvre.

Ainsi que le Secrétaire d'Etat aux Colonies le fit observer à la Conférence constitutionnelle de la Nigéria qui se réunit à Londres, en mai et juin 1957, le problème de l'indépendance de ce territoire était plus ardu que celui du Ghana parvenu déjà au terme de son émancipation à ce moment. La Côte de l'Or était une colonie relativement petite ayant d'anciennes relations avec le monde occidental ; la Nigéria, par contre, était une grande Fédération dont la création par le Royaume-Uni était relativement récente⁽¹⁷⁾. Les frontières en avaient été tracées en 1907. A ce moment le mot même de Nigéria datait de moins de vingt ans. Les diverses parties de ce territoire furent réunies pour la première fois sous une même autorité en 1914. C'est à cette époque que la Nigéria septentrionale et la Nigéria méridionale furent réunies et placées sous un même Gouverneur Général. Elles ne constituèrent plus désormais que des subdivisions admi-

nistratives. Depuis l'émancipation de l'Inde, c'était la possession britannique la plus vaste et la plus peuplée : 877.000 km² et 32 millions d'habitants. Mais c'était en même temps un assemblage de populations qui différaient considérablement les unes des autres du point de vue ethnique, culturel, religieux, linguistique, politique, et dont les niveaux de civilisation présentaient de grands écarts. Des circonstances en grande partie fortuites, les unes d'ordre économique, les autres d'ordre politique, certaines d'ordre moral concernant la répression de la traite des esclaves, les avaient réunies sous la souveraineté britannique. M. Awolowo, l'un des principaux chefs du mouvement nationaliste nigérien, n'hésitait pas à écrire en 1946 : « La Nigéria n'est pas une nation, c'est une pure expression géographique. Il n'y a pas de « Nigériens » dans le sens où il y a des « Anglais », des « Gallois » ou des « Français ». Le mot Nigérien est simplement une appellation pour distinguer ceux qui vivent à l'intérieur des frontières de la Nigéria, de ceux qui n'y vivent pas »⁽¹⁸⁾.

A la suite de l'amalgamation en 1914 de la Colonie et du Protectorat de Nigéria avec le Protectorat de la Nigéria Septentrionale, le Gouvernement britannique avait consacré tous ses efforts à transformer ces territoires en un Etat unitaire. « Cela est manifestement impossible, affirmait M. Awolowo, et il est étonnant, ajoutait-il, qu'une nation ayant une aussi large expérience politique que la Grande-Bretagne soit tombée dans une erreur aussi manifeste »⁽¹⁹⁾. En 1945, elle essaya de rectifier cette erreur. Le territoire avait été divisé en trois grandes régions : division arbitraire, selon M. Awolowo et effectuée pour de pures raisons de convenances administratives.

Une organisation de type fédéral fut esquissée. La population comprend une dizaine de groupes nationaux ou ethniques importants, sans compter un grand nombre de petites tribus. Ils n'ont guère en commun que l'autorité supérieure à laquelle ils sont soumis. Car ils diffèrent par le langage : le moyen le plus commode de communiquer entre eux

(15) Duncan, *The Sudan's path to independence* (Edinburgh, 1957, p. 214).

(16) Sir Ch. Arden-Clarke, *Gold Coast into Ghana. Some problems of transition* (London, 1958, p. 55).

(17) Nkrumah, *loc. cit.*, pp. 240 et ss.

(18) O. Awolowo, *Path to Nigerian freedom* (London, 1947, pp. 47-48).

(19) *Ibid.*, p. 47.

est l'anglais. Leur formation culturelle et leur conception sociale diffèrent considérablement. Leurs institutions politiques propres ont peu de choses en commun et leur degré actuel de développement présente de grandes variétés⁽²⁰⁾. De plus un abîme sépare, dans le domaine de la religion, le nord du sud. Les populations méridionales montrent à cet égard une grande modération, tandis que celles du nord manifestent un grand fanatisme dans leur islamisme. Cette composition nationale hétérogène et toutes ces incompatibilités militent, affirmait M. Awolowo, contre l'unification⁽²¹⁾. « Dans les premiers temps de l'administration britannique, il n'y avait ni unité, ni sens de nationalisme commun parmi les divers clans et tribus de chaque groupe ethnique. Aux premiers stades de cette administration, la population était groupée, autant que possible, sur une base tribale. Ces clans qui constituaient une tribu, étaient inclus dans une province »⁽²²⁾.

La nouvelle constitution élaborée en 1945 avait pour objet « de promouvoir l'unité de la Nigéria »⁽²³⁾. Rigoureusement parlant, disait M. Awolowo, la structure politique de chaque groupe national particulier est avant tout pour lui affaire d'ordre interne. Les autres peuvent la critiquer comme des Français et des Russes peuvent critiquer la constitution britannique, mais ils n'ont aucun droit de se mêler effectivement de la forme à donner à cette constitution. C'est pourtant exactement ce qui arrive actuellement dans la Nigéria. Les Ibos, par exemple, qui ne sont pas accoutumés aux chefs, ne peuvent pas comprendre pourquoi ils doivent reconnaître aux Obas dans le Yorubaland ou aux Emirs du Nord, la position qu'ils occupent. D'autre part, l'autocratie des Emirs irrite les Yorubas... Aussi longtemps qu'on donnera l'impression à chaque personne dans la Nigéria qu'il est d'abord un Nigérien et ensuite un Yoruba ou un Ibo, ou un Haoussa, chacun sera justifié à fourrer son nez dans les affaires intérieures des autres. La seule chose qui soit d'intérêt commun à tous les Nigériens comme tels, et par laquelle la voix de l'un doit être acceptée comme la voix d'un autre, est la constitution du Gouvernement central de la Nigéria. La constitution de chaque groupe national est affaire seulement des membres de ce groupe »⁽²⁴⁾.

L'opinion de M. Awolowo révèle la force qu'avait, chez un des principaux dirigeants du

mouvement nationaliste, la conscience de l'autonomie régionale correspondant à la parenté ethnique de la population. Les limites qui en résultaient dans la réalisation de la politique unificatrice du pouvoir colonial imposèrent l'adoption d'un statut fédéral.

La conférence constitutionnelle de mai-juin 1957 a établi les bases des principales institutions que celui-ci comporte : le gouvernement fédéral, les chambres législatives, les conditions d'électorat et d'éligibilité, la répartition des fonctions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux, la Cour Suprême⁽²⁵⁾. Si ce grand complexe que forme la nouvelle Fédération de la Nigéria a pu être constitué, il est manifeste que c'est dans une large mesure le résultat d'une action patiente et persévérante de l'administration britannique.

La même politique unificatrice est depuis longtemps à l'œuvre en Afrique Orientale. Elle n'y rencontre pas des difficultés moins grandes. Si, dans l'Ouganda, les quatre Etats coutumiers Hima présentent une certaine homogénéité, ils ne comptent pas la moitié de la population totale du Protectorat ; celle-ci est en majorité formée de populations de structures différentes. Ces éléments disparates ont été réunis, à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, non pas sous l'effet d'une impulsion interne ou en raison d'objectifs communs, mais par l'intervention de la Grande-Bretagne ! « *No one would claim, écrivait Lord Hailey en 1950, that the people of the Protectorate as a whole has yet developed the essential characteristics of nationhood* »⁽²⁶⁾. L'hétérogénéité est plus grande encore dans les deux autres territoires de l'Afrique Orientale, sous administration britannique. Dans le Kenya, on trouve les tribus les plus diverses, les unes Bantu, les autres Hamites, sans parler des Arabes. Le Tanganyika englobe quelque 120 tribus formant une véritable mosaïque de peuples. Le Royaume-Uni poursuit opiniâtement dans cette partie de l'Afrique qui n'a pas encore accédé à l'indépendance, sa politique tendant à renforcer la cohésion des structures politiques hétérogènes qu'il a créées.

(20) *Ibid.*, p. 48.

(21) *Ibid.*, pp. 49 et 63.

(22) *Ibid.*, p. 114.

(23) *Ibid.*, p. 120.

(24) *Ibid.*, p. 53.

(25) K. Ingham, *The making of modern Uganda* (London, 1958, p. 23).

(26) Hailey, *Nativ administration in the British Africa territories* (London, 1950, p. 80).

Tout en procédant, dans l'accomplissement même de sa mission, à une action unificatrice *directe* sur les populations des territoires dont il assume l'administration, concurremment le pouvoir colonial exerce sur elles une action unificatrice *indirecte* dont la force est non moins grande : celle-ci provient de la commune opposition qu'il suscite et qui est un corollaire de « la situation coloniale ». J'en ai analysé les principaux facteurs : elle résulte essentiellement de l'état de dépendance et d'infériorité dans lequel le colonisé se trouve par rapport au colonisateur, ainsi que des perturbations que celui-ci provoque dans la société autochtone ^(26bis). Elle n'a assurément pas un caractère uniforme. La crise du milieu social indigène, celle de l'autorité comme celle des systèmes économiques, varient d'une région à l'autre, dans leur intensité et leurs manifestations. Mais si différents que puissent être les sentiments et les réactions qu'elles suscitent, ils ne s'en concentrent pas moins sur les mêmes objets : la dépendance résultant du régime colonial. La commune opposition qu'elle engendre a pour effet de rapprocher les éléments disparates, n'eussent-ils guère entre eux d'autre point de similitude.

Il est à noter que la politique unificatrice du régime colonial peut elle-même provoquer une commune opposition contribuant indirectement au résultat qu'elle poursuit, ainsi que le firent, par exemple, en Ouganda, les projets britanniques de constituer une Fédération de l'Afrique Orientale.

*
**

Quelle que soit la puissance de l'action unificatrice directe et indirecte exercée par le pouvoir colonial, les unités politiques qu'il est en mesure de constituer dans le temps limité dont il dispose, ne peuvent être que de construction fragile. Or, l'indépendance met un terme à cette action ; dès son approche, des forces de désagrégation apparaissent et viennent prendre la place des forces qui travaillaient dans le sens de la cohésion. J'ai montré comment l'effet s'en était manifesté au cours de ces dernières années en Afrique Noire ⁽²⁷⁾.

Sir Charles Arden-Clarke qui, après avoir été pendant huit ans Gouverneur de la Côte de l'Or, allait présider le 6 mars 1957, à l'accession de ce territoire au statut d'Etat Indépendant du Ghana, a exposé ce qu'il advint quand le facteur de commu-

ne opposition y cessa d'agir. « Les Britanniques, dit-il, avaient toujours été l'agent unificateur de la Côte de l'Or. Il convient de rappeler que celle-ci, après tout, est une région arbitrairement découpée en Afrique et que, il y a à peine une soixantaine d'années, elle était habitée par diverses tribus, à cette époque continuellement en guerre les unes avec les autres ; et soixante ans ne sont pas, dans l'histoire d'un pays, une longue période. » C'est l'autorité et le pouvoir britanniques qui avaient unifié les régions en un seul pays que nous appelions la Côte de l'Or, et au cours de ces soixante ans où l'occupation demeura effective, le pays devint paisible et fut bien administré. Quand le nationalisme surgit et que les nationalistes demandèrent à exercer le pouvoir conformément au désir général de la population de s'administrer elle-même et de ne plus être soumise à une domination étrangère, les Britanniques constituaient encore l'agent unificateur, parce que tous s'unissaient dans le désir de se débarrasser d'eux. Mais quand un pays si jeune est près de l'indépendance et que la population se rend compte de ce que les Britanniques vont réellement s'en aller, alors chacun commence à regarder autour de soi et à dire : Eh bien, à présent, qui va nous gouverner ? On s'aperçoit qu'il se produit alors un retour vers les vieilles jalousies et inimitiés tribales. Je pense que semblable réaction est presque inévitable dans tous les jeunes pays de cette espèce » ⁽²⁸⁾. Au Ghana, c'est parmi les Ashanti et dans les *Northern Territories* qu'elle se produisit principalement.

« C'était cette méfiance et cette jalousie tribale, dit Sir Charles Arden-Clarke, qui suscita la demande en faveur d'une constitution fédérale plutôt qu'unitaire. Chaque région, chaque tribu demandait à s'administrer elle-même, méfiante de ses voisins et c'est ainsi que prit naissance une forte demande présentée par le Mouvement de la Libération Nationale dont, d'une manière générale, les Ashanti forment la base, en faveur d'un gouvernement de type fédéral, ce à quoi le C.P.P. (*Convention People's Party*), qui était le parti du gouvernement, était énergiquement opposé » ⁽²⁹⁾.

^(26bis) Van Langenhove, *Consciences tribales et nationales*, pp. 125 et ss., pp. 358 et ss.

⁽²⁷⁾ F. Van Langenhove, *loc. cit.*, pp. 367 et ss.

⁽²⁸⁾ Arden-Clarke, *loc. cit.*, p. 55.

⁽²⁹⁾ Arden-Clarke, *loc. cit.*, p. 56.

Le Dr Nkrumah multiplie les tentatives de trouver une solution de compromis. L'invitation qu'il adresse aux chefs de l'opposition, à participer à une conférence de la Table Ronde est déclinée; ils refusent de se faire représenter dans une commission spéciale créée par l'assemblée législative en vue de l'examen de la question; ils refusent également de collaborer avec Sir Frédérick Bourne, le conseiller spécialiste des questions constitutionnelles qui, à l'intervention du Gouvernement britannique, prête son concours au gouvernement du Dr Nkrumah. « Le mot « Fédération » était devenu pour eux une sorte d'obsession »⁽³⁰⁾.

Ces dissensions et les troubles qui les accompagnèrent furent la cause de l'hésitation qu'éprouva le Gouvernement britannique à fixer la date à laquelle l'indépendance serait proclamée, et de sa demande qu'au préalable la population se prononçât dans de nouvelles élections. Elles eurent lieu en 1956 et dissipèrent ses derniers scrupules.

La Nigeria avait fait, comme la Côte de l'Or, de rapides progrès dans la voie de l'émancipation politique après la dernière guerre mondiale. La conscience nationale y résultait principalement aussi de l'opposition au régime colonial. Elle s'étendait à l'ensemble des populations que celui-ci a artificiellement réunies sous une même autorité, malgré leur nature hétérogène. Avec des nuances d'une région à l'autre, le désir d'indépendance leur était commun à toutes. Mais ici également, à mesure que la fin du régime colonial se rapprochait, ce facteur d'unité perdait de sa force, tandis que croissaient les facteurs de dissociation. C'est ainsi que la conférence constitutionnelle réunie à Londres en mai-juin 1957, fut saisie de demandes émanant de diverses minorités ethniques et tendant à la création de quinze nouveaux Etats au sein de la Fédération. La Commission d'enquête chargée d'établir les faits concernant les craintes exprimées par les minorités et de formuler un avis au sujet des moyens de les dissiper (Commission Willink) mit en relief les changements survenus dans l'état des esprits. Jusqu'à ces quelques dernières années, alors que l'indépendance ne semblait pas encore aussi proche, les différences tribales dans la Nigéria, comme dans d'autres pays d'Afrique, avaient eu tendance à s'atténuer; c'était, dans une certaine mesure, le cas parmi les personnes illettrées des grandes villes, mais beaucoup plus dans les écoles de l'enseignement moyen et supé-

rieur, et en général parmi ceux qui avaient atteint un plus haut degré d'instruction. Or, avec l'approche de l'indépendance, constate le rapport de la Commission Willink, la tendance s'est renversée et il s'est produit une vive recrudescence du sentiment tribal. Il n'en résulte pas nécessairement que ceci continuera; dans quelques années, une Nigéria obligée de faire face au monde extérieur peut trouver en elle-même des forces agissant fortement dans le sens de l'unité. Il serait regrettable, conclut le rapport, que, au moment où la Nigéria accèderait à l'indépendance, des Etats séparés aient été créés et que le particularisme tribal ait reçu une forme politique destinée à devenir permanente⁽³¹⁾.

Les constatations de la Commission Willink relatives à la Nigéria concordaient avec celles que Sir Charles Arden-Clarke venait de faire à la Côte de l'Or. La conscience nationale tend vers son apogée au moment où la lutte pour l'indépendance atteint son point culminant; elle décline une fois celle-ci acquise, tandis que les consciences particularistes tribales reprennent vigueur; le rapport entre leurs forces respectives s'en trouve sensiblement altéré.

La structure fédérale de la Nigéria a jusqu'ici résisté à l'épreuve de l'indépendance. La proclamation de celle-ci le 1^{er} octobre 1960, ne s'accomplit cependant pas sans troubles. Dans la Nigéria du Nord, qui en fut le théâtre, des populations animistes vivent sous la domination de sultans; leur situation offre quelque analogie avec celle des provinces méridionales de l'ancien Soudan anglo-égyptien qui se soulevèrent quand, en 1955, un personnel musulman venu du nord opéra la relève des Britanniques. L'accession à l'indépendance offrait aux Tivs de Nigéria une occasion de secouer une tutelle qui était ici séculaire⁽³²⁾. L'agitation se propagea en septembre. Des émeutes éclatèrent; une cinquantaine de personnes y trouvèrent la mort; il y eut environ quatre cent cinquante blessés. Les familles des hauts fonctionnaires britanniques durent être évacuées.

Les territoires de l'Afrique Orientale, à l'exception de la Somalie, n'ont pas encore atteint le stade ultime de l'indépendance. A mesure qu'il se rappro-

(30) Nkrumah, *loc. cit.*, pp. 240 et ss.

(31) Nigéria, Report of the Commission appointed to enquire into the fears of minorities and the means of allaying them, (London, 1958, Cmnd 505).

(32) Ph. Decraene, *Le Monde*, 30 septembre 1960.

che, le particularisme du Buganda s'affirme davantage malgré les efforts du Royaume-Uni de le maintenir dans le cadre du futur Etat de l'Ouganda. Il avait déjà provoqué la crise constitutionnelle qui avait déterminé le gouvernement britannique, en 1953, à déposer et à déporter le Souverain⁽³³⁾. Il vient de la renouveler : le 31 décembre 1960, le Lukiko qui est le parlement du royaume, a voté à l'unanimité la sécession immédiate du Buganda.

En 1957, le Rassemblement Démocratique Africain couvrait l'ensemble de l'Afrique Noire Française ; il en était, avec son million d'adhérents, le principal parti nationaliste⁽³⁴⁾. Mais un brusque changement était survenu l'année suivante : le 28 septembre 1958, les populations étaient appelées à la libre détermination par l'option que leur offrait le referendum, dont la réforme constitutionnelle de la V^e République était l'objet.

La Guinée fut la seule qui, en votant « non » à une majorité massive, se prononça en faveur de la sécession et de l'indépendance immédiate.

Premier déchirement au sein de ces populations que le pouvoir français avait rassemblées et dont, en les maintenant depuis un demi-siècle sous un même régime, il poursuivait l'unification. Sans doute, ceux qui avaient voté affirmativement pouvaient-ils garder leur statut de territoire d'outre-mer au sein de la République. Mais la nouvelle constitution offrait une autre option à ces territoires d'outre-mer : « S'ils en manifestent la volonté, par délibération de leur assemblée territoriale, stipulait l'article 76, ils deviennent soit départements d'outre-mer de la République, soit, groupés ou non entre eux, Etats membres de la Communauté ». Les assemblées territoriales, la plupart érigées en assemblées constituantes, adoptèrent toutes, dans la période entre le début de février et la fin mars 1959, des constitutions qui transformaient chacun des territoires en Républiques ; la Haute-Volta prit cette décision par voie de referendum⁽³⁵⁾. Sous ce statut autonome, ils restaient certes groupés, mais par les liens relâchés de la Communauté française dont la compétence collective était limitée à « la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune, ainsi que la politique des matières premières stratégiques » et, sauf accord particulier, « le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur, l'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télécommunications »⁽³⁶⁾.

L'attrait de l'indépendance complète, qui l'avait d'emblée emporté en Guinée, allait continuer d'agir parmi eux. Les dirigeants sénégalais du Parti du Regroupement Africain (P.R.A.), en particulier, ne faisaient pas mystère du caractère transitoire qu'ils attribuaient au nouveau statut. Dans leur esprit, la Communauté des Républiques autonomes devait se transformer en une association d'Etats indépendants. Les liens entre ses membres devaient se relâcher encore⁽³⁷⁾. Les forces de dissociation grandissent ; elles viennent contrarier les forces de cohésion et les tentatives de regroupement, telles l'éphémère Fédération du Mali. Dans l'ancienne Afrique Noire Française, douze Etats nouveaux sont ainsi apparus, parmi lesquels la Guinée mène une existence isolée sous réserve de son rapprochement, plus formel que réel, avec le Ghana ; après le Mali, ancien Soudan, les quatre Etats de l'Entente sortis de la Communauté ; tous ces Etats, à l'exception de la Côte d'Ivoire avec ses trois millions d'habitants, sont relativement pauvres ; certains comme la République du Congo ou la République du Gabon, comptent respectivement moins d'un million et moins d'un demi-million d'habitants.

Tandis que s'affaiblit et s'efface la commune opposition à l'égard de l'ancien pouvoir colonial, les éléments de différenciation prennent, d'un territoire à l'autre, plus de relief. Une conscience nationale se développe dans chacun d'eux au détriment de la conscience de leur solidarité.

En dépit des efforts déployés pour maintenir quelques liens, le démembrement des deux grandes unités territoriales qu'avait créées le pouvoir colonial, devient un fait accompli.

Les forces qui, au Congo, ont opposé fédéralistes et unitaristes et qui, au lendemain de l'indépendance, ont provoqué la sécession de l'Etat du Katanga et de l'Etat minier du Kasai, ont agi d'une manière plus révolutionnaire ; elles n'en résultaient pas moins des mêmes causes profondes.

(33) F. Van Langenhove, *Consciences tribales et nationales en Afrique Noire*, pp. 375 et sv.

(34) *Ibid.*, pp. 301 et sv.

(35) G. Dévernois, *Institutional development in the « French Community »* (Bruxelles, Civilisations, 1959, p. 373).

(36) Article 78 de la Constitution.

(37) Cf. P. Pierson-Mathy, *La Communauté française* (Institut Royal des Relations Internationales, *Chronique de Politique étrangère*, janvier-mars 1961).

Les Etats qui résultent de ce démembrement et qui s'édifient dans le cadre des divisions administratives de l'époque coloniale n'ont pas eux-mêmes une composition ethnique homogène; le particularisme tribal y coexiste avec le particularisme régional. Il peut se manifester dans la constitution des partis politiques comme dans des conflits raciaux dont les violences sont comparables à celles des anciennes guerres tribales.

A Brazzaville, la nouvelle République du Congo vit ainsi aux prises, au début de 1959, Balali et Mbochi : les premiers, leaders des gens du Bas-Congo; les seconds, leaders des gens du Haut-Congo. Le conflit dégénéra, le 16 février 1959, en violences qui firent près d'une centaine de morts et plusieurs centaines de blessés.

Semblables violences se sont produites au Cameroun, précédemment sous tutelle de la France. Ce territoire de structure hétérogène n'a pas cessé, depuis cinq ans, d'être le théâtre d'une effervescence politique dont les manifestations violentes vont du terrorisme dans les villes à la guérilla dans la brousse. Elles sont principalement le fait de l'Union des Populations du Cameroun (U.P.C.) dont les origines remontent à la première guerre mondiale et dont les adeptes, appartenant principalement à la tribu Bamileke, accusent le gouvernement Ahidjo de perpétrer la domination française. Elles se renouvelèrent le jour même de la proclamation de l'indépendance le 1^{er} janvier 1960, en présence du Secrétaire Général des Nations Unies et d'une cinquantaine de délégations officielles étrangères. La veille, quelques heures avant l'arrivée de celles-ci, les rebelles avaient attaqué simultanément le quartier général de la police et l'aérodrome de Douala entraînant la mort d'une trentaine de personnes, suivant les informations de source officielle, de plus d'une centaine suivant des informations privées. A Yaounde, dans la capitale même, des attentats terroristes, au cours de la nuit du 31 décembre au 1^{er} janvier, faisaient cinq morts. Aussi est-ce dans une ville morne, en proie à la peur, que se déroulèrent les fêtes et cérémonies de l'indépendance.

Au Congo, de même qu'à la Côte de l'Or ou qu'en Nigéria, la perspective de la prochaine disparition du pouvoir colonial eut pour effet de raviver les conflits tribaux. Comme celui qui mit aux prises Lali et Mbochi à Brazzaville, l'hostilité entre Lulua et Luba est, au Kasai, le résultat d'un

antagonisme entre populations autochtones et populations immigrées. Les Luba des villes se sentaient sûrs de l'emporter grâce aux avantages résultant des positions qu'ils avaient conquises, et proclamaient leur prétention à remplacer bientôt les Européens. Les Lulua ont craint dès lors de se trouver devant une nouvelle administration coloniale où les Luba auraient pris la place des Blancs. La déclaration du gouvernement belge, annonciatrice, le 13 janvier 1959, d'une indépendance peu éloignée, vint renforcer ces appréhensions.

Dans la première quinzaine d'octobre, des villages Luba, dont les habitants refluèrent vers Lulua-bourg pour y chercher refuge et protection, furent attaqués et incendiés par des Lulua armés de lances et de couteaux, au cri de : « Etrangers, allez-vous en », eux-mêmes bientôt victimes à leur tour des représailles de leurs ennemis Luba. En quelques jours, on compta plusieurs dizaines de morts, de nombreux blessés et des destructions étendues. En dépit de l'intervention de la Force Publique, des tentatives de conciliation et de règlement amiable, les hostilités se poursuivirent sporadiquement et firent de nouvelles victimes. Avec l'indépendance, cette impitoyable guerre tribale ne fit que s'aggraver. Elle s'étendit au Katanga. Les forces des Nations Unies, substituées à celles de l'autorité coloniale, assumèrent désormais la responsabilité de la contenir.

Dans le Ruanda-Urundi, territoire placé sous la tutelle de la Belgique, l'annonce d'une prochaine émancipation a de même développé une tension interne de nature explosive. L'antagonisme y a, comme au Kasai, un caractère racial. Il oppose en effet des Tutsi et des Hutu, auxquels correspondent des stéréotypes complètement différents : l'un mince et élancé, l'autre vigoureux et trapu. Mais il y a en même temps un caractère social, en raison de l'inégalité des conditions des uns et des autres; les premiers formant une aristocratie féodale désireuse de maintenir sa prédominance; les seconds, paysannerie pauvre et vassale, aspirant à s'affranchir d'un assujettissement séculaire. Ici encore, la perspective d'une prochaine émancipation tendait à effacer, pour la majorité de la population, l'opposition au pouvoir colonial, tandis qu'elle faisait naître, ou avivait jusqu'au paroxysme, des dissensions intérieures : une véritable guerre civile, de caractère à la fois racial et social,

se déchainait que seule parvenait à contenir la puissance militaire de l'autorité étrangère assumant la tutelle du pays⁽³⁸⁾.

*
**

L'explosion de violence que les forces de désagrégation ont provoqué au Congo et au Ruanda-Urundi à l'approche ou au lendemain de l'indépendance n'étaient pas un phénomène qu'aucun autre continent n'eût connu avant l'Afrique. Elle avait été égalée, voire surpassée, au moment où la décolonisation s'était accomplie une dizaine d'années auparavant en Asie.

La Birmanie incorporée après sa conquête à l'empire des Indes, en fut détachée en 1937, tout en demeurant sous administration britannique. Celle-ci distinguait entre la Birmanie proprement dite (*Ministerial Burma*) et les « *excluded areas* ». Ces dernières comprenaient les régions montagneuses périphériques formant plus de quarante pour cent de la superficie totale du pays⁽³⁹⁾. Elles étaient habitées par des populations différentes des Birmans qui, au nombre de onze millions sur un total de dix-sept, constituaient le groupe linguistique et culturel majoritaire. On comptait parmi elles plus d'un million de Shans, environ un million de Kachens, Chins et autres populations diverses. Les Karens évalués à un millions et demi avaient en grand nombre émigré des montagnes des *Karenni States* dans la plaine centrale et le delta de l'Irrawaddy. Ils avaient maintenu leur identité, bien qu'une substantielle minorité fût devenue chrétienne⁽⁴⁰⁾; ils se distinguent des Birmans, s'ils n'y étaient pas opposés.

La Birmanie avait été très éprouvée pendant la deuxième guerre mondiale. Le 1^{er} juin 1945, tandis que les hostilités touchaient à leur fin, le gouvernement britannique avait défini la politique qu'il comptait y poursuivre : la restauration économique et sociale devait être assurée avant qu'on pût rétablir les institutions politiques antérieures à l'invasion japonaise; le but ultime était l'élaboration d'une nouvelle constitution par les représentants du peuple birman quand les partis et sections diverses de celui-ci auraient réalisé entre eux un accord suffisant. Ensuite, quand un accord satisfaisant avec le Gouvernement britannique aurait formulé des obligations durables, la Birmanie deviendrait autonome au sein du *British Commonwealth*,

comme on l'avait envisagé de longue date. Les conditions ainsi posées s'avèrent complètement irréalisables.

L'*Anti-Fascist People's Freedom League* (A. F. P. F. L.) qui avait combattu les Japonais, formait, à la fin de la guerre, une puissante coalition populaire comprenant l'armée, les socialistes et les communistes, ainsi que de nombreux éléments des autres partis d'avant-guerre, les associations et syndicats d'étudiants, d'ouvriers et de paysans. Elle réclamait une rapide indépendance et, à titre transitoire, le statut de dominion. Dès le premier semestre de 1946, elle entreprenait une campagne d'agitation et de désordre. Au début de septembre, malgré l'annonce d'une pleine indépendance « le plus tôt possible », une grève générale du personnel des administrations publiques s'était étendue à d'autres secteurs. À la fin de décembre, le Gouvernement britannique, reconnaissant que la Birmanie ne pouvait plus être maintenue de force dans l'Empire, s'était résigné à l'inévitable et avait invité une délégation birmane à venir discuter de l'autonomie « soit à l'intérieur soit en dehors du *British Commonwealth* ».

Conformément à l'accord intervenu, une assemblée constituante fut élue en avril 1947; elle décida à l'unanimité que la Birmanie formerait une république indépendante sous le nom d'Union de Birmanie. Cette résolution était à peine intervenue que quatre terroristes, pénétrant dans la chambre du Conseil exécutif, massacraient sept des dix ministres présents, parmi lesquels les principaux chefs politiques.

Le traité par lequel le Royaume-Uni reconnaissait la souveraineté et la pleine indépendance de la Birmanie à dater du 4 janvier 1948, n'en fut pas moins signé à Londres le 17 octobre 1947. Mais le Gouvernement birman s'était bientôt trouvé aux prises avec des difficultés quasi insurmontables : il s'agissait de reconstruire toute l'économie du pays alors que l'unité nationale réalisée à la fin de la guerre était en pleine désagrégation. À l'aile gauche de l'A.F.P.F.L., les communistes s'étaient divisés en plusieurs factions. Au cours du premier

(38) Cf. Van Langenhove, *Consciences tribales et nationales en Afrique Noire*, pp. 425 et sv.

(39) *Les populations aborigènes* (Genève, B.I.I., 1953, p. 76).

(40) S.B. Thomas, *Burma*, dans L.K. Rosinger, *The State of Asia* (New-York, 1951, p. 293).

semestre de 1946, les communistes du drapeau rouge et les communistes du drapeau blanc avaient commencé à se livrer à des activités révolutionnaires en Birmanie centrale et dans l'Arakan. Le chaos politique ne résultait pas seulement des dissensions politiques, de l'hostilité des factions communistes recourant à la guerre civile, des bandits répandus en bandes nombreuses dans les campagnes (*dacoit*), mais encore des mouvements sécessionnistes de minorités ethniques, principalement des Karens et des Shans qui, eux-mêmes, recouraient aux armes et soustrayaient d'importantes régions à l'autorité du pouvoir central. La constitution leur reconnaissait d'ailleurs un droit de sécession à l'expiration d'un délai de dix ans.

Les Karens étaient mécontents. Ils n'avaient guère été enthousiastes de la rupture avec le Royaume-Uni. La « *Burma Independent Army* » qui avait combattu pendant la guerre aux côtés des Japonais, les considéraient comme des « collaborateurs des Britanniques »⁽⁴¹⁾. Ils désiraient former un Etat autonome et ils avaient envoyé une délégation à Londres pour en défendre la revendication. Ils étaient restés en dehors de l'A.F.P.F.L. Selon Thomas, des aventuriers britanniques les invitaient à la révolte. « Ils passaient, dit-il, pour les agents de divers « *old Burma hands* » en Grande-Bretagne et en Birmanie même, qui comptaient qu'un Grand Etat Karen — qu'ils espéraient conservateur — serait accessible à l'influence et aux intérêts britanniques. Ils paraissaient croire également qu'une rébellion Karen exercerait une pression sur le gouvernement birman. Mais une fois mis en mouvement les Karens se révélèrent difficiles à tenir en main⁽⁴²⁾. Fin 1948, leurs forces paramilitaires la *Karen National Defense Organisation* (K.N.D.O.) étendaient leur contrôle jusqu'aux abords de Rangoon. Cependant, la « *People's Volunteer Organisation* (P.V.O.), armée privée formée de vétérans de la grande guerre, prétendaient agir contre les Karens au nom du gouvernement avec le concours de soldats mutins et de communistes. Le début des hostilités fut marqué par le massacre de 80 Karens chrétiens dans les églises où ils faisaient leurs dévotions la veille de Noël 1948⁽⁴³⁾. A 40 miles au nord de Rangoon, le bombardement d'un village Karen fit 150 morts. Dans tout le delta, les villages furent mis à feu. La lutte, à laquelle le gouvernement assistait impuissant, atteignit son point culminant en janvier 1949.

Elle s'étendit jusqu'aux faubourgs de Rangoon qui était en proie à la panique et où le gouvernement était virtuellement assiégé. A Ahlone, le quartier Karen fut mis en flamme; les habitants qui cherchaient à fuir furent abattus. A cette nouvelle, trois bataillons Karens de l'armée gouvernementale firent défection et se joignirent à leurs compatriotes. Dans tout le pays, les Karens se soulevèrent au cri de « *Fight or perish* »⁽⁴⁴⁾. L'instabilité était à son comble; l'administration, la police, l'armée étaient démoralisées et minées par la corruption⁽⁴⁵⁾.

A ce moment, les forces rebelles étaient estimées par U Nu, le chef du gouvernement, à 10.000 N.K.D.O. (Karens) et 10.000 communistes dont la moitié étaient des déserteurs de l'armée, de la police militaire et d'autres services⁽⁴⁶⁾. Les campagnes formaient un maquis peuplé de partisans de tendances diverses, de réfractaires, d'autonomistes, d'évincés du pouvoir, de bandits opérant en bandes.

Au début de 1950, les Etats-Unis considéraient la Birmanie comme condamnée. M. Ph. Jessup, qui s'y était rendu en qualité de représentant personnel du Président Truman, qualifiait la situation de quasi désespérée⁽⁴⁷⁾.

Une lente consolidation se produisit cependant. Les forces gouvernementales, si elles étaient inférieures en nombre à leurs adversaires, étaient mieux armées et équipées. Mais le progrès demeura extrêmement lent; la situation économique et financière — en dépit de l'aide fournie dans le cadre du plan de Colombo — était désastreuse. La production de pétrole brut, de 1.080.000 t. en 1939, était tombée à 11.000 t. en 1947; elle n'était remontée qu'à 153.000 t. en 1955⁽⁴⁸⁾. En 1958 encore, le trafic ferroviaire était très précaire. Au-delà des faubourgs de Rangoon, il n'y avait pas un mille de voie ferrée qui ne fût exposé à une attaque d'insurgés⁽⁴⁹⁾.

Les forces de désagrégation qui avaient plongé la Birmanie dans le chaos à la suite de son acces-

(41) H. Tinker, *The Union of Burma. A study of the first years of independence* (London, 1959, p. 9).

(42) Thomas, *loc. cit.*, p. 321.

(43) Tinker, *loc. cit.*, p. 39.

(44) Tinker, *loc. cit.*, p. 40.

(45) Thomas, *loc. cit.*, p. 232.

(46) Tinker, *loc. cit.*, p. 47.

(47) *Ibid.*, p. 97.

(48) Thomas, *loc. cit.*, p. 301.

(49) *Ibid.*, p. 295.

sion à l'indépendance, avaient agi sur plusieurs plans : politique, ethnique, subsidiairement religieux. Au début de 1948, les principaux ennemis du gouvernement étaient, à côté des communistes du drapeau rouge, les Mujahids qui, dans l'extrême nord de l'Arakan poursuivaient la création d'un Etat musulman séparé et dont la menace n'avait été en grande partie éliminée qu'en 1954⁽⁵⁰⁾.

*
**

Dans l'Inde, des forces de désintégration se manifestèrent également sur le plan ethnique et culturel, sans atteindre cependant l'importance qu'elles eurent en Birmanie. Les populations tribales Naga habitant les confins du Nord-Ouest avaient joui, sous l'administration britannique qui ne s'était guère occupée d'elles, d'une autonomie de fait ; elles étaient demeurées à l'écart du mouvement national indien. Celui-ci avait à peine triomphé, en 1947, qu'elles manifestèrent leur opposition à la nouvelle administration et revendiquaient leur propre indépendance ; elles en firent l'objet, en novembre 1949, d'une pétition aux Nations Unies ; elles refusaient de reconnaître la constitution que l'Union indienne venait de se donner, ainsi que l'autorité du gouvernement. La résistance armée s'organisa, un Conseil National Naga en prit la direction.

Le 12 juillet 1952, le Premier Ministre, M. Nehru, déclarait au Parlement que l'indépendance des Naga était « complètement déraisonnable, impraticable et inacceptable », mais que le gouvernement envisagerait volontiers une plus large autonomie dans les limites de la constitution⁽⁵¹⁾. Bien qu'une pacification prochaine eût été à plusieurs reprises annoncée, les rebelles poursuivaient la lutte : attaque de villages, exécution de traitres, embuscades tendues à des convois militaires, engagements avec les troupes régulières, occupation de plusieurs districts. En juin 1956, la situation s'était aggravée au point que le gouvernement jugea qu'une campagne d'envergure menée par l'armée régulière et dirigée par le commandant en chef, était devenue nécessaire. En 1959, la répression avait accompli des progrès. M. Nehru annonça au Parlement, le 1^{er} août 1960, la création, au sein de l'Union indienne, d'un Etat distinct appelé *Nagaland*, tout en continuant à s'opposer à son indépendance. A ce moment, 2.000 rebelles poursuivaient le combat⁽⁵²⁾.

Le territoire de la *North East Frontier Agency*, qui est d'accès difficile en raison de l'absence de route, demeurait à peu près impénétrable. Après s'être rendu en pays Naga à la fin de 1960, M. P. Grimes, correspondant du *New York Times* rapportait que la guérilla se poursuivait et mobilisait une force armée de 36.000 hommes⁽⁵³⁾.

C'est sur un autre plan que l'opposition entre Hindous et Musulmans allait provoquer la plus profonde et la plus dramatique cassure. L'unité réalisée par le régime britannique s'était cependant manifestée à la naissance du mouvement national indien. Les fondateurs du « *National Indian Congress* », en 1885, réunissaient des représentants de la nouvelle bourgeoisie formée de professeurs, de fonctionnaires, d'avocats, de journalistes, de commerçants et industriels, parmi lesquels l'influence de la culture occidentale avait été la plus profonde. Il existait pourtant des éléments virtuels de disparité et de dissociation parmi eux.

Longtemps, les Musulmans avaient été moins influencés par la culture occidentale que les Hindous. Leurs chefs religieux les détournèrent des écoles laïques. Les Hindous avaient ainsi joui par rapport à eux d'un avantage initial dont les conséquences se firent sentir à plusieurs égards. Ils reçurent la préférence dans les emplois publics, parce que les Musulmans n'avaient pas une égale connaissance de l'anglais. La rivalité entre les deux communautés s'en trouva accrue. Il devait en être de même plus tard en Afrique : les Musulmans des émirats de la Nigéria du Nord allaient montrer de l'animosité à l'égard des Yoruba en raison des avantages que ceux-ci avaient obtenus en se montrant plus accessibles à la culture occidentale apportée par la colonisation britannique⁽⁵⁴⁾.

L'Hindouisme et l'Islam ne diffèrent pas seulement dans le domaine religieux. Ce sont deux modes de vie dissemblables. Le système de caste caractérise le premier ; un ensemble de conceptions et de normes s'y rattachent qui règlent le niveau social de l'Hindou, fréquemment sa profession, ses

(50) Tinker, *loc. cit.*, pp. 34 et 56.

(51) Van Langenhove, *La question des aborigènes aux Nations-Unies* (Bruxelles, 1954, p. 97).

(52) Commonwealth Survey, vol. 6, 30 août 1960, p. 814.

(53) *New-York Times*, 27 décembre 1960.

(54) Nigeria, Report of the Commission appointed to enquire into the fears of minorities and the means of allaying them (London, 1958, Cmd 505, p. 53).

relations matrimoniales, tout espèces de pratiques étrangères aux Musulmans qui n'y voient que méprisables superstitions.

Ce clivage aboutit en 1906 à la fondation de la Ligue musulmane ; elle revendiqua un collège électoral distinct ; l'*Indian Council Act* de 1909 l'instaura.

Au cours de la première guerre mondiale, l'opposition commune au régime britannique s'accrut : le pacte de Lucknow réalisa en 1916 un accord entre le Congrès et la Ligue ; il arrêta un programme commun ; une coopération étroite fut ainsi établie en vue de la conquête de l'autonomie⁽⁵⁵⁾.

Sur ces entrefaites, les institutions politiques avaient acquis un caractère plus représentatif. Le *government of India Act* était entré en vigueur en 1937 ; il réalisait une large autonomie provinciale, l'objectif étant de créer ultérieurement une Fédération indienne ; dans sept provinces des gouvernements indiens autochtones avaient pris le pouvoir. Mais la Ligue ne l'avait emporté aux élections dans aucune des provinces en majorité musulmanes. Elle accusait les ministères hindous issus du Congrès, qui avaient détenu le pouvoir de 1937 à 1939, d'être hostiles aux intérêts musulmans, de les soumettre à d'injustes discriminations, qui permettaient d'imaginer ce que serait une administration sous le contrôle du Congrès dans une Inde indépendante⁽⁵⁶⁾.

En 1920 déjà, Mohamed Ali Jinnah avait quitté le Congrès dont il avait été membre jusque là en se montrant vigoureux partisan de la coopération entre les deux communautés au sein de celui-ci. Il l'accusait à présent de poursuivre une politique de domination hindoue⁽⁵⁷⁾. Sous l'influence de Gandhi, le caractère hindou du Congrès s'était accentué ; ses cérémonies, ses symboles, ses slogans tendaient à envelopper les revendications politiques d'une atmosphère quasi religieuse. « En confondant la morale avec la religion et la religion avec la politique, dit Moraes, le Mahtma contribua malheureusement à renforcer les craintes et la méfiance des Musulmans »⁽⁵⁸⁾. Jinnah n'en stimula que davantage le développement d'un sentiment national musulman, particulièrement dans les classes moyennes des villes. C'est ainsi que la Ligue adopta à Lahore en 1940 une résolution suivant laquelle « les régions dans lesquelles les Musulmans sont en majorité, comme c'est le cas dans

celles du nord-ouest et de l'est de l'Inde, devaient être groupées de manière à former des États indépendants dont les unités constituantes devaient être autonomes et souveraines »⁽⁵⁹⁾. L'idée d'un Pakistan, formulée déjà par des intellectuels une dizaine d'années auparavant, avait pris corps.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, l'existence du régime britannique était devenue de plus en plus précaire ; sa fin paraissait proche. Un gouvernement national intérimaire fut formé sous la présidence de M. Nehru ; mais la collaboration dans son sein entre dirigeants du Congrès et de la Ligue, se révéla décidément impossible. La violence était dans l'air, une grave mutinerie avait éclaté dans la marine indienne en février 1946. Le 16 août, Calcutta, transformé en champ de bataille, était devenu le théâtre d'un terrible déchaînement de fureur : « on élevait des barricades, écrivait Tibor Mende ; Hindous et Musulmans se battaient au couteau et au poignard... des milliers de gens furent massacrés dans la rue... Lorsque ce délire meurtrier se calma, on comptait de 20 à 30 mille morts dans la seule ville de Calcutta ». Cette journée du 16 août 1946 ne fut que le point de départ d'une réaction en chaîne de meurtres et de représailles, de violence et de contre-violence, de bestialité répondant à la cruauté⁽⁶⁰⁾. Grèves, mutineries, émeutes sanglantes se succédèrent. L'Administration et la police étaient débordées. Plusieurs régions étaient devenues ingouvernables. A Londres, le cabinet décida d'en finir en fixant une date limite ; il annonça le 20 février 1947 que la souveraineté britannique sur l'Inde cesserait en juin 1948 au plus tard⁽⁶¹⁾.

Lord Mountbatten, nommé vice-roi, arriva à Delhi le 22 mars 1947. Il se rendit compte aussitôt de l'impossibilité de réaliser l'entente entre le Congrès et la Ligue à laquelle l'indépendance avait été jusque là subordonnée et dont le « *Cabinet Mission Plan* » de 1946 avait été la dernière formule. Dans une allocution radiophonique, il constate que, tout recours à la force pour maintenir

(55) Moraes, *India today* (New-York, 1960, pp. 53 et sv.).

(56) Holden Furber, *Pakistan* dans Rosinger, *op. cit.*, p. 491.

(57) Rosinger, *loc. cit.*, p. 452.

(58) Moraes, *loc. cit.*, p. 81.

(59) Furber, *loc. cit.*, p. 491.

(60) Tibor Mende, *L'Inde devant l'orage* (Paris, 1950, pp. 64 et sv.).

(61) Earl Attlee remembers in conversation with Francis Williams (*The Sunday Times*, December 4, 1960).

l'unité étant exclu, « *the only alternative to coercion is partition* »⁽⁶²⁾ ; deux gouvernements distincts seraient donc constitués. Conformément à son avis, le Gouvernement britannique rendit public, le 3 juin, le plan de partage. L'*India Independence Act* fut adopté le 18 juillet. Conformément à ses dispositions, l'Union indienne formée des provinces à prédominance indienne et le Pakistan formé des provinces à prédominance musulmane, devaient devenir deux États indépendants le 15 août 1948, tandis qu'un parti important parmi les Sikhs réclamait la création d'un Sikhistan⁽⁶³⁾.

M. Nehru avait passionnément foi dans l'unité nationale de l'Inde ; il était convaincu que sa scission avait été provoquée et encouragée par les Britanniques qui l'avaient gouvernée conformément à la méthode de *divide et impera*⁽⁶⁴⁾.

Le plan de partage divisait la province de Pendjab. Avant même qu'il y fût mis en vigueur, les Hindous et les Sikhs d'une part, les Musulmans d'autre part, y étaient aux prises, et s'entretuaient. Les massacres s'étendirent dans le nord et plus tard, fin 1949, début 1950, dans le Bengale également divisé. Le nombre des morts, suivant des estimations sérieuses faites à défaut de chiffres officiels, dépassa le million. Prises de panique, des populations entières s'enfuirent. Ce fut l'un des plus grands et des plus pitoyables exodes que le monde eût connu jusque là. Il affecta quelque 15 millions d'êtres humains⁽⁶⁵⁾.

Dès 1947, un conflit armé avait éclaté entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire. Cet État dont la population est en grande majorité musulmane avait pour Maharajah un Hindou ; son armée était formée d'Hindous, de Sikhs et de Gurkha. A la suite des massacres commis par les Sikhs dans le Pendjab voisin, des Musulmans étaient venus en grand nombre y chercher refuge. On conçoit la tension entre les deux communautés au moment où le Cachemire allait devoir accéder soit à l'Inde, soit au Pakistan⁽⁶⁶⁾. Dans le courant du printemps de 1947, des débuts de soulèvement avaient déjà été brutalement réprimés par le Maharajah. Les deux partis adverses avaient par la suite reçu des renforts venus du Pendjab. Des partisans Musulmans, la plupart vétérans de la grande guerre, avaient gagné les montagnes. L'échéance du 15 août était survenu dans cette situation explosive sans que le Maharajah eût fait connaître

auquel des deux nouveaux États le Cachemire se joignait.

Dans la nuit du 21 au 22 octobre, des guerriers des tribus de la frontière du Nord-Ouest, réputés pour leur esprit belliqueux, se portèrent au secours de leurs coréligionnaires victimes des soldats du Maharajah hindou et envahirent le Cachemire au nombre de 2.000, pillant, massacrant, incendiant, répandant la terreur parmi les Hindous. A titre de représailles, les Sikhs, les Hindous, les troupes de l'État massacraient de leur côté les populations musulmanes dont 100.000 environ se réfugièrent au Pakistan. Le 26 octobre, tout en accédant à l'Union indienne, le Maharajah faisait appel à son assistance militaire et celle-ci lui était prêtée dès le lendemain.

L'armée pakistanaise n'allait pas tarder à entrer en action à son tour. L'Inde et le Pakistan qui, de fait, se trouvaient ainsi en état de guerre compétaient à ce moment dans leurs armées, respectivement 300 et 700 officiers britanniques ; aucun cependant ne participait aux opérations⁽⁶⁷⁾. Le 1^{er} janvier 1948, le Conseil de Sécurité des Nations Unies fut saisi du conflit, mais une année s'écoula avant que la Commission qu'il avait envoyée sur place, pût obtenir une suspension des hostilités. Les deux armées sont, jusqu'aujourd'hui, restées rangées face à face sous la surveillance des officiers observateurs des Nations Unies, les hostilités pouvant reprendre à tout moment. Si les relations entre les deux États se sont récemment améliorées, les efforts persévérants accomplis en vue de trouver une solution au conflit sont demeurés vains, l'Union Soviétique ayant ouvertement pris parti pour l'Inde et usant de son droit de veto en sa faveur⁽⁶⁸⁾.

Hyderabad, le plus important des états princiers avec une population de 17 millions d'habitants, fut également le théâtre d'un conflit armé. A l'inverse du Cachemire, le souverain en était musulman et

(62) A. Mellor, *Indian since partition* (Hull, 1951, p. 26).

(63) *Ibid.*, p. 34.

(64) J. Korbél, *Danger in Kashmi* (Princeton, 1954, p. 26).

(65) Van Langenhove, *Le Congo et les problèmes de la décolonisation* (Bruxelles, IIRI, Chronique de Politique Etrangère, n° 4-6, 1960, pp. 424-425).

(66) Korbél, *loc. cit.*, pp. 54 et sv.

(67) *Ibid.*, p. 125.

(68) Van Langenhove, *La crise du système de sécurité collective des Nations Unies* (Bruxelles, Institut Royal des Relations Internationales, 1958, p. 157).

la population en grande majorité hindoue ; pas plus que le Maharajah du Cachemire, le Nizam de Hyderabad n'avait fait connaître le 15 août 1947 à quel Etat il décidait d'accéder. Un Musulman fanatique qui voulait faire de Hyderabad un Etat musulman avait créé une milice privée appelée Razakars. Au début de 1948, ceux-ci étendirent leur action dans les régions rurales depuis longtemps en proie à la misère ; ils y furent appuyés par les communistes qui provoquèrent un soulèvement à Telengana et furent accusés par M. Nehru, le 7 septembre, d'avoir, au cours de raids accomplis en territoire indien, massacré plusieurs centaines de personnes, procédé à des enlèvements, à des viols, à des pillages⁽⁶⁹⁾. Menacés de représailles, le Nizam avait fait appel au Conseil de Sécurité des Nations Unies déjà saisi de la question du Cachemire. Le 13 septembre des attaques convergentes de l'armée indienne obligeaient les forces de Hyderabad de déposer les armes le 17 septembre, mais la répression de la révolte paysanne de Telengana dura plus d'un an⁽⁷⁰⁾.

La scission de l'Inde au moment de son accession à l'indépendance s'était opérée sur le plan religieux ; elle avait cependant un caractère nettement national qui se traduisit par la création de deux Etats indépendants. Le principal d'entre eux, l'Union indienne, était elle-même travaillée par d'autres forces de désagrégation, celles-ci de nature linguistique.

Le Congrès s'était autrefois montré favorable à un remembrement des provinces suivant les principaux groupes linguistiques ; mais il avait changé d'avis après la « partition », craignant de donner des encouragements aux tendances séparatistes favorisées par le parti communiste⁽⁷¹⁾. A la suite de manifestations populaires et en dépit de la rivalité des Tamils, le gouvernement annonça le 19 décembre 1953 qu'il avait décidé de créer un Etat Andhra formé de l'aire linguistique Telugu de Madras, et de donner ainsi satisfaction à un mouvement populaire déjà ancien. Le nouvel Etat fut inauguré le 1^{er} octobre 1953 ; sa population (de 20 millions d'habitants) comprend la moitié du groupe linguistique Telugu⁽⁷²⁾. Sur rapport d'une Commission créée le 19 décembre 1953, l'*India States Reorganization Act* fut adopté ; il effectua un remembrement général qui entra en vigueur le 1^{er} novembre 1956 : il réduisait le nombre des Etats de 27 à 14⁽⁷³⁾. La commission avait compris dans

ses propositions diverses sauvegardes tendant à promouvoir l'unité de l'Inde et à combattre le particularisme pouvant résulter de régions unilingues⁽⁷⁴⁾. Dès la publication du plan, des troubles avaient cependant éclaté dans l'Etat de Bombay, peuplé de Gujarti détenant le commerce et de Mahrattes beaucoup plus nombreux ; ceux-ci, voulant être maîtres chez eux, réclamaient un Etat distinct. En janvier 1956, la ville de Bombay, dont Mahrattes et Gujarti se disputaient l'attribution, fut pendant six jours le théâtre de sanglantes émeutes qui les mettaient aux prises et qui causèrent, outre d'importantes pertes matérielles, la mort de plusieurs centaines de personnes.

*
*
*

Le cas de l'Indonésie est différent. Les Pays-Bas recoururent aux armes de 1946 à 1949 en vue de faire prévaloir les conditions auxquelles ils entendaient subordonner l'indépendance ; la commune opposition à leur égard en fut renforcée et prolongée, et l'action des forces de désagrégation retardée ou affaiblie. Celles-ci n'en produisirent pas moins de graves déchirements et des conflits internes, principalement une fois que l'émancipation eût été acquise.

Au début de 1948 déjà, peu de temps après la conclusion de l'accord de Renville le 17 janvier et de la trêve qu'il avait réalisée tout en arrêtant les principes fondamentaux d'un règlement, un chef religieux extrémiste avait lancé, dans l'ouest de Java, un mouvement religieux appelé Darul Islam qui, comme les Mujahids en Birmanie, poursuivait la création d'un Etat musulman théocratique et avait installé son propre gouvernement ; en octobre 1949, il avait pris une telle extension que la République d'Indonésie ne pensait pas pouvoir en triompher et en était même venu à coopérer avec les Pays-Bas dans sa lutte contre cet ennemi commun⁽⁷⁵⁾.

(69) Moreas, *loc. cit.*, p. 156.

(70) Mende, *loc. cit.*, pp. 119-120.

(71) J. Bondurant, *Régionalism versus provincialism: a study in problems of National unity* (Berkeley, University of California, Indian press digest, December 1958, pp. 21 et sv.).

(72) *Ibid.*, pp. 32 et sv.).

(73) *Ibid.*, p. 39 et pp. 47 et sv.).

(74) Commonwealth Survey, vol. 1, 18 octobre 1955, pp. 900-901; vol. 2, 13 novembre 1956, p. 944.

(75) A. Taylor, *Indonesian independence and the United Nations* (London, 1960, pp. 221 et 326).

L'accord de la Table Ronde conclu à La Haye, le 2 novembre 1949, consacrait la structure fédérale de l'Indonésie indépendante : en vertu de ses dispositions, c'est aux Etats-Unis d'Indonésie que les Pays-Bas transféraient leur souveraineté. Mais en soutenant le principe fédéral et en le faisant adopter, les Pays-Bas l'avaient rendu suspect aux yeux des nationalistes qui dénonçaient les fédéralistes comme des instruments de la politique hollandaise. Aussi le transfert de souveraineté était-il à peine effectué que, en vertu d'une loi d'exception promulguée le 7 mars 1950, le territoire du Java oriental, du Java central, de Madura, de Padang et de Sabang étaient incorporés à la République d'Indonésie par décret du 9 mars ; le 19 mai, un accord intervenait sur la constitution d'un Etat unitaire ⁽⁷⁶⁾.

Mais une réaction n'allait pas tarder à se produire, particulièrement dans les îles excentriques, contre l'unitarisme que Java avait fait prévaloir. L'ancien pouvoir colonial étant à présent disparu, la commune opposition contre lui cessait d'agir ; les facteurs de désagrégation allaient se manifester avec une force grandissante.

Le 25 avril 1950, la création de la République des Moluques était proclamée à Amboine. Elle comprenait Amboine, Bourou, Ceram et d'autres îles avoisinantes. Elles se séparaient de l'Etat de l'Indonésie orientale, ce dernier « n'étant plus capable de maintenir son statut d'Etat faisant partie de la République », ainsi que de la République des Etats-Unis d'Indonésie, celle-ci « ayant agi en violation des résolutions de la Conférence de la Table Ronde et de la constitution provisoire » ⁽⁷⁷⁾.

Le gouvernement indonésien ayant vainement cherché une solution pacifique avec ceux qu'il considérait comme des rebelles, chargea l'armée de réprimer la révolte. On a dit que celle-ci avait été fomentée par les Hollandais ; mais on a relevé d'autre part que les forces indonésiennes et leur ravitaillement avaient été presque entièrement transportés par des navires hollandais ⁽⁷⁸⁾. Quoi qu'il en soit, ces forces débarquèrent en septembre à Amboine et dans l'île de Ceram. Le 6 octobre, la Commission des Nations Unies pour l'Indonésie adressa un appel au gouvernement indonésien l'invitant à mettre fin aux opérations militaires, à renouveler ses efforts de règlement pacifique et à accepter ses bons offices à cet effet. Le gouvernement indonésien répondit que l'intervention de la

Commission ne ferait qu'encourager les rebelles ⁽⁷⁹⁾. La Commission ayant fait rapport à ce sujet au Conseil de Sécurité, le représentant des Etats-Unis déclara au nom de son gouvernement, à la séance du 30 octobre, que la question devait être examinée à une date rapprochée. Elle fut cependant laissée sans suite et il en fut de même d'une demande d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale en 1952.

A plusieurs reprises, en 1950, 1951 et 1952 notamment, le gouvernement avait annoncé que les derniers rebelles s'étaient rendus ; il continuait cependant d'envoyer des renforts dans cette partie de l'archipel ; la République des Moluques du Sud annonçait d'autre part, que ses forces régulières avaient lancé une offensive générale le 10 décembre 1954.

Quelles que soient la pénurie et la valeur incertaine des informations, il n'est pas douteux que les hostilités se soient poursuivies avec des vicissitudes diverses, principalement sous la forme de guérilla. Suivant le correspondant militaire du *New York Times*, elles se seraient intensifiées en 1955, mettant aux prises un total de 50.000 combattants ⁽⁸⁰⁾.

La République des Moluques du Sud engloba un groupe d'îles dont la population, évaluée à 1.500.000 habitants, a un type physique intermédiaire entre celui des Mélanésiens et celui des Indonésiens ; elle a été de longue date christianisée ; de tendance pro-occidentale et anticommuniste, elle diffère profondément, par ses mœurs, sa religion, son langage, des autres Indonésiens. C'est ce qui explique sa réaction contre la structure unitaire donnée à l'Etat indonésien en 1950 et l'opiniâtreté de sa lutte pour l'indépendance ⁽⁸¹⁾.

Au début de 1957, l'action des forces de désagrégation et l'opposition au gouvernement central de Java prirent encore plus d'ampleur. Le soulèvement s'étendit vers l'Est à une région d'une étendue de plus de seize cents kilomètres et compre-

(76) *Ibid.*, p. 416.

(77) Nations Unies, Conseil de Sécurité, S/2087, 13 avril 1951, § 89.

(78) H.W. Baldwin, *New-York Times*, 10 janvier 1955 ; voir aussi G. Van der Molen, *Indonesia and the Republic of South Moluccas* (London, International Relations, April 1958, pp. 398-399).

(79) Nations Unies, *loc. cit.*, §§ 101 et 102.

(80) H. Baldwin, *War in South Moluccas* (*New-York Times*, January 10, 1955).

(81) Cf. G. Van der Molen, *loc. cit.*, pp. 393 et sv.

nant notamment, avec une population de douze millions d'âmes environ, outre les Moluques, Célèbes et les petites îles de la Sonde. Il englobait en plus un vaste quadrilatère dans la partie centrale de Java ; d'importantes régions de Sumatra où plusieurs chefs militaires et gouverneurs avaient pris le pouvoir, contestant en droit ou en fait l'autorité, voire la légitimité du gouvernement central ; Bornéo, où des bandes armées sévissaient par intermittence ; à Java comme à Sumatra et à Bornéo, des partisans se réclamant du Darul Islam continuaient de tenir le maquis⁽⁸²⁾. Le mouvement, de tendance principalement autonomiste ou sécessionniste, traduisait aussi des griefs d'ordre économique. En Indonésie orientale, comme à Sumatra, l'opinion s'était répandue que Java vivait aux dépens des autres îles⁽⁸³⁾ ; les « rebelles » demandaient que le change étranger produit par les exportations en provenance de leur région, fût utilisé principalement au profit de celle-ci et non pas de Javanais de Jakarta, ce qui évoque les préoccupations analogues apparues au Congo, au moment de la sécession du Katanga en juillet 1960. En février 1948, les rebelles du Sumatra central annonçaient l'instauration d'un « gouvernement révolutionnaire de la République d'Indonésie »⁽⁸⁴⁾. Les succès remportés au début du premier semestre de cette année par les forces gouvernementales à Sumatra et à Célèbes, ne mirent pas fin à la guerre civile. De nouvelles offensives rebelles se produisaient dans l'île de Célèbes en 1959 ; suivant la Croix Rouge on y comptait 600.000 réfugiés qui avaient dû abandonner leurs foyers. Les Moluques du Sud échappaient toujours à l'autorité du gouvernement central. A la fin de l'année, de nouvelles attaques du Darul Islam à Java faisaient de nombreuses victimes et le Président Soekarno annonçait la prolongation de la loi martiale.

*
**

En Asie, pas plus qu'en Afrique, il n'est guère d'Etats issus de la décolonisation dont l'intégrité n'ait été menacée au moment de l'indépendance par des forces de désagrégation d'ordre ethnique, linguistique, religieux ou social. Je me bornerai à citer encore : les soulèvements des Kurdes en Irak ou des Druses en Syrie ; l'incidence du facteur religieux sur la guerre civile au Liban, en 1958⁽⁸⁵⁾ ; l'état de guerre qui perdure en Palestine depuis que, à l'abandon du mandat britannique, il y a une

douzaine d'années, s'opéra un partage âprement contesté ; les conflits sanglants à Ceylan entre Tamils immigrés de l'Inde et Cingalais autochtones de religion bouddhique ; la longue rébellion des Huks aux Philippines ; la guérilla des Chinois communistes dans les jungles de Malaisie, qu'une force de plus de 100.000 hommes secondée par 250.000 *home guards*, par la R.A.F. et la *Royal Navy*, ne parvint à réduire qu'après de nombreuses années ; la guerre civile endémique au Laos, chétif royaume dans lequel la France avait assemblé des populations ethniquement et socialement hétérogènes ; et par dessus tous ces conflits, la grande ombre de la guerre froide.

*
**

L'analyse des péripéties de la décolonisation, dont j'ai rappelé les plus saillantes, permet d'y discerner un processus présentant des caractères constants. L'indépendance, à mesure qu'elle approche, arrête les forces qui, sous le régime colonial, contribuaient à la cohésion des précaires mosaïques que sont les territoires non autonomes. Ce sont des forces opposées qui, à présent, entrent en action. Tandis que la commune opposition au pouvoir colonial cesse, les facteurs de désagrégation qu'elle réprimait tendent à devenir prédominants.

L'affaiblissement de la cohésion ou la tendance à la désintégration ne se manifestent toutefois pas d'une manière régulière et continue ; ils sont sujets aux fluctuations résultant des conjonctures locales. Sous l'influence de celle-ci, d'autres forces peuvent intervenir à titre subsidiaire.

Ce n'est pas là, au surplus, un phénomène propre à la décolonisation, mais aux révolutions en général dont la décolonisation n'est qu'un cas particulier. Leur succès implique en effet deux phases successives : au cours de la première, l'autorité existante est abolie ; la commune opposition dont elle était l'objet réunissait tous ses adversaires et assurait leur action concordante, n'eussent-ils eu

(82) E. Nessler, L'Indonésie écartelée (*Le Monde*, 13 février 1957).

(83) *Revolt in Indonesia* (London, *The Round Table*, March 1958, p. 131).

(84) *Indonesia: Developments during the past two years* (Canberra, Current Notes on international affairs issued by the Department of External Affairs, June 1959, p. 300).

(85) Cf. *Le Moyen Orient et la Ligue Arabe* (Institut Royal des Relations Internationales, mai-juillet 1959, pp. 393 et sv.).

rien d'autre en commun. Mais une fois cette phase accomplie, il s'agit de construire une nouvelle autorité, c'est-à-dire de s'entendre non plus contre, mais pour quelque chose. J'ai montré naguère que, si les Belges, à la fin du XVIII^e siècle, avaient réalisé avec succès la phase destructive de leur révolution contre le régime autrichien, ils avaient échoué dans la phase constructive de l'édification d'un nouvel Etat, tandis qu'en 1830, leur révolution fut couronnée de succès, aussi bien dans la phase positive que dans la phase négative qui l'avait précédée ⁽⁸⁶⁾.

L'une des principales forces révolutionnaires se trouve à notre époque, dans le nationalisme anti-colonialiste. Il a acquis une virulence qui soumet les puissances administrantes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs territoires non autonomes, à une pression qui tend à devenir irrésistible. C'est une pression interne qui détermine le Royaume-Uni à mettre précipitamment un terme à sa souveraineté sur la Birmanie et sur l'Inde en 1947; c'est une pression à la fois interne et externe qui provoqua l'échec de la résistance hollandaise et française en Indonésie et en Indochine; c'est la conscience de la puissance de cette pression qui détermina le Général de Gaulle, en juillet 1958, à offrir à l'Afrique Noire française et à Madagascar, l'option de l'indépendance; et il saute aux yeux que si, en 1960, la Belgique n'avait pas cédé à la pression interne, la pression externe l'y eût bientôt contrainte.

Semblable poussée obéit au mot d'ordre général de « l'indépendance immédiate », que les Nigériens, par exemple, traduisent par « *better to reign in hell than to serve in heaven* ». Une véritable mystique s'est développée dans ce sens. L'Assemblée Générale des Nations Unies en a révélé récemment la puissance en adoptant, au cours de sa présente session, la résolution qu'un groupe de 28 Etats

afro-asiatiques lui avaient soumise et qui était la réplique, en termes plus modérés, du projet présenté par M. Khrouchtchev le 24 septembre 1960. Elle l'approuva le 14 décembre par 89 voix, sans opposition et avec les 9 abstentions des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni, de l'Autriche, de la Belgique, de la République Dominicaine, de l'Espagne, du Portugal et de l'Union Sud Africaine. En dépit de la crise congolaise dont elle délibérait concurremment, l'Assemblée y déclare notamment que le « manque de préparation dans le domaine politique, économique et social ou dans celui de l'enseignement ne doit jamais être pris comme prétexte pour retarder l'indépendance ».

Quel peut être dans ces conditions, le sort des Etats issus de la décolonisation? La plupart ne sont que des constructions fragiles car ils résultent de l'assemblage récent et précaire d'éléments hétérogènes. Quel que soit leur manque de préparation et de maturité, les voilà cependant lancés au milieu de tous les dangers du monde moderne; les voilà en même temps aux prises avec la difficulté supplémentaire de sauvegarder leur intégrité, au moment même où leur accession à l'indépendance élimine les forces qui maintenaient leur cohésion et fait apparaître toutes celles qui tendent à la rompre.

L'unanimité avec laquelle l'Assemblée Générale des Nations Unies refuse expressément de tenir compte de faits aussi évidents démontre combien la raison a peu de prise sur les impulsions irrationnelles auxquelles le nationalisme anticolonialiste a donné naissance.

C'est là, pour le maintien de l'ordre public et de la paix internationale, un des grands problèmes de notre époque.

(86) Van Langenhove, *La volonté nationale belge en 1830* (Paris, Van Oest, 1917, pp. 6-7).



La Commune

par André MAST,

Professeur à l'Université de Gand (1).

★

Pour rester fidèle aux méthodes d'approche classiques de mon sujet, je commencerai par rendre hommage à la commune. A l'origine était la commune, cette cellule-mère de notre organisation administrative.

Sorte de succédané de l'irréalisable démocratie directe (2), l'organisation communale sert la liberté parce qu'elle limite le pouvoir étatique. Elle met l'autorité à la portée du citoyen et le gouvernant à l'écoute du gouverné. Rapprochant l'administrateur de l'administré elle humanise la règle juridique. Associant des milliers de citoyens à la gestion de la chose publique et leur assurant par là une éducation politique, elle constitue les cadres indispensables au bon fonctionnement de l'Etat démocratique. L'articulation simple des cadres politiques locaux assure efficacement les contacts de base et la jaillissante et bénéfique initiative communale rend à l'administré des services indéniables.

Je n'insisterai pas davantage sur les vertus communales. D'abord parce que je n'ai pas à vous convaincre de ce dont nous sommes tous convaincus, trop convaincus peut-être. Ensuite parce que dans ce cycle de conférences, j'ai à vous faire part de mes réflexions sur la crise des institutions communales et que c'est avant tout sur les déficiences de notre appareil de décentralisation locale qu'il m'appartient d'attirer votre attention.

Comme toutes les vertus et toutes les libertés, les libertés et les vertus communales doivent être pratiquées avec une juste modération.

On invoque trop souvent le glorieux passé des communes et les services qu'elles ont pu rendre pour assurer le maintien de structures désuètes ou le respect de droits et de privilèges que ne justifient plus suffisamment les services rendus.

Ainsi on en arrive à considérer ce qu'il est convenu d'appeler l'autonomie communale non plus

en fonction des circonstances de temps et de lieu ou en fonction des besoins des administrés mais comme un but en soi, ce qui est toujours grave pour l'avenir de l'institution qui est en cause.

Demeurées dans leurs lignes essentielles, telles qu'elles furent mises en place par la loi organique du 30 mars 1836, les institutions communales belges sont mal adaptées aux besoins de notre temps; leur fonctionnement est exagérément coûteux et trop souvent inefficace.

La commune doit, comme tous les autres sujets de notre droit public, pouvoir faire l'objet d'une recherche critique et rigoureusement objective. Vérité allant de soi, dira-t-on. Et c'est bien mon sentiment. Mais, du moins en Belgique, un sujet aussi chargé de mythes est rebelle à l'analyse critique.

J'ai assisté à de nombreux congrès, tables rondes et journées administratives où magistrats et fonctionnaires locaux, s'exaltant des vertus de leur état, invoquent l'autonomie communale comme un dogme, mettent en accusation le pouvoir central et réclament pour les communes, ces éternelles sacrifiées, plus de liberté et moins de contrôle, plus de subsides et moins de responsabilités. Chaque fois j'ai admiré comment — avec une touchante et évidente bonne foi — les orateurs s'entendaient à infléchir les textes constitutionnels et les principes démocratiques dans le sens de leurs conceptions et souvent de leurs intérêts. Et j'ai pu constater avec quelle économie de moyens ces mêmes orateurs parvenaient à faire partager l'opinion que, lorsque dans le secteur communal il advient que les choses aillent mal, la faute en est toujours à l'Etat.

(1) Communication faite le 18 janvier 1961 à la tribune de l'Institut belge de Science politique.

(2) G. Burdeau, *Traité de science politique*, II, p. 257.

Depuis des années je suis les débats parlementaires consacrés à la gestion de la chose communale.

Je suppose ne pas être le seul à y déceler une sourcilieuse défiance à l'égard de tout ce qui bouge, un optimisme quiet, une propension à voir partout des droits acquis et trop souvent, je le crains, une volonté de ne pas voir les choses comme elles sont.

Tirant la leçon d'un débat consacré le 1^{er} juin 1960 à la situation financière des communes, et prenant parti contre la réduction du nombre des communes, un sénateur concluait par ces phrases mémorables : « Il ne faut pas vouloir de trop grands changements ; je tiens à ce qu'il y ait beaucoup de bourgmestres, beaucoup d'échevins et beaucoup de conseillers communaux. » Tous les observateurs de notre vie communale ne sont pas aussi ingénument sincères et sans doute nombre d'entre eux pensent-ils différemment mais en général on voit les défauts de notre appareil de décentralisation locale tout en se refusant à les regarder. Ceux qui dans chacun de leurs partis les dénoncent sont parfois entendus, mais ils ne sont jamais écoutés. Réformer est un verbe qui dans le secteur communal n'a cours que s'il se conjugue au conditionnel ou au mode optatif ; le futur est toléré mais le présent de l'indicatif est mal venu.

Les mots «autonomie communale» semblent avoir un potentiel affectif qui engourdit la critique. Marquer quelque réserve à son égard ou dire que l'expression qu'on nous en propose est inadaptée au monde dans lequel nous vivons, c'est déjà se singulariser et — mon Dieu ! — c'est presque s'exposer du côté de l'orthodoxie démocratique. A vrai dire, je connais peu de secteurs où le conformisme est aussi pesant.

Et pourtant il doit être permis — du moins entre nous — de récuser la doctrine de ces prophètes africains qui estiment qu'il vaut mieux s'administrer soi-même que d'être bien administré. On doit pouvoir juger la décentralisation locale par ses effets utiles, c'est-à-dire par rapport aux intérêts des administrés.

Si les aphorismes de Tocqueville ont gardé leur valeur, ce n'est pas à la manière d'un alibi ou d'une excuse. La décentralisation dans les pays anglo-saxons, à laquelle s'appliquait sa réflexion, n'a su rester vivante que parce qu'elle s'est puis-

samment renouvelée alors que notre régime éprouve d'insurmontables difficultés à réaliser n'importe quelle réforme. Je voudrais vous dire ce soir mes inquiétudes à ce sujet en reprenant, un à un, les principes constitutionnels qui régissent la vie communale, en vous disant leurs vicissitudes et leurs altérations.

Le premier de ces principes est celui que faute de mieux j'appellerai l'autonomie communale. Le second a trait au pouvoir de décision des communes en matière financière. Le troisième concerne le mode de désignation des magistrats communaux. Le dernier touche aux pouvoirs du législateur dans le domaine communal.

I

Et tout d'abord le principe dit de l'autonomie communale. Les mots sont pleins d'équivoque et, si on les ramène à leur signification étymologique, ils impliquent même un contresens. Que les 2.663 communes puissent se faire la loi et puissent avoir le droit du premier et du dernier mot, est ni plus ni moins qu'une absurdité. Jamais, au cours du XIX^e siècle, les communes n'ont eu ce pouvoir.

A bien y réfléchir, aujourd'hui, agir pour une commune, c'est être associé à une action administrative où elle peut avoir l'initiative mais où, sauf de très rares exceptions, d'autres qu'elles disent le dernier mot. Selon la terminologie d'usage, la commune est un pouvoir subordonné et à peine de verser dans l'anarchie il ne peut en être autrement dans un état ordonné.

Le constituant qui avait les idées nettes ne parle pas d'autonomie communale mais dispose sagement que les conseils communaux règlent ce qui est d'intérêt communal.

Cela signifie que, compétente pour régler les intérêts communaux, l'autorité locale ne l'est plus lorsque les intérêts en jeu cessent d'être des intérêts communaux. Le concept de l'intérêt communal donne ainsi la mesure des pouvoirs de la commune.

La Constitution ne définit pas l'intérêt communal et il n'est pas possible de le faire en partant d'une analyse des éléments intrinsèques qui le constituent. Le seul critère décisif de l'intérêt communal est sa qualification à ce titre par la loi et l'on sait ce qui relève de la compétence des autorités locales

et ce qui en est exclu, lorsque l'on sait ce que la loi a entendu laisser à leur pouvoir de décision.

Bien plus souvent par la force des choses et le vœu des administrés, que par l'effet d'une volonté consciente, le législateur a usé de son pouvoir de qualification dans le sens d'un accroissement continu des pouvoirs de l'Etat. En Belgique comme partout d'ailleurs, la tendance à la centralisation est générale et s'est imposée irrésistiblement.

Nombreux encore vers le milieu du XIX^e siècle, les intérêts exclusivement communaux ont aujourd'hui disparu ou à peu près. Les grandes lignes du statut des fonctionnaires municipaux ont été — à leur demande — réglé par le pouvoir central.

Les tâches de police quelles qu'elles soient sont devenues d'intérêt général ou d'intérêt mixte.

Que la police locale ne suffise à assurer le maintien d'ordre que lorsque celui-ci n'est pas sérieusement troublé, voilà une vérité d'expérience dont il faut savoir tirer les conséquences.

La doctrine a de tout temps fait le partage entre les fonctions propres aux autorités locales et les fonctions d'intérêt général qui leur sont déléguées. En vérité, les fonctions déléguées l'emportent aujourd'hui de très loin sur les fonctions propres, au point même de les avoir à peu près absorbées. Cette évolution a altéré la nature du pouvoir communal. Elle n'ôte pas à la décentralisation territoriale sa raison d'être ni son mérite mais lui donne un autre fondement et influe en profondeur sur ce que doivent être les rapports entre la commune et l'Etat, en mettant l'accent sur la nécessité d'une subordination du pouvoir local au pouvoir central.

Or, le fait est que dans la gestion de ces pouvoirs délégués, qui présupposent la discipline de la hiérarchie, les autorités locales revendiquent l'autonomie qui fut la leur, lorsqu'effectivement en d'autre temps, elles régnaient dans un domaine qui leur était propre.

Ainsi les organes communaux affirment le caractère spécifique de leur charge alors que cette charge a précisément perdu son caractère spécifiquement communal. Etrange et coûteux paradoxe : les mandataires locaux entendent toujours être traités comme tels, alors que leur mission a, dans une très large mesure, cessé d'être d'intérêt local et qu'elle s'accomplit dans une large proportion au nom et aux frais de l'Etat.

Cette poussée vers la centralisation répond à la manière dont les collectivités locales ont évolué depuis un siècle.

Le lien communal est fait d'une communauté d'intérêts fondée sur le voisinage et les rapports d'homme à homme qu'implique le voisinage.

Cette communauté d'intérêts fait naître une solidarité spécifique, laquelle à son tour crée le besoin d'une organisation administrative propre, mais cette administration distincte n'est justifiée que si elle est l'expression, (et dans la mesure où elle est l'expression), d'une solidarité effective entre les membres du groupe.

C'est dire combien la force et la vertu du lien communal sont relatives et combien elles varient selon les circonstances de temps et de lieu.

En Belgique, les limites des communes et leurs structures administratives sont restées ce qu'elles étaient il y a cent vingt-cinq ans, à une époque où tout le monde allait au pas ; à une époque où il fallait une grosse heure pour aller du centre d'Uccle à l'hôtel de ville de Bruxelles ; à une époque où il fallait une longue et fatigante journée pour aller de la capitale à la mer ou à la frontière française ; à une époque enfin où les autorités centrales ne pouvaient correspondre que lentement et difficilement avec les pouvoirs subordonnés.

Au moins autant par nécessité que par l'effet d'un principe de gouvernement, les 2.500 communes belges menaient alors, repliées sur elles-mêmes, une vie administrative propre. Grâce à l'octroi elles disposaient de ressources financières suffisantes et elles avaient leur force publique. Elles pouvaient prétendre assurer seules le maintien de l'ordre et s'acquitter par l'intermédiaire des commissions d'assistance publique, des rares devoirs de solidarité sociale que les pouvoirs publics estimaient devoir assumer vis-à-vis des indigents.

Par l'extraordinaire progrès des transports et des communications et par le brassage des populations qu'il a entraîné, la notion du voisinage s'est élargie. Les communautés d'intérêts fondées sur l'isolement se sont relâchées ou ont disparu. Dans bien des cas le vieux cadre local a perdu sa raison d'être ; il est devenu un facteur de régression, lorsqu'il n'est maintenu que par la force de l'habitude ou les commodités des mandataires en charge.

Tel est le cas des communes qui constituent les grandes agglomérations et où vivent plus du quart des Belges.

L'usage s'est établi de jumeler nos communes avec des communes étrangères mais il serait impossible de jumeler l'agglomération bruxelloise avec celle de n'importe quelle autre capitale ou cité importante, car aucune grande ville au monde n'est soumise à un régime aussi désordonné et aussi anachronique.

Qu'il me soit permis de redire ici ce que j'ai écrit ailleurs sur la question.

Le million d'hommes de l'agglomération bruxelloise est soumis au pouvoir de 19 administrations autonomes et rivales qui, dans les étroites et bizarres limites où elles sont enserrées, veillent jalousement au maintien de leurs prérogatives, et prétendent chacune imposer leur solution à des problèmes qui ne peuvent se résoudre qu'en fonction des besoins de l'agglomération toute entière.

Le résultat est étonnant.

Il faut 437 conseillers communaux, dix-neuf commissions d'assistance publique, dix-neuf bourgmestres, autant de secrétaires, de receveurs, de commissaires de police et une armée de fonctionnaires et d'employés pour faire le bonheur du million d'habitants du grand Bruxelles.

Il y a dans l'agglomération sept corps de pompiers, quatre associations intercommunales et trois régies pour la distribution de l'énergie électrique, quatre intercommunales et une régie pour la distribution du gaz !

Je vous laisse imaginer les doubles emplois, les pertes de temps et d'argent qu'entraîne le pullulement de ces services administratifs qui, dans l'étroit corset de leur compétence territoriale, sont chargés dans les mêmes conditions, de missions rigoureusement identiques.

Il a fallu des années de longues et patientes discussions pour qu'à la suite d'un assassinat retentissant, les dix-neuf municipalités conviennent de mettre un numéro d'appel téléphonique commun à la disposition des citoyens menacés dans leur vie ou dans leurs biens.

Rappelez-vous les incidents pitoyables et ridicules qui, en 1957-1958, marquèrent la construction

des voies d'accès à l'Exposition. Les variations d'humeur des édiles d'une des communes de l'agglomération causèrent une ruineuse interruption des travaux, qui coûta des dizaines de millions au Trésor.

Chacune des dix-neuf communes qui entourent Bruxelles veut avoir son centre culturel, mais toutes refusent systématiquement de participer aux charges du Théâtre de la Monnaie qui dessert pourtant toute l'agglomération.

Je ne voudrais faire de peine à personne mais comment ne pas constater que ces dix-neuf bourgmestres, ces centaines de conseillers communaux et cette armée de fonctionnaires qui les assistent sont un défi au bon sens à une époque où l'on attend partout le salut d'une productivité patiemment et sagement élaborée dans les plus infimes détails.

Situation d'autant plus insolite que ce morcellement n'est compensé par aucune des valeurs dont on crédite l'autonomie communale.

Les habitants d'Ixelles ou de Schaerbeek qui, dans leur majorité, ne savent ni où commence ni où finit leur commune et qui ne connaissent pas leurs édiles, et qui lorsqu'ils se marient, voient pour la première fois l'échevin qui reçoit leur consentement, n'ont plus comme Ixellois ou comme Schaerbequois d'intérêts communs distincts. Ils se considèrent en fait comme des Bruxellois qui, pour des raisons qu'ils ignorent et auxquelles ils ne s'intéressent pas, relèvent d'une administration de quartier qui règle pour eux des questions d'état civil et de police et qui leur est aussi étrangère et aussi lointaine que l'administration de l'Etat.

Pour les dix-huit faubourgs de l'agglomération, l'autonomie communale est devenue le but en soi dont je parlais il y a un instant.

Bien sûr, les franchises locales ont leur raison d'être dans la capitale, mais ce n'est qu'aux dimensions de l'agglomération qu'elles sont justifiées car c'est à ces dimensions seules qu'existe la solidarité d'intérêts dont la commune est l'expression.

On nous disait il y a deux mois, à cette tribune même et avec infiniment de talent, que l'impossibilité où se trouve le législateur de résoudre le problème des grandes agglomérations est la rançon de la démocratie, que la prétendue impuissance du

Parlement est faite du conservatisme latent des habitants de l'agglomération et qu'en Belgique on a conscience des périls du gigantisme urbain.

Je réponds à cela que la Belgique est le seul pays qui paie ce prix pour la démocratie, car l'étonnante bouillie administrative dont est fait le régime de la capitale est sans égale au monde; je dis que si une réforme est juste il faut pour la réaliser savoir vaincre le conservatisme latent des populations et je pense que toute réforme est à ce prix. J'ajoute enfin que c'est se tromper sur la personne et imputer aux administrés les sentiments des administrateurs locaux, que de croire que les habitants des communes suburbaines brûlent de je ne sais quel patriotisme de quartier.

Que demain Ixelles ou Saint-Gilles soient absorbées par Bruxelles, les Ixellois et les Saint-Gillois ne seront pas plus marris que ne le furent les habitants de Laeken lorsque leur commune cessa d'être.

Quant aux périls du gigantisme urbain, ils existent surtout dans l'esprit de ceux qui ont intérêt à ce que les choses restent ce qu'elles sont et je ne vois pas pourquoi des difficultés qui, par la déconcentration sur le plan local, ont trouvé leur solution à Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Marseille, Lyon et tant d'autres villes de par le monde, ne pourraient trouver la leur à Bruxelles. En vérité le problème n'est insoluble que parce qu'on le laisse se poser en termes de droits acquis et que ceux qui se réclament de ces droits savent les faire triompher aux dépens des intérêts de leurs administrés.

Alors que dans l'ordre naturel la fonction crée l'organe, il se fait que dans l'ordre communal, tout au moins à Bruxelles et dans les autres agglomérations urbaines du pays, l'organe perpétue des fonctions périmées.

*

**

Quant au nombre des communes, personne, je crois, ne contestera qu'il ne soit excessif.

Il y a en Belgique 2.663 communes, cent de plus qu'en 1830, ce qui est beaucoup trop dans un petit pays qui est d'accès facile dans chacune des parties de son territoire. Parmi elles, 203 ont moins de 300 et 566 moins de 500 habitants. Cette prolifération rend l'administration locale coûteuse et inefficace. Le sénateur Allard a dit fort justement

que la liberté pour une petite commune est surtout la liberté de ne rien faire. A moins de disposer de biens propres comme certaines communes ardennaises, l'autorité des petites communes est forcément impuissante et leur gestion fatalement déficitaire.

Un récent projet de loi qui a fait tomber les bras à pas mal de gens, se propose d'apporter un remède à cette situation.

Aussi ne m'y attarderai-je pas.

*

**

Il faut non seulement que l'organisation communale soit, par ses assises territoriales l'expression d'une solidarité effective entre les membres du groupe qui est soumise à son autorité. Il faut en outre que, dans le cadre qui est leur, les organes communaux soient capables de gérer efficacement les intérêts qui leur sont confiés.

Ce n'est pas le cas, je le crains, de l'assistance et de l'organisation hospitalière qu'une loi organique dépassée, confiée à la vigilance d'un établissement public communal.

L'émiettement du pouvoir local se complique du fait que dans chacune des communes, l'administration locale proprement dite se double d'une administration autonome chargée des services d'assistance : les commissions d'assistance publique. Les membres de ces commissions sont désignés par le conseil communal; elles ont un receveur, un secrétaire et, dans les grosses communes, un personnel administratif important.

Dans le cadre exigü de la commune, elles gèrent des services qui, par suite du progrès social, sont devenus presque tous des services d'intérêt général.

La loi organique du 10 mars 1925 assigne une triple mission aux commissions d'assistance publique.

Elles ont pour tâche d'abord de secourir les indigents, ensuite d'assurer le service hospitalier et enfin de prendre des mesures d'assistance sociale en vue de combattre ou de prévenir l'ignorance, l'immoralité, le chômage involontaire, l'insalubrité des logements, les maladies contagieuses et le vagabondage.

La loi est restée lettre morte ou à peu près en ce qui concerne l'action préventive que la loi charge les commissions d'assistance publique de mener contre la misère sous tous ses aspects, car cette action sociale ne peut utilement être menée que par le pouvoir central.

En de nombreux cas, le progrès social a précisément consisté en ce que l'Etat assure lui-même et pour tout le pays l'accomplissement de tâches dont les communes avaient pris la très louable initiative.

Seule la première de ces missions — l'octroi de secours à domicile — peut encore être menée à bien dans les limites de la commune. Encore ne voit-on pas pourquoi cette tâche ne pourrait être assumée par les services communaux proprement dits.

Quant aux services hospitaliers s'ils relèvent encore des commissions d'assistance publique, ce n'est, une fois de plus, que par la force de l'habitude.

A la différence de ce qu'ils étaient au XIX^e siècle et même encore en 1925, les établissements hospitaliers ont dans une large mesure cessé d'être des établissements de bienfaisance puisque les salariés sont aujourd'hui des assurés sociaux, donc des malades payants et l'hôpital (qui est surtout financé par les services de l'assurance maladie-invalidité, c'est-à-dire par l'Etat) n'est plus le refuge de la misère.

D'autre part, les exigences d'une saine administration et l'intérêt de tous condamnent le morcellement de l'organisation hospitalière entre les 2.663 commissions d'assistance publique du pays. Le respect des lois qui déterminent la compétence territoriale des commissions a coûté la vie à plus d'un malheureux.

Il y a trois ans la presse a raconté le calvaire de cette patiente que son médecin traitant voulut, un jour d'octobre 1957, faire admettre à un hôpital de Bruxelles. Malgré son état inquiétant on lui en refusant l'accès parce qu'elle habitait une autre commune de l'agglomération et parce que c'était l'hôpital de cette commune qui eût dû la recevoir. Pendant six heures l'ambulance erra d'hôpital en hôpital de Bruxelles à Anderlecht, d'Anderlecht à Saint-Gilles, de Saint-Gilles à Schaerbeek, de Schaerbeek à Bruxelles pour aboutir enfin aux cliniques universitaires de Louvain où l'infortunée décéda dans la nuit.

Cet exemple, qui n'était pas le seul, illustre, à sa manière, l'absurdité d'un régime communal qui laisse à une nuée d'établissements publics plus ou moins autonomes, la gestion des services hospitaliers. Il a fallu l'intervention du législateur pour contraindre les commissions à remplir leur devoir d'assistance avant d'exiger l'accomplissement de formalités administratives.

Ce n'est pas seulement du point de vue administratif que cette situation est absurde.

La construction d'un hôpital en fonction des besoins d'une commune est aujourd'hui un non sens car, dans l'état actuel de la science, elle exige d'énormes investissements qu'aucune commission ne peut supporter. Ces hôpitaux doivent être spécialisés et pour pouvoir l'être ils doivent s'adresser à la clientèle d'une région ou parfois même du pays tout entier. Ce qui veut dire — puisque après tout, l'hôpital est là pour les malades — que c'est à l'échelon régional ou national qu'il faut organiser le régime hospitalier.

Le malade devait, au milieu du XIX^e siècle, être traité sur place; il fallait bien alors rapprocher l'hôpital du malade. Aujourd'hui, le problème est inversé: le malade peut être transporté au centre médical qui est le mieux équipé et la question de distance ne joue plus qu'un rôle recondaire.

Dès lors fonder l'organisation hospitalière sur les assises territoriales de la commune est déraisonnable. Désignés par les conseils communaux, les membres des commissions d'assistance se prévalent abusivement d'une sorte de légitimité démocratique pour perpétuer ce qu'ils croient être leurs droits acquis au maintien de leurs attributions.

L'intercommunalisation des commissions d'assistance publique permettrait dans une certaine mesure de pallier les effets de l'émiettement des services hospitaliers, particulièrement désastreux dans les grandes agglomérations. Mais les communes répugnent à user de cette solution et mettent au-dessus de tout, au-dessus même des intérêts de leurs administrés, le droit de rester maîtresses chez elles. Cette situation finit par émouvoir le législateur. Convaincu à juste titre que le pouvoir devait être armé pour mettre une terme à cette anarchie, la loi du 8 juin 1945 permit au gouvernement de décréter d'office la création d'une commission intercommunale. Un arrêté du Régent du 31 décembre 1946

créa d'autorité l'union intercommunale des commissions d'assistance publique de l'agglomération bruxelloise. Cet arrêté intrépide se heurta à la résistance victorieuse des commissions intéressées et a dû être retiré par la suite.

II

J'en viens au pouvoir de décision des communes en matière financière.

Le constituant se borne à affirmer à ce propos qu'aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal en prenant soin d'y ajouter que la loi détermine les exceptions à ce principe, dont l'expérience démontrerait la nécessité : le Congrès National n'a pas affirmé le principe de l'autonomie financière des communes. Peut-être n'a-t-il pas cru devoir le faire parce qu'au milieu du XIX^e siècle, les communes subvenaient presque toutes à leurs besoins et pouvaient sans dommage pour la gestion financière de l'Etat, lever, ou à peu près, les taxes de leur choix.

Le moins qu'on puisse dire est qu'il n'en va pas de même aujourd'hui et il ne peut en être autrement.

Quand de lourds sacrifices sont exigés de la part du contribuable, ce qui est le cas depuis 40 ans, la politique financière de l'Etat serait impossible si les communes étaient libre de fixer comme elles l'entendent leur matière imposable. L'action de organes de l'Etat auxquels la Constitution confie le pouvoir d'établir des impôts doit être coordonnée et cette coordination n'a pu se faire qu'aux dépens de l'autonomie financière des autorités décentralisées.

Autonomie à ce point réduite que depuis la loi du 24 décembre 1948, la fiscalité proprement communale ne couvre plus qu'une partie réduite des dépenses totales de la commune : 20 % en 1958.

Exception faite d'une série de petites taxes de perception difficile et coûteuse, la matière imposable que l'Etat a abandonnée aux communes, ne comprend plus que les additionnels à l'impôt foncier, les taxes industrielles et les taxes sur les spectacles. (3) La partie la plus importante des ressources des communes est aujourd'hui faite de leur quote-part dans le Fonds des communes qui, en

1958 était doté de 5,7 milliards fournis par le Trésor, et le Fonds communal d'assistance publique doté de 1,259 milliard.

La répartition se fait en fonction de critères objectifs tels que la population de la commune, le développement de la voirie, le revenu cadastral, la charge d'instruction publique, la charge de la dette.

Certes, les communes ont raison de dire que les avoirs du Fonds des communes n'appartiennent pas entièrement à l'Etat puisqu'ils correspondent, du moins pour une bonne part, aux taxes communales abolies que le Trésor perçoit ou nom des communes.

Le système n'en est pas moins mauvais car il dissocie la gestion administrative de la responsabilité financière de cette gestion.

Il ruine les notions qui sous-tendent l'autonomie communale parce que les habitants de la commune n'ont un véritable intérêt à une bonne administration de la commune et à un judicieux emploi de ses ressources que s'ils sont tenus de combler de leurs deniers une part considérable des découverts de la caisse municipale. C'est à l'égard de leurs administrés et non pas du gouvernement que les magistrats communaux doivent être responsables.

Si les administrés des petites communes supportaient eux-mêmes stoïquement les charges qu'entraîne le ruineux maintien de leur commune comme entité distincte, si les habitants de chacune des communes de l'agglomération bruxelloise savaient, parce qu'ils paient eux-mêmes la note, ce qu'il en coûte de perpétuer la dispendieuse mosaïque administrative si chère à leurs édiles, si l'électeur communal portait directement le fardeau de l'absurde émiettement des services d'hospitalisation, si telle grande ville qui veut pensionner son personnel à 55 ans et mieux le rémunérer que les agents de l'Etat, si les communes qui refusent d'opérer les retenues pour la pension de leur personnel ou les fixent à un taux inférieur à celui imposé aux fonctionnaires de l'Etat, si chacune de ces communes faisait supporter ces charges ou ces largesses par ses administrés, on ne pourrait, invoquant avec

(3) On sait que la loi du 15 février 1961 a apporté sur ce point de sensibles modifications.

émotion l'autonomie communale, que s'incliner devant une aussi belle détermination.

Mais tel n'est pas le système.

On veut que la gestion soit autonome mais que les charges, elles, soient diluées sur le plan national.

Aussi contraire soit-elle à leur autonomie, les communes se sont fort bien installées dans la loi du 24 décembre 1948 qui leur épargne l'initiative des mesures fiscales impopulaires et leur permet de rendre l'Etat responsable de l'insuffisance des ressources dont elles disposent. Et vous avez pu constater comme moi que les projets qui tendent à restituer aux communes une part de leur pouvoir fiscal, sont fraîchement accueillis.

On s'accorde à reconnaître que la situation financière des communes est catastrophique.

Les budgets de 1.121 communes étaient déficitaires en 1959 et le déficit global des communes atteignait au cours de la même année, la somme de 6 milliards 354 millions de francs (dont 4 milliards 511 millions pour les grandes villes).

Est-ce un signe des temps et les finances des communes sont-elles déficitaires dans la mesure où le sont celles de l'Etat? Non, les dépenses des communes s'accroissent à un rythme sensiblement plus élevé.

A la séance de la Chambre du 27 janvier 1960, le Ministre de l'Intérieur observait que les dépenses ordinaires des communes étaient passées de 13 milliards en 1949 à 24 milliards en 1958 et qu'ainsi elles étaient en augmentation de 84 % alors qu'au cours de la même période les dépenses de l'Etat s'étaient accrues de 54 %, ce qui fait une différence de 30 %.

Dans l'ordre des investissements, la disproportion est la même.

En 1947 un plan général des travaux publics fut établi pour le pays. Le Ministre des Travaux publics constatait au Sénat, le 15 juin 1960, que pour les voies hydrauliques et pour l'aménagement des ports, on avait dépensé 21.200 millions de moins qu'il n'avait été prévu mais que les dépenses pour les travaux communaux dépassaient de 20 milliards les prévisions.

Bien sûr, le délabrement des budgets commu-

naux n'est pas imputable aux mandataires locaux qui sont très souvent compétents et dévoués et je sais combien est ingrate la tâche des administrateurs communaux aux prises avec leurs difficultés budgétaires.

Ce n'est mettre en cause ni leur zèle, ni leur talent que de suggérer que l'état piteux des finances municipales est dans une large mesure dû aux structures administratives totalement inadaptées aux besoins des collectivités qu'elles doivent servir. Et si j'osais faire à nos édiles un reproche, ce serait celui d'être exagérément attaché au vétuste appareil administratif dont ils s'accommodent.

Les porte-parole des communes disent : donnez-nous de bonnes finances — c'est-à-dire augmentez les fonds de répartition — et nous ferons de la bonne politique.

L'Etat serait en droit de leur répondre : faites de la bonne politique ; c'est-à-dire résignez-vous à ce qu'on rationalise vos services et vous aurez de bonnes ou en tout cas de moins mauvaises finances.

**

Dans les secteurs où le pouvoir communal a gardé la libre disposition des ressources qui lui sont laissées, l'exercice de son autonomie de décision ne va pas sans péril parce que des travaux malencontreusement entrepris peuvent nuire à l'équilibre de l'économie nationale.

S'ils sont entrepris à des périodes judicieusement choisies, les travaux publics peuvent jouer un rôle important dans la suppression ou l'atténuation des crises économiques. Inopportuns et dangereux en période d'expansion lorsque la main-d'œuvre et les capitaux sont rares, ils sont bénéfiques en période de dépression parce qu'ils constituent un précieux adjuvant économique et parce qu'alors ils coûtent sensiblement moins cher.

C'est être exagérément optimiste que d'attendre des administrateurs locaux que lorsque tout va bien ils restreignent leurs initiatives aux investissements directement rentables ou destinés à la satisfaction de besoins primordiaux et les multiplient au contraire lorsque sévit la récession.

Le Président du Crédit Communal constatait, le 30 mars 1960, que du 1^{er} janvier 1955 au 30 juin 1958 les investissements locaux et provinciaux ont

augmenté en période de haute conjoncture et diminué en période de basse conjoncture et que si en juillet 1958 la tendance se renversa ce fut surtout par l'effet du hasard.

Et M. Motz d'envisager ce qu'il appela la préparation d'un volant d'investissements conjoncturels.

Sur le plan local et régional des projets de petite et moyenne importance devraient être prêts à être exécutés dès qu'apparaissent les premiers signes d'une récession économique.

Le projet suppose que ce soit l'Etat qui décide de l'importance des travaux et du moment où ils seront exécutés. Il aurait d'assez bons motifs de l'exiger puisque c'est lui qui supporte les frais des travaux. Mais l'auteur de ce projet n'a pour lui que l'avantage d'avoir raison. Or, la raison n'est pas toujours entendue lorsqu'elle est aux prises avec la mystique de l'autonomie communale.

III

Quant au principe constitutionnel relatif à la désignation des magistrats communaux, je ne vous rappellerai pas les règles de droit positif qui déterminent la nomination des bourgmestres et échevins.

Je me bornerai à constater que tandis que sous l'invincible pression des événements, le secteur réservé au pouvoir de décision propre des communes ne cessait de se rétrécir, un autre courant de la législation communale tendait à accroître les garanties et les avantages attachés à l'exercice du mandat local.

Chose étrange : les magistrats et le personnel communal jouissaient, vers le milieu du XIX^e siècle, à une époque où l'autonomie communale correspondait plus ou moins à une réalité, d'un statut moins libéral qu'aujourd'hui.

A l'origine le Roi désignait les échevins et en vertu de la loi du 30 juin 1842, il nommait librement le bourgmestre. Les lois des 1^{er} mars 1848 et 30 décembre 1887 ont obligé le Roi de nommer en principe le bourgmestre au sein du conseil, déféré au conseil le pouvoir de nommer les échevins auparavant désignés par le Roi et accru la liberté du conseil dans la désignation des secrétaire et receveur.

D'autre part, le bourgmestre est aujourd'hui

décemment rémunéré et les fonctions de membres des C.A.P. peuvent n'être plus gratuites.

Plus libre dans son statut mais plus assujéti dans l'exercice de ses fonctions, telle est la situation du magistrat communal. Elle entraîne dans les rapports entre les autorités locales et le pouvoir central, un déséquilibre qui n'est pas étranger à la crise de la décentralisation locale en Belgique.

IV

Enfin, et c'est le dernier principe dont nous parlerons, la détermination des structures municipales est un propre législatif.

Le constituant a eu le souci de protéger la commune contre l'arbitraire de l'exécutif soupçonné de mauvais desseins. C'est donc au législateur qu'il appartient de rénover l'appareil de décentralisation locale.

Or, il faut bien dire que dans la faible mesure où les institutions communales ont été transformées, l'adaptation s'est faite en marge des principes constitutionnels beaucoup plus par la pratique administrative et la voie réglementaire, que par la loi.

La loi communale de 1836 a souvent été modifiée mais les réformes les plus réellement significatives, les seules en tout cas qui dans une certaine mesure ont rationalisé l'antique appareil administratif de la commune, ont été l'œuvre d'arrêtés pris en vertu des pouvoirs spéciaux et extraordinaires. Ce n'est pas le législateur mais le roi qui a créé les fonctions de receveur régional, donné au gouverneur le pouvoir de désigner des secrétaires exerçant leurs fonctions dans plusieurs petites communes, organisé les services d'incendie locaux (arrêté royal du 15 mars 1935), rendu possible l'urbanisation des communes (arrêté-loi du 2 décembre 1946), déconcentré efficacement le mode d'exercice de la tutelle administrative et réadapté les textes de la vieille loi organique du 30 mars 1836 qui concernent la gestion de la comptabilité communale et le régime des établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial (4).

(4) Ceci a été écrit avant que la loi du 14 février 1961 « d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier » ne fût promulguée. Cette loi a — on se souvient à quel prix! — réalisé quelques sérieuses réformes dans le domaine communal.

Non seulement, le législateur répugne à user du pouvoir qu'il a de renover les institutions communales mais il lui arrive hélas de n'être pas obéi lorsqu'il heurte les privilèges acquis.

La loi du 8 juin 1945 donna au Roi le pouvoir d'opérer l'indispensable fusion des C.A.P. de l'agglomération bruxelloise. Les commissions refusèrent purement et simplement de se soumettre à la loi et revendiquèrent avec succès le maintien du désordre établi. La loi fut tenue pour non existante.

Cet exemple n'est malheureusement pas le seul.

La loi communale permettait au Roi, en vue de la fixation du traitement des fonctionnaires locaux, de classer les communes dans une catégorie supérieure à celle dont elles relèvent en raison de leur population. De nombreux abus émurent le législateur. Une loi du 3 juin 1957 suspendit tous les reclassements et disposa que dorénavant ceux-ci se feraient d'après les critères déterminés par le Roi. Je vous fais grâce des détails. Qu'il me suffise de constater que devant l'opposition du personnel communal, la loi du 3 juin 1957 fut mise en échec.

Un arrêté royal du 24 décembre 1957 décida, si l'on peut appeler cela décider, que le critère du reclassement serait le fait de leur reclassement avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 juin 1957 et un article 2 disposa que les limitations jadis apportées aux échelles de traitement demeureraient en vigueur. Cette réserve entraîna une tempête de protestations de la part des fonctionnaires communaux. Ceux-ci eurent gain de cause et le fâcheux article 2 fut abrogé par l'arrêté royal du 5 juillet 1958.

Ainsi la loi du 3 juin 1957 était vidée de sa substance!

Ce n'est impunément que les autorités constituées méconnaissent la volonté du législateur. Une politique de facilité rend difficile la solution des problèmes faciles et je crois pouvoir dire qu'il est aberrant d'oser parler de réformes de structure lorsque l'autorité du législateur n'est pas assurée.

Conclusion

Le moment est venu de conclure.

Les deux-cinquièmes des Belges vivent dans des communes aux assises territoriales étriquées ou mal

ajustées. De nombreuses collectivités locales se sont élargies et, en se reformant sur d'autres bases, elles ont fait naître de nouvelles solidarités que compriment les cadres archaïques. Il en résulte que, quels que soient les mérites de ses magistrats communaux, la Belgique est, si j'ose dire, désastreusement « sur-administrée » sur le plan local.

Des services d'intérêt général comme l'administration hospitalière, sont toujours gérés à l'échelon local, comme à la fin du XVIII^e siècle.

La gestion des services communaux est dissociée de la responsabilité financière de leurs administrateurs.

L'autorité de l'Etat sur les communes est incertaine et il arrive que le législateur lui-même ne soit pas obéi.

L'Etat, qui est le garant de l'intérêt général, est aussi devenu le dispensateur des fonds dont vivent les communes.

Qui veillera à ce que les communes observent la loi et respectent l'intérêt général? Qui contrôlera la répartition du Fonds des Communes?

Le Ministre de l'Intérieur, responsable lui-même devant un parlement dont les membres sont en majorité des mandataires communaux. La confusion entre l'état de contrôleur et celui de contrôlé est complète. Lorsqu'est discuté le budget de l'Intérieur, ce sont les mandataires locaux qui donnent le ton, la gestion communale étant une matière qui doit se traiter en famille. De 1954 à 1959, sur les 36 orateurs qui à la Chambre prirent part au débat sur le budget de l'Intérieur, 30 étaient ou avaient été mandataires communaux. Qu'intervienne un député ou un sénateur qui n'exerce pas de charge communale, il risque fort de se faire rabrouer et de se voir reprocher de parler de choses qu'il ne connaît pas. Il faut que le ministre apaise et rassure et il ne réussira que s'il est prudent dans ses propos et donne à entendre qu'il laissera les choses en état.

J'exagère à peine en disant que le Ministre de l'Intérieur qui soumettrait aux Chambres un projet tendant à réformer les institutions communales serait dans une situation comparable à celle où se trouverait le Ministre des Finances s'il lui fallait l'accord de l'assemblée générale du Royal Automobile Club pour augmenter le taux de la taxe de roulage.

C'est que le parlementaire-bourgmestre dispose de par ses attaches locales, d'un clientèle fidèle et sûre qui est pour lui le gage d'un pouvoir durable. Il fera ce qu'il faut pour le maintenir et estimera tout naturellement, avec la meilleure foi du monde, qu'il a un droit acquis à une situation qui lui est favorable. Groupés en de puissantes fédérations, les membres du personnel communal partagent cette conviction et agissent dans le même sens.

Utilisant la toute puissante mystique de l'autonomie communale, ils s'opposent résolument, passivement ou non, mais toujours avec succès à ce que soient réformées des fonctions que ne justifient plus toujours les services rendus.

Pour ma part, je m'étonne de l'émoi que cause l'existence de groupes de pression dans le secteur économique ou social, lorsque je constate l'apathie insolite que rencontre l'irrésistible poussée des intérêts de ceux qui vivent des structures périmées de l'administration locale.

Ce qui fait que les problèmes relatifs aux structures locales se posent et se résolvent non pas, comme il le faudrait, en termes d'efficacité, en fonction des intérêts des administrés mais en termes de compétences et de droits acquis : c'est-à-dire en fonction des intérêts des mandataires et fonctionnaires communaux. Les habitants sur-administrés de l'agglomération bruxelloise que près de cinq cents conseillers communaux et une nuée de fonctionnaires accablent de leur sollicitude, risquent qu'un jour on les dote d'un conseil métropolitain pour la seule raison qu'il serait cruel de priver les magistrats en place de leur mandat.

La question du cumul des fonctions parlementaires et communales est au cœur du problème municipal en Belgique. Le commissaire royal aux grandes agglomérations s'était jadis permis de le dire, on ne lui pardonne pas. Des hauteurs de leurs tribunes présidentielles, MM. Poncelet et Kamiel Huysmans ont dénoncé le mal.

Le 9 mai 1960, le Premier Ministre déclarait à une conférence de presse qu'il était partisan de l'interdiction du cumul mais prenait soin d'ajouter immédiatement qu'il ne se faisait guère d'illusions sur le sort de cette suggestion.

Le gouvernement ou le parlementaire qui proposerait d'interdire le cumul se verrait reprocher son irréalisme car la vérité politique n'est pas la vérité toute nue.

A la formule de l'unification des communes qui constituent les grandes agglomérations on oppose — victorieusement — l'impossibilité politique où l'on se trouve de la réaliser. L'objection est décisive et c'est ce qui fait sa faiblesse car elle indique pourquoi subsiste un régime d'une vétusté caricaturale.

Lorsque se raisonnent les intérêts de ceux qui ont avantage à ce que les choses restent à ce qu'elles sont, ils prennent la forme d'une argumentation boiteuse affirmée avec la mâle énergie de ceux qui sont menacés dans leurs intérêts vitaux. Et selon la formule du philosophe de l'absurde, c'est le bon sens qui est sommé de fournir ses justifications. Il les fournit, mais trop souvent en vain.

Il ne suffit pas évidemment qu'une administration soit efficace et il faut pouvoir payer le prix de la liberté, mais justement la liberté n'est pas en cause et c'est faire injure à la démocratie et c'est la compromettre que de la rendre solidaire de structures et de privilèges périmés.

Aussi attachés qu'ils fussent aux libertés locales, les travaillistes anglais n'ont pas hésité au lendemain de la libération, à dépouiller les communes de prérogatives qu'elles avaient de tout temps exercées et ils l'ont fait parce que le progrès social l'exigeait.

Les établissements hospitaliers qui relevaient de la gestion locale ont été incorporées au National Health Service et le National Assistance Act de 1948 a mis les services d'assistance sous la direction de l'Etat.

La démocratie néerlandaise elle aussi a su réduire de moitié le nombre des communes, unifier les grandes agglomérations et rénover le système de décentralisation locale et assurer l'autorité de l'Etat.

S'il y a en France beaucoup et peut-être trop de communes, le préfet est mieux armé que le gouverneur en Belgique pour assurer le respect de l'intérêt général.

L'assistance hospitalière y est gérée à l'échelon du département et l'intercommunalisation des services peut, soit par la voie du syndicat des communes, soit par celle du district urbain, être imposée aux communes minoritaires et rebelles à la coopération.

Pourquoi, en somme, ne pourrait-on faire en Belgique ce qu'on fait dans tous les pays du monde : rationaliser l'appareil administratif de la commune, c'est-à-dire diminuer considérablement le nombre des municipalités, fusionner les grandes agglomérations, donner à l'Etat le pouvoir de contraindre les municipalités à adhérer à des associations intercommunales, supprimer les services d'assistance autonomes, rattacher à la commune ceux d'entre eux qui concernent l'assistance à domicile, organiser les services hospitaliers à l'échelon régional ou national, et enfin et surtout restaurer l'autorité de l'Etat.

Le programme est modeste et peut l'être car la crise de la décentralisation en Belgique est faite non pas de la ruine des principes qui sous-entendent les franchises communales mais d'une inadaptation de l'appareil local aux nouvelles tâches qui lui incombent.

Je crois plus que jamais que les libertés locales constituent l'un des fondements irremplaçables de la démocratie politique mais je pense qu'elles ne resteront vivantes et fécondes que si les institutions qui les incarnent sont renouvées et adaptées au monde d'aujourd'hui.

Au moment où j'en termine, je suis saisi d'une inquiétude, celle d'avoir sous-estimé les sortilèges tout puissants de l'autonomie communale.

Après tout, peut-être faut-il admettre, au besoin avec une pointe d'émotion, parce que les Belges sont ainsi faits, que nos institutions communales restent en 1961 ce qu'elles étaient en 1836 et que comme à la fin du XVIII^e siècle le régime hospitalier soit organisé à l'échelon communal.

S'il en était ainsi, sachons au moins ce qu'il nous en coûte, ayons le courage d'en payer le prix et puis, mon Dieu, n'en soyons pas trop fiers.



La représentation extérieure de la Belgique*

par Jean VAN DEN BOSCH,

★

L'an dernier, Monsieur le Président, vous aviez bien voulu me prier de parler à la tribune de l'Institut belge de Science politique de l'utilité des Ambassades. Je me suis alors demandé si ce titre ne comportait pas en votre esprit un point d'interrogation et m'apprêtai donc à défendre ce qui était. Quelque voyage congolais m'en empêcha. Et cependant j'avais déjà le secours des meilleurs auteurs. Sans m'arrêter à l'Italien qui faisait remarquer au XVI^e siècle que les premiers envoyés furent les anges du Seigneur, j'en aurais appelé directement au Roi Salomon pour qui, si l'on en croit le Chapitre XXV des Proverbes, « comme la fraîcheur de la neige au temps de la moisson, ainsi est un ambassadeur fidèle pour celui qui l'envoie : il restaure l'âme de son maître ».

J'aurais aussi pu invoquer plus prosaïquement M. de Callières qui, dans sa « manière de négocier avec les souverains », écrivait en 1711 :

« Les Ambassadeurs sont si utiles et même si nécessaires pour le repos des nations, que c'est souvent par leur moyen qu'elles vivent dans l'union. Sans eux, qui ménagerait les traités de paix, d'alliance et de commerce? Qui terminerait les différends des Souverains qui par leurs guerres ruinent quelquefois les peuples? Telle est la véritable cause et le plus sûr motif qui leur a fait accorder les immunités et les privilèges dont ils jouissent. »

Mais, cette année, vous m'avez demandé de parler de la représentation extérieure de la Belgique dans ce cycle consacré à des réflexions sur la crise de nos institutions. Plutôt que défendre ce qui est, il me faut donc examiner davantage ce qui devrait être : voir si cette représentation extérieure est encore adaptée à la vie actuelle ; rechercher les moyens de développer son fonctionnement, d'améliorer son efficacité. Je le ferai en n'engageant que moi-même et non pas — il va de soi — le Gouver-

nement que je sers, les Ministres qui sont mes chefs ni le Département auquel j'appartiens.

Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, comme la plupart des institutions, la diplomatie a pas mal évolué, mais les tâches assignées en 1558 aux Ambassadeurs par notre collègue vénitien Navagero n'ont guère varié : comprendre et aviser, négocier, rapporter ce qu'on a vu. Il est sans doute plus amusant, mais moins vrai, de répéter, avec ce diplomate britannique du XVII^e que « l'Ambassadeur est un honnête homme que l'on envoie mentir à l'étranger pour la cause de l'Etat ». Une certaine tradition se complait en effet à situer la diplomatie dans une atmosphère inévitable d'intrigues subtiles sinon de mensonge flagrant. Elle le doit sans doute à Machiavel qui, à son Prince, conseillait déjà en 1532 :

« Un prince étant donc obligé de bien savoir agir en hâte, il doit choisir les rôles du renard et du lion. Car le lion ne résiste pas aux filets, et le renard ne résiste pas aux loups. Il faut donc être renard pour reconnaître les filets, et lion pour épouvanter les loups. Ceux qui s'en tiennent au seul lion n'y entendent rien. C'est pourquoi un souverain prudent ne peut ni ne doit être fidèle à ses engagements quand cette fidélité se tourne contre lui, et qu'ont disparu les motifs qui l'avaient fait engager. Si les hommes étaient tous bons, ce précepte ne vaudrait pas ; mais comme ils sont mauvais et ne vous garderaient pas leur foi, vous n'avez pas non plus à leur garder la vôtre. Et jamais un prince n'a manqué de motifs légitimes pour s'excuser de ne pas tenir parole. C'est celui qui a su le mieux faire le renard qui a le mieux réussi. Mais il est nécessaire de bien savoir déguiser ce caractère et d'être grand simulateur et grand

(*) Conférence prononcée à l'Institut belge de Science politique à Bruxelles, le 30 novembre 1960.

dissimulateur. Les hommes sont si simples et ils obéissent si bien aux nécessités présentes que celui qui trompe trouvera toujours qui se laissera tromper. »

Pour ma part, à cette façon « dont les princes doivent tenir leurs engagements », je préfère les sept vertus qui, pour Harold Nicholson, font le diplomate idéal : la vérité, la précision, le calme, la bonne humeur, la patience, la modestie et la loyauté.

De toutes, cette dernière est la plus difficile à pratiquer, car la plus multiforme : il faut en effet au diplomate être loyal à la fois vis-à-vis du souverain qu'il représente, du gouvernement, dont il est l'envoyé, du ministre, qui est son chef, du département, dont il est l'agent, du personnel, qu'il doit diriger, du corps diplomatique, auquel il appartient, de sa colonie, qui compte sur lui, loyal enfin à l'égard du gouvernement auprès duquel il est accrédité et du ministre étranger avec lequel il négocie.

La loyauté me paraît essentielle, car elle est à la mesure de la confiance que le diplomate inspirera. Je ne dis pas qu'un mensonge ne peut forcer un succès, mais sa pratique engendrera tôt ou tard la colère, l'amertume et la revanche. Elle tuera surtout la confiance. Et que faire encore, dites-le moi, d'un ambassadeur qui cesserait de l'inspirer ?

Il est bien d'autres qualités, il est vrai, que les auteurs réclament des diplomates : auprès de Catherine de Russie, sa mère suggérait à Frédéric le Grand d'envoyer comme ambassadeur un beau jeune homme au teint frais ; et l'Espagnol Zúñiga voulait que les diplomates fussent chauves parce que Jules César étant chauve, rien ne prouvait qu'il n'eût pas fait un excellent ambassadeur.

De nos jours, la vie internationale, devenue plus complexe, plus technique, laisse peu de place et surtout peu de temps aux ruses de la Renaissance. Et c'est à ces caractères nouveaux de la diplomatie moderne qu'il nous faut s'arrêter.

Tout d'abord, à ses *conditions de fonctionnement*.

1° La rapidité et la facilité des communications ont rapetissé le monde et amené l'époque de la diplomatie par téléphone, par radio ou par T.V. : il en résulte que la pression de l'opinion publique dans la conduite des affaires internationales est de

plus en plus forte et son intervention de plus en plus fréquente.

2° *Le nombre des pays indépendants* avec qui nous entretenons des relations diplomatiques ou qui sont représentés dans les organisations internationales est chaque année plus élevé. Avec l'indépendance de la Mauritanie, il y aura bientôt cent membres des Nations Unies.

3° *Le champ d'activité* des représentants diplomatiques s'est largement accru. Virtuellement limité il y a quelques années encore à la représentation, à l'information et à la négociation politique au sens restreint, il couvre à présent dans une mesure toujours croissante l'expansion économique et commerciale d'une part, l'information et les relations culturelles de l'autre, et plus récemment encore l'assistance technique.

Partout enfin, et c'est le quatrième point, les *méthodes* du travail diplomatique se sont profondément altérées. Nous sommes entrés dans l'ère des conférences, des organisations internationales, ce que M. Beyen, Ambassadeur des Pays-Bas à Paris et ancien Ministre des Affaires étrangères, appelle la diplomatie par conseil d'administration, évoquant ainsi la présence presque constante des Ministres des Affaires étrangères des principaux pays européens dans des conseils ou des comités, où se décide l'essentiel de la politique internationale contemporaine.

Le Ministre des Affaires étrangères de Belgique est ainsi appelé par ses fonctions à prendre part aux réunions du Comité des Ministres de Benelux et du Conseil interparlementaire de Benelux ; il est membre du Conseil des Ministres de la Communauté économique européenne, du Conseil des Ministres de l'Union européenne occidentale, du Comité des Ministres du Conseil de l'Euratom, du Conseil des Ministres de l'Organisation européenne de coopération économique, du Conseil des Ministres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Dans ces différents organismes, la présidence est attribuée par rotation au représentant de chacun des pays membres. C'est ainsi que notre Ministre des Affaires étrangères est Président du Conseil des Ministres de l'U.E.O. pour le quatrième trimestre 1960, et qu'il présidera le Conseil des Ministres du Marché Commun et de l'Euratom pendant le premier semestre de 1961. Et je mentionne pour mémoire sa participation sou-

vent indispensable aux sessions ordinaires ou extraordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies.

*
**

Ainsi, le premier représentant diplomatique de nos pays occidentaux est devenu le Ministre des Affaires étrangères lui-même ; devant des assemblées, des commissions et des collègues étrangers, il prend position, il négocie, il s'engage, non plus par le truchement de ses ambassadeurs, mais en personne et presque sans recours. Il ne se limite plus à concevoir une politique et à la faire exécuter, il en est devenu le principal artisan.

Changement essentiel.

Autre transformation importante, qui accompagne la première, la naissance et le développement aux côtés de la diplomatie bilatérale classique, d'une diplomatie multilatérale, qui, née avec la S.D.N., après la première guerre mondiale, a surtout grandi après la seconde avec la création des Nations Unies. Nous y reviendrons.

A. — Alors que les Ministres se déplacent, se rencontrent, se consultent, multiplient les déclarations publiques, quelle est encore la tâche des représentants diplomatiques ? Il est trop facile de dire avec quelques mauvais plaisants qu'ils se bornent à transmettre en chiffre à leurs gouvernements ce que les agences ont annoncé la veille, en clair. En réalité, il ne peut être question pour eux de lutter de vitesse avec la presse. Leur rôle consiste bien plus à faire un tri dans les informations, à vérifier aux meilleures sources leur exactitude, à faire un travail de synthèse de plus en plus nécessaire à un moment où tout le monde est quelque peu submergé par la masse de dépêches et d'informations disponibles. C'est là que sont utiles aux diplomates les contacts personnels qu'ils ont le devoir de nouer et d'entretenir grâce à la relative permanence de leur séjour dans le pays où ils exercent leurs fonctions. Cette action, pour être obligatoirement discrète, n'en est pas pour autant inefficace, même si leurs conseils ne sont pas écoutés ou suivis à la lettre, ce qui est inévitable. Car aujourd'hui comme toujours, il y a contraste entre le point de vue du diplomate, en premier lieu technique, et celui de son ministre, éminemment politique. Comme l'a bien dit l'Ambassadeur Quaroni, qui représente aujourd'hui l'Italie à Bonn :

« La diplomatie est silencieuse et travaille à longue échéance ; le Ministre des Affaires étrangères est obligé de tenir compte des nécessités de succès immédiat. C'est un contraste souvent impossible à surmonter sauf dans des circonstances politiques exceptionnelles, à notre époque de diplomatie au grand jour, il est plus éclatant que jamais. Mais il est inutile de récriminer : la démocratie, la démagogie même sont des faits dont il faut tenir compte. Un bon Ministre des Affaires étrangères doit sans doute tenir compte des données techniques ; mais un diplomate qui ne voudrait pas tenir compte des nécessités de la politique serait aussi mauvais diplomate. La diplomatie est réalité, elle n'est pas théorie. »

Et il ajoute :

« Le diplomate est un homme qui est condamné à avoir raison ; il doit démontrer qu'il a raison et savoir se faire pardonner d'avoir eu raison par tous ceux qui ont eu tort. Ceci est peut-être la chose la plus difficile. »

B. — En second lieu, l'apparition nouvelle de nombreux états indépendants impose une multiplication des postes diplomatiques et consulaires, si l'on veut poursuivre une politique de présence, à mes yeux indispensable pour tout pays qui doit vivre comme le nôtre orienté vers l'extérieur. En 1911, nous avions 24 légations et 40 consulats. Nous avons aujourd'hui 52 ambassades, 14 légations, 38 consulats généraux et 6 représentations permanentes auprès d'organismes internationaux.

Le problème ne se pose d'ailleurs pas sur le seul plan quantitatif. Les conditions de vie et de travail se sont modifiées. Il n'y a guère, les diplomates se mouvaient dans un monde restreint, cosmopolite — le mot date déjà et sent son Bourget — tous parlaient le même langage, lorsque ce n'était pas la langue diplomatique, apanage en perdition du français. Dans bien des états nouveaux, ou même dans de vieux pays qui ont fait peau neuve, il n'y a plus de « salons politiques », il n'y a plus de langue commune. Les représentants diplomatiques doivent s'adapter avec souplesse à des conditions imprévues et faire de plus grands efforts que par le passé pour acquérir la connaissance au moins courante d'une ou de plusieurs langues étrangères.

Le prochain Président des Etats-Unis, John Kennedy, évoquait au cours de sa tournée électo-

rale, les problèmes posés à la diplomatie américaine par cette situation :

Songez, disait-il, que les Russes réussissent à envoyer dans tous les pays neufs des diplomates ou des techniciens qui savent parler la langue du cru, qui sont de véritables missionnaires. Lorsque nos agents arrivent sur leurs traces, ils les trouvent déjà solidement installés : en 1958, notre Ambassadeur à Moscou était le seul de tous nos représentants en pays communistes à parler la langue de la nation auprès de laquelle ils étaient délégués. Deux seulement de nos ambassadeurs savaient l'arabe, et même notre ambassadeur à Paris est incapable de négocier en français avec le Général de Gaulle. »

C. — Quant à l'extension du champ d'activité de notre représentation à l'étranger, il ne fait plus de doute, notamment sous l'aspect essentiel que revêt pour la grande majorité de nos postes leur travail économique et commercial. Jadis, à l'époque de la diplomatie en dentelle et du laissez-faire dans le domaine des échanges, ce problème ne se posait pas. Entre les deux guerres sont apparus les réglementations douanières, les hausses tarifaires, les restrictions contingentaires, les contrôles des changes et autres entraves au commerce international, puis les expropriations, les nationalisations, devenues hélas monnaie courante. Les démarches qui en résultent, les négociations qu'il faut nouer pour surmonter l'obstacle chaque jour créé, absorbent une part croissante du temps des agents extérieurs. Il leur incombe en outre de façon permanente, persévérante, en liaison étroite avec l'Office belge du Commerce extérieur, d'étudier les marchés, de les prospecter, ce qui implique une connaissance des milieux commerciaux, industriels et financiers de leur résidence.

Tout cela appelle une formation différente de celle jadis exigée du diplomate. Les membres de la carrière extérieure belge ne sont guère plus de 300 : essentiellement polyvalents, Maîtres Jacques de la diplomatie nouvelle, ils doivent pouvoir s'adapter aux tâches les plus diverses. C'est pourquoi, avant d'accéder au grade de Secrétaire de Légation, nos Attachés subissent-ils un examen économique et commercial, qui les familiarise avec l'économie belge en leur faisant visiter des dizaines d'usines et prendre contact avec les milieux représentatifs des affaires. Même ainsi les tâches com-

merciales des postes se sont multipliées au point que le Ministre du Commerce extérieur a pris, il y a quelques mois, l'initiative de faire recruter sur place, en qualité de collaborateurs d'un certain nombre de nos missions, des « prospecteurs commerciaux », dont le titre expose à suffisance les attributions. Ensuite, comme cela se fait dans d'autres pays (notamment en France), des personnalités belges, qui jouent un rôle en vue dans l'économie des pays étrangers où elles demeurent, se sont vu attribuer le titre de Conseiller du Commerce extérieur et apportent ainsi leurs avis, leurs conseils à nos représentants officiels.

Autre domaine nouveau qui requiert présence et efforts : celui de l'information, débordant même parfois sur la propagande. J'ai fait allusion au rôle de plus en plus dominant joué par l'opinion publique. Il faut donc se la concilier dans les pays étrangers, expliquer nos positions ou bien souvent tout simplement faire connaître la Belgique, ses réalisations, ses possibilités. Nos diplomates sont invités à prononcer des conférences, à se soumettre au supplice de l'interview, à parler à la radio ou à paraître à la télévision. Leurs aînés eussent condamné avec horreur ces pratiques, les cadets se plient à ces servitudes nouvelles et font de leur mieux. Mais il faut bien dire que nous souffrons dans ce domaine, et surtout en comparaison de la plupart des pays occidentaux, d'une grave faiblesse de moyens. Il semble que l'optique belge demeure indifférente à l'aspect moderne des « public relations » : les experts nous manquent, les maladresses abondent. C'est vrai politiquement, cela se remarque aussi dans le domaine commercial, où notre publicité est souvent inférieure à celle de nos concurrents. Nos représentants à l'étranger se plaignent fréquemment de l'absence excessive chez nos hommes d'affaires d'une politique efficace de présence et de propagande ; mais ceci est une autre histoire. Il faudrait diffuser plus de livres, plus de brochures, plus de disques, plus de films. Nous en sommes cruellement démunis et les moyens du bord, avec lesquels l'agent extérieur est invité à se débrouiller, sont infinitésimaux. L'équilibre budgétaire, trop facilement invoqué, n'est pas en cette matière, nous le verrons, une excuse valable.

*
**

Avec les séquelles de la dernière guerre et notamment l'évolution rapide vers l'autonomie

et l'indépendance des territoires coloniaux d'Asie et d'Afrique, sont nés enfin des problèmes, que ni les diplomates ni les Ministres des Affaires étrangères n'avaient été accoutumés de traiter jusqu'ici : la Révolution française nous avait révélé le Tiers-Etat, 1960 se placera sous le signe du Tiers-Monde et des problèmes qu'il pose : l'assistance technique, l'aide aux pays sous-développés et l'extension nécessaire des relations culturelles à des pays même considérés comme peu avancés. Ces questions revêtent une face politique, une face économique, une face sociale. Elles ne rentrent pas facilement dans les vieux cadres d'une administration, à qui force est cependant de s'y adapter plus ou moins bien : récemment à été ainsi créée au Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur une Direction de la coopération internationale à laquelle ressortissent ces affaires nouvelles, qui à la fois échappent et appartiennent aux domaines traditionnels du Politique et de l'Economique.

La surprise, que pourrait causer la présence des relations culturelles dans ce service, se dissipe avec la tendance actuelle de ne plus limiter les accords culturels aux pays occidentaux de culture classique, mais de les étendre tant à des pays communistes qu'à des pays afro-asiatiques ou latino-américains. En négociant avec ceux-ci, une des contreparties qui nous est le plus généralement demandée porte sur l'octroi de bourses d'études, la formation accélérée de techniciens, l'envoi de professeurs et d'experts. De la part des pays sous-développés, c'est même le seul intérêt dans ce type d'accords. Par conséquent, nos conventions culturelles, qu'elles soient en voie de négociation ou à venir, seront de moins en moins séparables des problèmes d'assistance technique et d'aide aux sous développés.

D. — Tout ceci impose donc à la diplomatie des *méthodes neuves*. La cloison n'est plus étanche entre la politique et l'économie, comme elle le demeura trop longtemps. Les deux facteurs en réalité se mêlent et se confondent : des relations politiques médiocres ont presque automatiquement une incidence sur le développement des courants commerciaux ; une balance déséquilibrée, ou un ralentissement des échanges détériorent vite le climat politique entre deux pays.

Mais le phénomène décisif, entraînant un boule-

versement des conceptions traditionnelles du travail de chancellerie, est cette apparition de la *diplomatie multilatérale*.

Harold Nicolson, déjà cité, observateur lucide, pénétrant, un peu nostalgique de la vie diplomatique et qui croit non sans raisons à la permanence, à travers toutes les péripéties, des caractères fondamentaux de la négociation, disait dans ses conférences d'Oxford réunies sous le titre « *Diplomacy* » :

« On parle de plus en plus de « *vieille diplomatie* » — et aussi de son *inavouable amie la « diplomatie secrète* » — sur un ton de *réprobation morale*. On estime en somme qu'aux environs de 1918, la diplomatie a vu apparaître une brillante lumière, s'est convertie, a trouvé le salut et est depuis lors devenue une *femme totalement différente*. »

Sans vouloir rechercher plus haut dans l'Histoire quelques précédents peut-être valables, c'est bien à la fin de la première guerre mondiale que la diplomatie, sous sa forme multilatérale, apparaît, pour devenir aujourd'hui la marque dominante de la vie internationale. Née avec la Société des Nations, elle a rebondi avec la création de l'Organisation des Nations Unies et avec l'encouragement donné par sa Charte aux organisations régionales. C'est ainsi que la Belgique se trouve membre, non seulement de l'O.N.U., et de ses 13 agences spécialisées, mais du G.A.T.T., de l'O.T.A.N. ou N.A.T.O., de l'O.E.C.E.⁽¹⁾, du Conseil de l'Europe, de l'U.E.O., de la C.E.C.A., de la C.E.E., de l'EURATOM, sans parler de BENELUX. Certaines de ces organisations ont été créées dans un but purement économique (G.A.T.T., O.E.C.E., C.E.C.A., C.E.E.), d'autres dans un but purement politique (O.T.A.N.). Et cependant nous voyons celle-ci décider qu'il est temps de développer le côté économique de ces activités, tandis que d'autres, conçues dans un but économique, se donnent une activité politique : c'est le cas des Six membres du Marché commun, qui procèdent maintenant trimestriellement à des consultations politiques et vont discuter dans cinq jours à Paris les projets européens du Général de Gaulle.

(1) A la veille d'être transformée en O.E.C.D. (Organisation Economique de Coopération et de développement).

Dans ces organisations, où les deux domaines, politique, économique, de moins en moins distincts, vont s'enchevêtrer inextricablement, nous sommes représentés par des délégations qui fournissent au Département des informations et en réclament des directives, dans lesquelles l'économie et la politique sont déjà souvent inséparables. Or, il n'existe pas à présent au sein de l'administration, de cellule capable d'utiliser adéquatement et rapidement toutes ces informations ni de répondre adéquatement et rapidement à toutes ces demandes. Leur répartition traditionnelle entre les directions de la politique et du commerce aboutit à faire travailler le centre à contretemps de la périphérie, ce qui donne des résultats chaotiques, des renseignements incomplets et, chaque fois qu'un effort de coordination est tenté, cause des retards préjudiciables. Le remède se trouve dans la substitution aux directions générales de la Politique et du Commerce extérieur, d'un service des organisations internationales, qui traiterait tout le secteur multilatéral, et d'une direction des affaires politiques et économiques, compétente pour tout le bilatéral.

L'activité de ces Représentations permanentes auprès des organismes internationaux est très différente de celle des Ambassades. Il s'agit cette fois de participer à de multiples et interminables séances de comités, de commissions⁽²⁾. On n'a plus à faire à un interlocuteur unique ; on travaille, on discute en présence de plusieurs autres délégués, parfois des dizaines d'entre eux. Il faut à tout moment être prêt à intervenir, prêt à prendre la parole avec un minimum d'aisance et de clarté, prêt à rédiger rapidement des résolutions, des amendements, prêt à juger et à réagir. En outre, ce travail en commission ou en assemblée, pour être efficace, doit se doubler d'une forme particulière de la négociation moderne, le « lobbying » ou travail de coulisses. Nous ne pouvons plus, hélas, reprendre ce mot d'un ambassadeur de Belgique qui, lorsqu'il était chef de cabinet du Ministre des Affaires étrangères, aimait répondre aux collègues qui l'interrogeaient : « Il y a des bruits dans les couloirs, mais je ne m'y promène pas ». Aujourd'hui les halls des Nations Unies sont sans doute un séjour plus utile que celui de l'Assemblée. Des salons, la diplomatie s'est éloignée vers les corridors, comme un certain parlementarisme a glissé de l'hémicycle à la buvette. N'en faisons pas un problème de dignité. N'y voyons qu'un signe des temps !...

Il faut se rendre compte en outre que le fait même de notre appartenance, de notre adhésion aux organisations internationales conditionne aussi bien notre politique extérieure proprement dite que notre politique économique. De moins en moins autonomes, l'une et l'autre dépendent désormais des règles que nous avons acceptées, des décisions que nous avons prises ensemble, des consultations auxquelles procèdent entre eux d'une manière de plus en plus fréquente les pays que lient des intérêts communs. Ce n'est pas prendre position dans la controverse de la supranationalité que de constater ces faits évidents, caractéristiques de l'époque.

Non seulement cette somme d'engagements politiques, économiques, souscrits collectivement au sein d'organisations dont nous sommes, informe — au sens philosophique — notre politique économique et notre politique internationale, mais elle fixe notre comportement, laissant une marge relativement étroite de liberté aux Ministres successifs des Affaires étrangères. Nul d'entre eux ne pourrait renverser à cet égard la politique de son prédécesseur sans mettre la Belgique en contravention avec les règles de bon nombre d'organismes internationaux et sans nous jeter dans l'isolement. L'action ministérielle peut toutefois encore se manifester dans l'accent donné à nos activités au sein de tel groupe plutôt que de tel autre : on peut ainsi être à certains moments plus européen qu'atlantique, moins atlantique qu'onusien, ou vice-versa. On ne peut plus, sans ouvrir une crise politique grave, cesser d'être européen, cesser d'être atlantique, ni, le croirait-on ?, cesser d'être onusien.

Même ces variations appellent la prudence, car si je crois avec Machiavel que la Fortune est femme, et que par conséquent elle appartient plus souvent aux fougueux qu'aux circonspects, je crois aussi qu'il n'est point de fougue utile sans puissance, et qu'il importe, lorsque l'on veut agir au sein d'un groupe, de se souvenir des obligations déjà contractées et des appuis déjà consentis dans des cellules plus restreintes. C'est ce que j'appellerais la politique des cercles concentriques !

Je m'explique. Économiquement, la Belgique ne devrait-elle pas, lorsqu'elle veut agir en Benelux, ne jamais oublier qu'elle est en union économique

(2) 30 par semaine, me dit-on, au Marché commun.

avec le Grand-Duché de Luxembourg ? Lorsqu'elle veut agir au sein des Communautés européennes, de la C.E.C.A., du Marché Commun, d'Euratom, se souvenir de la force que Benelux lui apporte ; lorsqu'elle veut agir à l'O.E.C.E., demain à l'O.E.C.D., ne pas ignorer cette Europe des Six dont elle fait partie ; et lorsque nous nous trouvons au G.A.T.T., y défendre les principes et l'œuvre des Six et de l'O.E.C.E.

Politiquement, il en va de même. Nous avons des consultations politiques régulières en Benelux ; elles doivent inspirer notre attitude au moment des consultations politiques des Six du Marché commun, puis des Sept de l'U.E.O., et celles-ci ne doivent pas être oubliées lorsque la discussion se transporte dans le cadre de l'Alliance Atlantique ; et quant à l'esprit atlantique, nous devons le faire déborder de l'aire géographique du Traité lui-même, afin qu'il amène tous ses membres, chaque fois qu'un problème d'intérêt commun les confronte dans le monde, à se consulter naturellement, comme nous l'avons fait pour le Congo. A fortiori aux Nations Unies, où l'entrée hâtive des puissances africaines et asiatiques devenues récemment indépendantes a réduit la puissance européenne, la consultation et la cohésion occidentales devraient être la règle, non plus l'exception. L'intention n'est pas, comprenez-moi, de constituer à l'aide d'organisations plus petites des groupes de pression au sein d'organisations plus larges, ce qui, par la multiplication de blocs, conduirait à l'immobilisme. Il s'agit d'éviter que des partenaires ou des alliés ici, aillent là se contredire ou disperser leurs efforts ; il s'agit de coordonner l'action de ceux qui ont déjà reconnu solennellement les intérêts qui les lient. Parmi les Six, Benelux n'est-il pas plus solide, plus important, mieux en position de se faire entendre, de se défendre, que Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, affrontant l'un des trois autres Grands, France, Allemagne, Italie, ou quêtant isolément leur appui ? Est-il raisonnable ou souhaitable qu'un accord soit réalisé entre puissances alliées à l'O.T.A.N., soit sans effet pratique quelques heures, quelques jours plus tard sur les représentants de ces mêmes puissances auprès de l'O.N.U. ? Le jour béni où ce sens de la communauté sera enfin ancré en nous, nos fils iront répéter après Giraudoux : « Mon père avait un autre enfant que moi : c'était l'Europe. »

*
**

Cette digression montre que, parmi les tâches tout à l'heure assignées au diplomate : comprendre, rapporter, négocier, la troisième incombe dorénavant moins à nos ambassadeurs et davantage à nos représentants auprès des organismes internationaux, car c'est là que les décisions les plus importantes, celles qui nous lient à long terme, sont maintenant prises.

C'est pourquoi, d'aussi lourdes responsabilités, dont il faut s'acquitter par des méthodes inédites, requièrent à mon avis un complément de formation : les agents qui se les voient confier devraient être spécialisés dans ce travail multilatéral, auquel beaucoup de diplomates, qui brillent d'un éclat plus ou moins vif dans le bilatéral, pourraient bien se montrer inaptes ou tout au moins mal préparés.

Car insensiblement la fonction diplomatique se transforme et avec elle l'objet favori de ses préoccupations d'antan. Certes, j'ai encore connu un ambassadeur marocain et un ambassadeur séoudien partir à Beyrouth disputer pour leurs princes respectifs les faveurs d'une fiancée libanaise ; je vois cependant moins bien un ambassadeur de France auprès du Roi d'Angleterre aujourd'hui chargé comme au temps de Charles II d'amener ce monarque à remplacer sa maîtresse en titre par une maîtresse française, mission si parfaitement réussie qu'elle valut à l'ambassadeur les félicitations de son Souverain.

La Carrière est devenue hélas moins frivole. Mais quoi qu'il en soit, quelle que puisse être la forme renouvelée des échanges internationaux, il n'en reste pas moins que tout diplomate doit, comme par le passé, posséder ces qualités essentielles, énumérées déjà et que l'on trouve complaisamment décrites chez nombre de bons auteurs.

Lord Strang, Sous-Secrétaire d'Etat permanent au Foreign Office il y a peu de temps encore, les résumait en disant que le bon diplomate est avant tout un pare-chocs ou un amortisseur ; il donnait ensuite cette définition, bien connue en Grande-Bretagne, de la diplomatie : « l'application de l'intelligence et du tact à la conduite des relations officielles entre les gouvernements de pays indépendants ».

S'il en est ainsi, le recrutement des membres de la carrière du Service extérieur devrait à la fois attirer la crème de l'université et demeurer sélectif. Le concours organisé dans ce but par le Secrétariat

permanent au recrutement est assez complet et encore difficile en dépit d'allègements inégalement heureux ; c'est aussi une épreuve des nerfs, car il est hélas long, beaucoup trop long, s'étendant sur des mois interminables, alors que ce concours, lorsqu'il était organisé par le Département, prenait une huitaine de jours. Il est suivi par les lauréats d'un stage de deux ans, à l'issue duquel ils subissent un nouvel examen préalable à leur entrée définitive dans la Carrière. Enfin, comme je l'ai dit tout à l'heure, l'accession au grade de Secrétaire de légation est subordonnée à la réussite d'un examen spécial portant sur la formation économique et commerciale.

Tels étant les critères sévères exigés, faut-il pour certaines fonctions représentatives à l'étranger faire appel à des personnalités n'appartenant pas à la Carrière? débat délicat, que je me garderai de trancher, préférant vous renvoyer à nouveau à M. de Callières.

« On voit souvent des hommes — écrit-il — qui ne sont jamais sortis de leurs pays, qui n'ont aucune application à s'instruire des affaires publiques, et d'un génie médiocre, devenir pour leur coup d'essai Ambassadeur dans des pays, dont ils ne connaissent ni les intérêts, ni les lois, ni les mœurs, ni la langue, ni même la situation.

Cependant il n'y a peut-être point d'emploi plus difficile à bien faire que celui-là, il y faut de la pénétration, de la dextérité, de la souplesse, une grande étendue de connaissances, et surtout un juste et fin discernement, et il n'est pas surprenant que des hommes qui s'engagent dans ces emplois pour jouir du titre et des appointements, et qui n'ont pas la moindre idée de tous les devoirs qui y sont attachés, y fassent un apprentissage souvent très préjudiciable aux affaires qu'on leur confie. »

Vous l'avez deviné, M. de Callières était ambassadeur.

Moins catégorique, l'Encyclopédie britannique relève que « la grande masse du travail diplomatique n'offre pas de difficulté spéciale, mais requiert des connaissances techniques ».

En revanche, François Mauriac, dans sa préface au « Quai d'Orsay » de Jacques Dumaine note :

« On m'a toujours dit que le concours des Affaires étrangères est des plus difficiles. Pourtant, sous la Troisième République, ce ne fut pas lui qui

donna à la France ses serviteurs du premier rang : les Cambon, les Barrère... Tous ceux qui ont collaboré au chef-d'œuvre diplomatique de l'alliance russe, de l'entente cordiale, du détachement de l'Italie de la Triplice. »

Ajouterai-je qu'aujourd'hui, M. Couve de Murville, Ambassadeur mué en Ministre des Affaires étrangères, et M. Alphand, Ambassadeur de France à Washington, sont tous deux issus de l'Inspection des Finances.

Et le Secrétaire général le plus remarquable des Affaires étrangères que la Belgique ait connu depuis Lambermont ne vint-il pas du Ministère des Affaires économiques ?

Enfin, après avoir constaté avec le même Mauriac que « les diplomates de tradition, nourris dans le sérail, y gagnent un certain détachement, de la sécheresse, la légèreté apparente de gens pour qui l'Histoire arrive à pas mesurés, sur les tapis rouges et entre les plantes vertes », laissons la discussion ouverte, non sans me permettre de vous narrer que

« le feu Grand-Duc de Toscane, qui était un Prince fort sage et fort éclairé, se plaignait un jour à un Ambassadeur de Venise, qui passa à Florence allant à Rome, de ce que cette République lui avait envoyé en qualité de Résident un homme sans conduite et sans jugement ; je n'en suis pas surpris, lui dit l'Ambassadeur, car nous avons beaucoup de fous à Venise ; NOUS AVONS AUSSI NOS FOUS A FLORENCE, lui répondit le Grand-Duc, MAIS NOUS NE LES ENVOYONS PAS DEHORS POUR Y PRENDRE SOIN DE NOS AFFAIRES. »

*
**

La multiplication des relations et l'intensification des échanges entre les pays, les incidences techniques qu'ils subissent, la politique d'assemblées, les distances supprimées, les exécutifs voyageurs, que sais-je ? poussent légitimement l'observateur impartial de l'activité internationale à poser certaines questions.

Compte tenu de tous ces éléments, quelle est encore l'utilité réelle des ambassades du type traditionnel, notamment dans les pays, membres actifs avec nous d'alliances ou de communautés, au sein desquelles se développe cette diplomatie multilaté-

rale que je viens d'esquisser ? A cela je répondrai qu'il ne faut pas oublier qu'une négociation multilatérale ne peut réellement aboutir sans une connaissance préalable et précise de la position exacte de tous les autres participants. Pour réussir, une réunion au niveau ministériel doit avoir été soigneusement préparée par la diplomatie ordinaire. La connaissance qu'un diplomate acquiert du pays où il réside constitue la base même de cette information indispensable qu'il tient à jour par des contacts maintenus à tous les échelons.

J'ai parlé tout à l'heure des multiples tâches nouvelles qui incombent à nos représentants dans le domaine de l'information, des affaires culturelles, commerciales et économiques. Il me faut mentionner aussi l'ampleur des besognes consulaires, particulièrement absorbantes tant dans les pays avec lesquels nous entretenons des relations étroites ou qui hébergent une colonie belge importante, qu'avec ceux dont le comportement politique exige un contrôle attentif.

Il est encore un aspect plus prosaïque de l'activité des ambassades : les déplacements de plus en plus fréquents de membres du Gouvernement, d'hommes politiques, de hauts fonctionnaires ou d'hommes d'affaires, soumettent la représentation diplomatique à une activité souvent fébrile en matière d'accueils, d'organisation de séjours, de prises de contact. L'Ambassadeur devient un peu plus — ne l'a-t-il pas toujours été ? — hôtelier et restaurateur pour ne pas dire aubergiste. Non, la fin de la diplomatie bilatérale n'est pas pour demain.

Ceci dit, on peut cependant imaginer en bonne logique que le développement de la diplomatie multilatérale réduira certaines tâches de nos ambassades les plus proches : l'intégration économique, par exemple, pourrait progressivement rendre moins utile le travail des Conseillers et Attachés commerciaux dans les pays de la Communauté européenne ; on pourrait même envisager leur disparition. Mais celle-ci sera vraisemblablement compensée par la nécessité de renforcer notre représentation auprès des Communautés.

Parallèlement, il y aura un champ d'action de plus en plus vaste dans les pays nouveaux ou lointains vers lesquels plus que jamais doit se porter notre effort. Nous allons assister à un déplacement de poids de la diplomatie bilatérale,

appelée à plus d'ampleur dans ses relations avec les pays récemment apparus sur la scène internationale et dont nous ne devons pas sous-estimer le rôle croissant. Nous venons d'ouvrir des ambassades à Abidjan, Accra, Brazzaville, Dakar, Lagos. Nous envisageons un poste itinérant de Conseiller commercial pour toute l'Afrique occidentale, du Nord du Congo au Sud du Sahara.

Ces perspectives soudaines suscitent parmi les éléments jeunes de la Carrière américaine une vive émulation, même parmi les diplomates déjà en poste dans les capitales occidentales. Je ne puis malheureusement en dire autant de la Carrière belge, où à côté d'agents prêts à découvrir le monde, il en est trop d'autres, soucieux, semble-t-il, de ne faire qu'une carrière périphérique ; s'ils ne peuvent obtenir Londres ou Paris, ils sont prêts à se contenter de Lille ou d'Amsterdam, mais leur proposer de franchir les mers déclenche les excuses où les raisons de santé, les prétextes familiaux le disputent aux interventions politiques. Que sont-ils venus faire dans la Carrière ? Peut-être n'en serait-on pas là si l'effort national n'avait récemment tendu avec un acharnement exclusif à ne promouvoir que l'amélioration de notre standard de vie au détriment de ce « pioneer spirit », qui fit la grandeur de l'Empire britannique et d'une autre Belgique.

Enfin, certains peuvent se poser la question de savoir si dans ces conditions transformées, il faut encore attacher tant d'importance à l'aspect — souvent coûteux — de la « représentation ». Je crois sincèrement qu'il ne faut méconnaître ni les exigences du protocole ni les charmes de la tradition. Les diplomates en poste doivent assister à nombre de cérémonies. Ils doivent assurer à ce moment avec tout le decorum voulu le prestige du pays qui les envoie. C'est l'heure pour eux de se souvenir qu'ils appartiennent à ce qu'un publiciste français appela « la dernière tribu autorisée à circuler dans le monde avec des plumes sur la tête ». Il faut aussi que nos missions soient bien logées, nos agents décemment installés, qu'ils aient la possibilité d'être en contact avec les personnalités de tous les milieux qui comptent. S'ils ne le peuvent, s'ils sont obligés de vivre en veilleuse, ils ne font pas leur métier, ils ne servent pas valablement la cause du pays qu'ils incarnent. Et puis, Messieurs, à ceux qui froncent le sourcil devant ce côté somptuaire — oh ! de moins en moins — de la

Carrière, je serais tenté de répondre par l'avertissement, prêté par Peyrefitte à Bargeton au héros des « Ambassades » :

« Nous sommes des missionnaires, et vous verrez, si vous devenez l'un d'eux, que nous avons des croix à porter, ailleurs que sur nos poitrines. »

J'ai parlé d'une politique de présence, nécessaire aussi bien dans le domaine politique qu'économique, en matière d'information que d'assistance, Bainville nous recommande de vouloir les conséquences de ce que l'on veut : si nous voulons une telle politique, nous devons aussi en vouloir les moyens. Je me souviens avoir lu dans le « Times » de Londres cette remarque que l'expérience confirme » :

« Le Parlement ne semble jamais, et le Gouvernement presque jamais, envisager les moyens lorsqu'ils envisagent une politique. »

Cette observation destinée à la Grande-Bretagne, n'est-elle pas d'application ailleurs ? Sans doute.

A ceux qui pourraient penser que notre représentation à l'étranger entraîne pour l'Etat de trop lourdes charges, je me bornerai à relever que pour l'exercice 1960, sur un budget total qui s'élevait à 110 milliards de francs, le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur intervenait pour 900 millions, soit moins de 1 % des dépenses ordinaires de l'Etat. Et la moitié de cette somme était absorbée par des subventions et des contributions obligatoires de la Belgique à de multiples organismes internationaux : quelque 80 millions pour les Communautés économiques européennes, 36 millions — horresco referens — pour l'O.N.U., 13 millions pour l'OTAN, 10 pour l'OECE, etc.

A l'information et à l'expansion culturelles, dont j'ai souligné l'intérêt, nous consacrerons en 1961 la somme dérisoire de 3 millions de francs. Pour l'accueil et la réception en Belgique de journalistes étrangers, nous disposons — méditons le chiffre — de... 70.000 F. Je crois et je dis que cela n'est pas raisonnable. La proportion du budget qui est en

Belgique allouée aux Affaires étrangères est plus faible que chez tous nos voisins, amis et concurrents.

En 1959, ce budget représentait, en Belgique, 0,76 % du budget ordinaire. Aux Pays-Bas, cette proportion était de 3,24 %.

Les traitements et indemnités des agents du Service Extérieur s'élevaient alors, chez nous, à 380 millions de F ; aux Pays-Bas à 470.

Nul ne l'ignore plus, nul ne peut le nier, il y a une crise belge. Notre prestige a souffert, notre autorité s'est amoindrie, et la petite auréole qui fut parfois la nôtre s'est dissipée. Il y a donc effort à faire pour retrouver cette place perdue, cette considération compromise qui ne se gagne que sur la scène des nations, pour conserver nos positions économiques, pour accroître nos débouchés, développer notre expansion, faire connaître nos réalisations, apprécier notre potentiel, en un mot pour affirmer notre présence aux yeux du monde. Si au lendemain de la débâcle congolaise, satisfaits du confort acquis, mécontents d'autrui, nous fermions les fenêtres de la maison Belgique, nous nous condamnerions à un déclin auquel nous n'avons aucun motif de nous résigner. A vouloir fuir le bruit, souvent infernal il est vrai, qui vient du dehors, à vouloir nous replier sur nous-mêmes, craignons de nous isoler dans le calme illusoire, et tout relatif d'ailleurs, de nos affaires intérieures. Craignons que ce faux recueillement ne ressemble cruellement au silence que vient troubler encore le chuchotement des héritiers au chevet du mourant.

A ceux qui étudient encore aujourd'hui, sur qui et avec qui le pays bientôt pourra et devra compter, il appartient de garder leurs regards braqués au loin. Je souhaite que les meilleurs d'entre eux se sentent attirés par cette mission de faire rayonner à nouveau le nom de la Belgique dans le monde. L'heure de choisir approche pour chacun d'eux. Puissent-ils à ce moment s'écrier après Paul Valéry : « L'opulence rend immobile. Mais mon désir est mouvement, Eryximaque... ».



L'Armée

par le lieutenant-général e.r. BEERNAERTS

★

Dans ce cycle de réflexions sur la crise de nos institutions vous reconnaîtrez, je pense, sans réserves, que le problème de la Défense Nationale est, parmi tous ceux dont l'État s'occupe, celui qui est le plus âprement controversé.

Contrairement aux autres institutions où la discussion ne porte que sur une proportion, un dosage, une modalité, ici elle peut aller jusqu'à mettre en cause son principe même.

C'est déjà vous laisser entendre que si l'on veut étudier en toute franchise le problème, il faut accepter de l'aborder dans un esprit libéré de tout ce que le sentiment, la tradition, l'idéologie, sans exclure les intérêts particuliers, lui ont inévitablement imposé comme barrière à ses recherches.

Cette question a déjà été partiellement traitée à diverses reprises ici même à cette tribune il y a 4 ans; ensuite dans des articles parus dans « Le Flambeau ». Que ceux qui m'auraient lu ou entendu veuillent bien me pardonner de leur faire subir quelques inévitables redites.

Je me rends compte aussi du caractère incisif ou heurtant de certaines propositions : on pourrait me reprocher de ne pas les avoir enrobées d'un verbalisme confortable. Paraphrasant Alain et selon la plaisante expression de Painlevé, il se peut que je ne respecte pas le mur chinois. Il est vrai que j'ai toujours cru et crois encore que les pensées qui sont bonnes pour moi sont bonnes pour tous. Cette manière de jeter les idées toutes « crues » fait une sorte d'impolitesse à l'auditeur, je m'en excuse.

Mais j'ai l'espoir que les hommes ne se sentiront pas blessés par la critique des institutions qu'ils servent. La sévérité d'un jugement porté sur l'efficacité d'un organisme ne met pas nécessairement en cause la valeur individuelle de ses membres.

Pourquoi le problème de l'armée est-il aujourd'hui plus sujet à débats qu'il ne l'a jamais été?

Pourquoi, à son sujet, cette incertitude, ce trouble, cette désaffection même. C'est ce que nous allons tenter d'établir.

Pendant des millénaires, la position politique du problème est restée semblable — sa position technique n'évoluait qu'en apparence — composant avec les progrès techniques plutôt que se laissant absorber par eux.

Pendant des millénaires, la guerre a été, dans la vie des collectivités, un événement devenu presque banal par sa répétition, redouté des uns, désiré par d'autres.

Mais aujourd'hui, il y a eu Hiroshima...

Hiroshima, que nous avons tous accueilli avec surprise, avec soulagement même puisqu'il marquait la fin d'une terrible épreuve. L'horreur n'est venue que longtemps après, en même temps que l'on commençait à comprendre qu'il marquait l'aube d'une ère si prodigieusement nouvelle que ses développements en étaient insondables.

Voilà pourquoi il est, non seulement permis, mais nécessaire de parler aujourd'hui comme il était sans doute insensé de parler hier.

Ce préambule, je m'en aperçois, est un peu long, il était pourtant indispensable.

Instrument « nécessaire » et « suffisant »

On définit en général l'armée comme l'ensemble des forces militaires d'une nation. Définition simple et correcte, mais qui ne donne ni le « pourquoi », ni le « comment » qui sont pourtant les éléments qui doivent servir de base à toute analyse critique.

Je lui préfère une définition où interviendrait la causalité. C'est celle que je vous propose :

« Instrument qu'une collectivité considère comme nécessaire et suffisant pour assurer sa défense extérieure, c'est-à-dire la sauvegarde de l'intégrité des personnes, des biens et du territoire. »

Cette définition, vous le remarquerez, s'appliquerait même aux armées de conquête, puisque les peuples conquérants ont toujours justifié leur action par des nécessités défensives.

C'est dans l'appréciation du « nécessaire » et du « suffisant » que réside toute la difficulté d'un problème que ne connaissent pas au même titre les autres aspects de l'intervention de l'Etat dans la gestion des intérêts de la Nation.

Point n'est besoin d'attirer votre attention sur le caractère subjectif que présente cette appréciation. Elle dépend d'une foule d'éléments dont la composante va varier à l'infini suivant le poids que l'on accorde à chacun d'eux en particulier.

Déjà difficile autrefois, quand les nations indépendantes pouvaient mesurer avec une certaine précision les risques à prévoir, cette évaluation devient extraordinairement compliquée dans les temps où la plupart des Etats n'ont plus les moyens de mener une politique mondiale quand bien même celle-ci serait encore l'objet de leurs aspirations, et au moment où, pour des raisons économiques évidentes, l'ère des nationalismes fait place à celle des grandes associations d'intérêt.

Aussi, pour un pays comme la Belgique, cette évaluation ne peut plus prendre que l'allure d'une estimation forfaitaire, dont personne ne peut établir si elle répond bien aux deux critères du nécessaire et du suffisant.

Mon projet ne sera donc pas de tenter cette mesure mais de passer en revue quelques-uns des éléments susceptibles de peser sur l'ensemble.

Et en premier lieu, une enquête sur le risque et sa probabilité.

La notion du « nécessaire »

Sortant d'une longue période où la guerre par les armes, suivant les propres paroles de Clausewitz, était un instrument de la politique, le monde entre dans une nouvelle phase où les compétitions entre Nations ne peuvent plus être qu'économiques, sociales, psychologiques, ce qui ne leur enlèvera pas, bien entendu, leur caractère d'acharnement.

Pourquoi? Parce que la guerre par les armes ne fournit plus à ces problèmes une solution valable.

Cette thèse repose sur une argumentation très vaste dont je me bornerai à vous exposer les éléments principaux.

A l'origine de tant de guerres du passé, nous avons trouvé l'espoir de profit. Cet espoir est désormais plus que contrebalancé par les pertes énormes qu'elles engendreraient. Les dirigeants des économies les plus puissantes, les seules à pouvoir faire la guerre parce que seules elles disposent d'armements suffisants, savent pertinemment que leurs économies sont aussi les plus fragiles et les plus vulnérables et que les destructions qu'une guerre y amènerait seraient d'un ordre de grandeur tel qu'elles correspondraient à une ruine totale sans compensation.

Ecoutez Raymond Aron, quand il dit dans « La Société Industrielle et la Guerre » :

« Le rapport entre appareils destructifs et capacité de récupération est renversé.

« Dans la première guerre, l'organisation industrielle des usines fut pratiquement indemne et continua de fonctionner jusqu'au bout pour alimenter le monstre de la bataille. Pendant la deuxième guerre, en dépit des bombardements, la production de guerre augmenta en Allemagne jusqu'en 1945. La destruction des quartiers d'habitation n'empêchait pas le travail des usines. Il fallut la proximité des bases, la précision des bombardements de jour pour que la machine industrielle de l'Allemagne fut paralysée, au printemps de 1945, par la destruction des moyens de transport et de certaines usines soigneusement sélectionnées.

« Tout ce que nous savons de la puissance des bombes A et H nous prouve que la texture de la civilisation industrielle ne résisterait pas à des attaques thermo-nucléaires. Il ne serait plus question de mobilisation progressive, plus question d'entretenir la fureur des combats par le travail de millions d'hommes. Si l'inimaginable horreur de la guerre, cette fois totale (c'est-à-dire livrée avec toutes les armes disponibles) devait se produire malgré tout, nul ne prévoit exactement ce qui se passerait après la phase initiale quelques jours ou quelques heures. Chacun sait

« que la civilisation industrielle serait menacée de
« mort par l'emploi de ces appareils destructifs. »

D'ailleurs, les économies des adversaires possibles sont devenues semblables ou tendent rapidement à le devenir, tellement sont accélérés les progrès techniques des grands complexes. Et leurs divergences politiques, commandées par l'économique, s'atténuent dans la même mesure.

« La controverse sur les avantages de la propriété collective ou de la propriété privée, de la planification ou des mécanismes du marché est en vérité technique et non métaphysique, bien que la passion et l'idéologie la transfigurent en quelque métaphysique et presque religieuse.

« Les grandes corporations américaines diffèrent plus de la propriété privée traditionnelle, de la propriété du lopin de terre ou de la boutique commerciale, que des trusts soviétiques. Le régime capitaliste dans lequel l'Etat est responsable du plein emploi et du volume des investissements, qui distribue aux masses le surplus de production dû au progrès de la productivité, qui laisse aux syndicats ouvriers la capacité de discuter avec les syndicats patronaux, ce capitalisme ressemble plus à ce qu'on appelait socialisme au siècle dernier qu'à l'image du capitalisme que s'obstinent à garder les propagandistes attardés du « grand soir ». Réduit à son enjeu économique, l'antagonisme des Soviétiques et de l'Occident appelle le compromis, le rapprochement par évolution des deux côtés du rideau de fer plutôt que la lutte à mort. »

Et encore ceci :

« *Le statut de propriété*, à l'intérieur d'un régime économique et politique de type occidental n'est plus regardé, même par les partis d'inspiration marxiste, comme décisif. La dévalorisation idéologique du thème traditionnel — nationalisation des instruments de production — a de multiples causes que nous nous bornerons à énumérer : *similitude de l'entreprise publique et de l'entreprise privée* en ce qui concerne l'organisation technique et administrative, les conditions de travail, la hiérarchie des rétributions, *souci prédominant de la productivité*, la nationalisation n'étant à aucun degré garantie d'efficacité, *persistance des inconvénients du gigantisme et du monopole*, même dans le cas du transfert à la collectivité de la propriété des concentrations industrielles, *avantage d'une pluralité de*

« *centres de gestion*, même dans l'hypothèse d'une nationalisation généralisée et d'une planification totale. Il n'est même pas démontré dans le cadre d'un Etat démocratique, que les chefs d'entreprises publiques, exercent une moindre pression sur les gouvernants que les directeurs, propriétaires ou managers de trust. »

Un troisième élément important c'est la disparition du facteur « chance de réussite » qui a souvent poussé un des adversaires dans l'aventure d'une guerre.

Le rythme des progrès scientifiques est tel que les découvertes sur lesquelles on pouvait compter pour réaliser l'élément « surprise », le seul encore exploitable, peuvent être rapidement dépassés par l'adversaire avant même que d'être mis en œuvre. Et ainsi aucun parti ne peut avoir la certitude que l'autre ne détient pas quelque possibilité technique toute nouvelle et absolument prépondérante.

Enfin les conquêtes de territoire sont devenues sans intérêt. A moins d'être systématiquement supprimées, les populations conquises sont un poids très lourd pour celui qui se les annexe. La domination coûte aujourd'hui au lieu de rapporter.

Ces arguments — il y en a d'autres — ne convainquent cependant pas tout le monde. Parmi vous, il y en a certainement qui les trouvent exagérément optimistes et pourtant, ils ne font que décrire une évolution indéniable des idées et des faits. L'objection principale réside dans l'espoir de limitation des guerres, de leur modération pour échapper au suicide.

Mais peut-on raisonnablement imaginer que des nations puissent accepter de risquer le sort de leur existence, de la vie et des biens de leurs populations dans un affrontement volontairement limité de deux armées classiques.

Poser la question est la résoudre.

Cette solution n'a pas plus de chance de ressurgir que celle qui dans l'antiquité faisait dépendre le sort des nations du combat singulier de deux chefs d'armée.

Le désarmement inévitable

Voilà donc l'humanité acculée au désarmement.

Elle l'est, non seulement par l'horreur que suscite l'emploi des armements modernes qui ne peut conduire, je cite Bertrand Russell, « qu'à l'exter-

« mination de l'espèce humaine, mais par l'impos-
« sibilité pour n'importe quel Etat, si riche soit-il,
« à la fois de participer à la course aux armements,
« donc de les renouveler sans cesse en suivant
« l'allure où ils se démodent, de satisfaire à des
« besoins sociaux intérieurs, continuellement en
« croissance, et enfin de répondre à une exigence
« nouvelle, celle-ci aussi en extension rapide :
« l'aide au « Tiers Monde ».

C'est ce qu'Alfred Sauvy, professeur au Collège de France, vient d'établir dans une toute récente étude. Il en montre à la fois l'urgence et la nécessité.

Certes, des obstacles subsistent et subsisteront longtemps encore. Méfiance mutuelle d'une part, difficulté de détourner les courants économiques constitués par les industries d'armement et à leur fournir de nouveaux objectifs sans désorganiser trop profondément les économies, réticence des milieux politico-militaires devant ce qui leur apparaît comme le déclin définitif de leur puissance, d'autres encore de nature idéologique. Il convenait, je pense, de les avoir reconnus et mesurés.

Arrêtons-nous un instant aux *divers aspects de ce désarmement*.

On peut en apercevoir trois formes essentielles correspondant aux forces vives sur lesquelles s'appuierait une guerre : le désarmement de ce qu'on appelle les armes classiques ou conventionnelles ; le désarmement atomique ; le désarmement psychologique.

Si ce dernier pouvait être réalisé, il serait sans aucun doute le plus fort et entraînerait les autres. Mais à part quelques voix, heureusement de plus en plus nombreuses, qui s'élèvent pour en montrer la nécessité, il se heurte sans cesse à une propagande qui, d'un côté comme de l'autre, croit nécessaire de présenter l'adversaire sous le jour le plus défavorable, et souvent, hélas, le plus faux, pour maintenir ce climat d'hostilité grâce auquel on persuadera les populations de consentir un effort qui leur est naturellement pénible.

Cercle vicieux, cycle de la peur dont les origines sont indistinctes mais qui trouvent un aliment dans des croisades idéologiques ou des intérêts matériels.

Le *désarmement atomique* a semblé présenter à certains moments quelques chances de succès. Son principe rencontrait une faveur particulière à la fois

chez les peuples qui mesuraient à présent toute l'horreur d'une guerre nucléaire et dans les milieux militaires qui y voyaient un regain de faveur des armes conventionnelles auxquelles les rattachaient leur formation, leurs traditions et leurs intérêts.

Mais ici intervient de manière décisive la question du contrôle.

Personne ne doute de sa nécessité, comme personne n'a foi dans la sincérité des gouvernements quels qu'ils soient, pour lesquels la raison d'Etat permet et justifie toutes les violations d'accords.

Or, en matière atomique le contrôle sera toujours imparfait car il est pratiquement impossible d'empêcher que quelques armes, étant donné leur faible volume, ne soient soustraites à ce contrôle. Ces quelques armes nucléaires ainsi fraudées pourraient donner, à celui qui se les est réservées, un tel avantage, une telle supériorité qu'aucun des adversaires *n'oserait* se priver de cet atout.

Et ainsi, paradoxalement, le désarmement nucléaire contient en lui-même en raison de la nature technologique de l'arme atomique, une incitation à la fraude et le rempart le moins aléatoire contre la guerre atomique réside encore dans la masse même de ces armements.

Nous en arrivons ainsi aux possibilités de désarmement conventionnel.

Ici le contrôle est possible et on peut concevoir des réductions proportionnelles des armes classiques, se faisant par paliers successifs. Les oppositions sont plutôt ici d'ordre psychologique.

Il ne faut pas perdre de vue que les forces armées étaient jusqu'à présent l'expression même des nationalismes des états et souvent celle de leur mégalomanie. Et il faut reconnaître avec Emmanuel Berl que paradoxalement les cœurs inclinent vers les nationalismes d'autant plus que la raison et la nécessité les en détournent davantage.

Il faut aussi tenir compte de la puissance politique que les Etats-Majors ont pris ou cherchent à prendre dans les grands pays et dont l'exemple le plus frappant se situe aux Etats-Unis, où les intérêts du Pentagone s'allient étroitement avec ceux de la grosse industrie. Un désarmement conventionnel est une menace pour leur existence même, bien plus que ne le serait un désarmement nucléaire.

Peut-être estimez-vous que nous nous sommes un

peu longuement attardés sur ces questions de politique internationale. Ce sont pourtant ces éléments qui justifient l'existence même des armées et qui déterminent la réponse qui sera donnée au premier volet de notre définition, à la notion du « nécessaire ».

Et notre examen nous a conduit à admettre que le désarmement était pour les nations civilisées *la seule issue possible* et le désarmement conventionnel la seule forme de désarmement actuellement applicable.

Cette perspective assombrit naturellement les horizons de toutes les armées et est une première cause de crise : crise de confiance, insécurité de l'avenir, difficulté du recrutement.

La notion du « suffisant » enquête sur la qualité

Deuxième volet de notre définition : la notion de « suffisant ».

Elle est de deux ordres : quantité et qualité.

La détermination de la quantité semble nous échapper. Issue de considérations de défense collective que les autorités de l'O.T.A.N. se sont chargées d'apprécier, elle fait l'objet d'accords, donc de compromis et d'estimation forfaitaire.

Que cette appréciation soit judicieuse ou non, bien habile celui qui serait en mesure d'en juger, même s'il peut s'étonner à juste titre des continues modifications que cette estimation a subies.

En somme, représentation de la souveraineté nationale dans une coalition de forces, elle est appelée à subir des réductions proportionnelles à celles que subiraient ces mêmes forces, puisque rien ne justifierait son maintien à des effectifs supérieurs.

Ce qu'il nous appartient de faire, c'est de veiller que les budgets qui sont consacrés à l'armée ne soient en partie détournés au maintien en vie d'une foule d'excroissances d'utilité contestable et qui absorbent une partie de ce qui devrait être consacré à améliorer la qualité de l'outil.

Nous en arrivons ainsi au jugement de qualité.

Tous ceux qui ont quelque peu suivi les transformations continues et parfois incohérentes que cette malheureuse armée a subies en dix ans ne pourront lui accorder le préjugé favorable.

Pas plus que l'armée française, où le Ministre de la Défense, Monsieur Messmer, vient de reconnaître la nécessité d'une transformation radicale, elle n'est adaptée aux besoins modernes ni en organisation, ni en équipement technique, ni même en degré d'instruction.

Certains « satisfecit » de l'O.T.A.N. pour peu qu'on les confronte avec des déclarations émanant de titulaires de hauts commandements, apparaissent comme ayant plus de valeur diplomatique que technique.

Mais la carcasse est debout, la vie continue, la façade est sauve. Et il ne manque pas, nous l'avons vu au Congo, de courageux jeunes gens qui font honneur à leur entraînement sportif.

Mais est-ce bien là ce qu'on attend du budget de la Défense Nationale ?

Il vous appartiendra de répondre vous-même quand nous aurons examiné ensemble, comme nous venons de le faire pour les circonstances extérieures, les éléments internes du problème.

On se trouve en effet devant un dilemme :

Ou bien le danger de guerre est réel et notre appareil militaire doit constituer notre participation à une organisation qui garantit *efficacement* notre sécurité.

Ou bien il ne s'agit que d'une participation symbolique qui n'est pas appelée à être mise en œuvre et qui ne prélude qu'à une phase de l'inéluctable désarmement.

Peut-être ces deux aspects n'ont-ils jamais été examinés avec cette netteté par les dirigeants responsables et l'état actuel de notre défense nationale n'est-il le résultat que d'actions désordonnées cherchant à satisfaire à des contingences de politique électorale ou à des impératifs budgétaires.

Quoi qu'il en soit, un examen objectif fera reconnaître que l'armée ne satisfait raisonnablement à aucune des deux hypothèses.

Si l'on s'est arrêté à la première, on peut affirmer que nos forces seraient inaptes à soutenir le combat sous la forme qu'il prendrait demain et que cela ne vaut pas la peine de faire de telles dépenses pour un pareil résultat.

Si, par contre, la seconde hypothèse a prévalu, on reconnaîtra sans peine qu'elle eût pu être réalisée de façon bien moins dispendieuse et que cela

constitue un gaspillage évident de faire appel à une aussi forte proportion de cadres de carrière, dont la charge budgétaire est extrêmement lourde.

Vous attendez sans doute que je m'en explique.

Je ne vous entraînerai pas dans des problèmes d'organisation, de matériel ou de technique, sans doute étrangers à vos préoccupations, mais me bornerai à attirer votre attention sur une question à propos de laquelle j'ai tenté à plusieurs reprises d'alerter l'opinion.

Utilisation de la milice

Il s'agit de l'opportunité de maintenir le service militaire du citoyen sous sa forme actuelle.

Il est parfaitement absurde d'imaginer que des unités destinées au combat moderne puissent être composées même partiellement de miliciens qui ne se trouveront à avoir accompli que moins de douze mois de service. Il y a des expériences dont on se refuse à tenir compte. Celle de 1940, toute proche cependant, est oubliée. Les unités qui se sont honorablement présentées sont celles où les cadres et la troupe étaient parfaitement instruits, en excellente cohésion et qui avaient conscience que leur armement valait celui d'en face. Il semble qu'il y ait encore des gens pour croire que pour faire un soldat il suffit de l'habiller d'un uniforme orné d'écussons et d'attributs de couleurs différentes, de lui donner un certain entraînement physique et une certaine notion de l'emploi d'une arme. Là-dessus quelques conférences morales et on verra bien.

C'est à d'autres sources que s'alimente la psychologie du combattant de demain, celle qui, autant et plus peut-être que l'excellence du matériel, conditionne l'efficacité d'une troupe. Les anciens slogans patriotiques ou autres ont cessé d'être opérants.

Bonaparte a pu entraîner l'armée d'Italie en lui offrant les riches plaines de Lombardie et en la chargeant d'apporter la liberté aux peuples de la Péninsule. L'évolution sociale et intellectuelle de notre siècle ne s'accommode plus de ces mobiles. La force morale du combattant a sa source principale dans la certitude de supériorité que l'homme acquiert par la notion de la valeur de son armement, de sa propre habileté professionnelle et de celle de ses coéquipiers.

Elle est faite de confiance, de collaboration, de cohésion. Toutes les endocrinations psychologiques seront incapables de compenser l'absence de cette assurance. Et ainsi la psychologie au combat rejoint étrangement l'audace sportive, fruit de l'entraînement.

Mais jeter des miliciens de moins de douze mois de service dans le combat moderne un acte plus que dangereux, il est criminel.

Mesure révolutionnaire sans doute que la suppression de la conscription !

Instaurée il y a un demi-siècle elle était solidement entrée dans nos mœurs. Il n'y a pas à douter que l'armée de milice trouvera d'ardents défenseurs dans les traditions et le sentimentalisme sinon dans des idéologies politiques.

Mais les temps d'une évolution totale sont venus.

Ils ne se satisfont plus de demi-mesures, ni ne s'accommodent de séquelles de conceptions périmées.

Comme le disait Raymond Aron dans une conférence qu'il fit à cette même tribune il y a deux ans :

« Une institution n'a plus le droit de durer sous le seul prétexte qu'elle a été. La conservation pose une question, elle ne fonde pas un droit. »

Parmi les regrets que susciterait la suppression du système de milice, il en est un qui mériterait attention. Quelques pénibles qu'aient pu être dans certains cas les contacts des jeunes gens appelés par la conscription avec une discipline parfois maladroite et peu compréhensive, il ne peut dans l'ensemble y avoir de doute quant aux résultats heureux obtenus par l'armée en matière d'action éducative, technique, physique et même morale. Aux miliciens issus de milieux différents, de régimes d'enseignements dissemblables et même hostiles, elle aura donné pour la première fois cette éducation nationale unique et le sens de la valeur de nos institutions.

Il faudrait donc que l'on puisse s'accorder sur la valeur de cette formation et l'intérêt que le pays y attache. Il faudrait aussi se pencher sur un problème qui malgré son extrême importance n'a reçu qu'une solution dérisoire : celui de la protection des populations. Car dans la même mesure où on estime devoir assurer la sécurité extérieure par des troupes de défense, il faut pouvoir faire face aux

dangers qui menacent les populations et particulièrement celles des grosses agglomérations. L'une action ne se justifie pas sans l'autre.

Une analyse claire et sans préjugés, fussent-ils politiques, de ce double problème conduit à affecter le milicien à cette tâche de protection civile. Liée à celle de l'éducation, elle deviendrait une préoccupation réellement nationale puisqu'elle dépendrait des ministères de l'Instruction Publique, de l'Intérieur, de la Santé Publique, de la Justice, des Travaux Publics et de la Défense Nationale.

Voilà l'ébauche d'une solution qui, à l'aide d'une prestation réduite et d'une mise en place des élites régionales, permettrait en même temps de faire face à certains problèmes de défense territoriale statique. Qu'il faille pour le concevoir un effort considérable d'imagination et d'organisation, qu'il soit nécessaire d'aborder cette étude avec un esprit neuf, qu'une extrême sévérité dans la recherche des leçons du passé et même d'un passé tout proche, soit indispensable nul n'en doutera. Mais un organisme comme l'armée qui doit se nourrir de moral et d'esprit, ne peut indéfiniment résister à des replâtrages successifs dont elle n'aperçoit ni le bien-fondé ni l'objectif final.

La valeur de l'outil

Nous avons examiné ensemble divers éléments qui interviennent dans la détermination de ces caractéristiques justifiant l'armée : les notions du « nécessaire » et du « suffisant ».

Il y en a certainement d'autres. Il y en a dont vous apprécierez diversement le poids ou dont vous complétez l'influence par vos études personnelles.

Peut-être certains d'entre vous attendent-ils des propositions plus détaillées, des précisions techniques. Cela m'est fort difficile, n'ayant pas accès aux sources et me trouvant à l'écart des réorganisations périodiques qu'elle subit.

Les déclarations officielles ne sont ici d'aucun secours. Ce ne sont pas les intentions qui comptent, mais la manière dont elles sont réalisées. Une information n'a de valeur que dans la mesure où on a pu en apprécier la consistance.

Et toutes les expériences antérieures nous montrent la prodigieuse puissance de résistance des administrations militaires aux modifications qu'on veut leur faire subir. Loin de les promouvoir elles-

mêmes, ce qui serait pourtant une preuve de vitalité et une garantie d'avenir, elles y opposent une considérable force d'inertie et je me sens toujours prêt à saluer bien bas le chef militaire qui, sans y être formellement invité, saura proposer une réduction dans ses services.

La plupart des réorganisations n'ont eu ainsi en fin de compte d'autre effet qu'un déplacement de personnel.

Que faudra-t-il donc pour que l'on comprenne, pour emprunter à un chef d'Etat voisin un vocable qui fit fortune, qu'à l'heure où s'ouvre une nouvelle phase de l'histoire de l'humanité, « l'armée de Papa » est définitivement morte.

La citation qui va suivre n'a en aucune façon pour objet l'armée belge. Elle est de Jean Paul Sartre et concerne l'armée française. Peut-être excessive dans ses termes, elle met cependant parfaitement en lumière la difficulté de toute transformation radicale, même si elle s'avère indispensable.

Que dit cette citation ?

« Ce n'est pas la politique de de Gaulle qui lasse l'armée. C'est la réalité. de Gaulle se contente d'administrer de temps en temps un peu de chloroforme. Cela fait du bien aux agités de l'armée parce que cela leur permet, en acceptant des compromis, de rester en Algérie.

« Sans l'Algérie que serait l'armée ?

« Une armée de 1939 qui reviendrait dans ses casernes pour attendre de s'y faire massacrer en même temps que la population civile le jour où se déclencherait une guerre atomique.

« Que voudriez-vous qu'ils fassent d'autre. Ils ne sont militaires qu'en Algérie. En France, ce sont des civils comme nous, sauf qu'ils ont le droit de porter une mitraillette à peu près comme les nobles avaient le droit de porter une épée...

« Ils ne tiennent même pas tellement à la modernisation de leur armée, parce qu'elle entraînerait la mise à la retraite d'un certain nombre de cadres qui savent très bien faire effectuer un demi-tour à des fantassins mais seraient incapables de mener une guerre technique. »

Réforme de structure certes, mais aussi et surtout réforme de qualification, comportant un effort décisif pour remplacer la masse par la qualité. L'opération n'est guère facile. Nous portons les douloureuses séquelles de la période 1950-1952 où

dans une atmosphère de semi-panique et à la faveur d'une situation budgétaire momentanément marquée du signe de l'abondance, une expansion brutale et irraisonnée fut donnée à l'armée. On en fit un instrument répondant à peine aux besoins de 1944, à la fois trop lourd pour nos possibilités financières permanentes et victime de cette constante mégalomanie qui veut faire de l'armée d'un petit pays l'image réduite de celle d'une nation puissante sans tenir compte du caractère ruineux de la dispersion des efforts.

Mais le moment est venu de nous résumer.

Les causes de crise

C'est parce que l'investigation à laquelle nous venons de nous livrer ensemble ne nous a apporté aucune donnée qui ne soit connue ou pressentie par la plupart, c'est parce que nous savons que le pays ne se satisfait plus des déclarations officielles éternellement favorables qui se succèdent quel que soit le groupe au pouvoir, que nous pouvons donner un premier nom à la crise que subit l'armée.

C'est une *crise de confiance du pays* au sujet de l'efficacité d'un outil auquel il a pourtant accepté de consacrer de confortables budgets annuels. Désaffection, indifférence, défaveur, opposition même. Voilà les stades successifs.

Mais la crise la plus grave est celle que traversent les cadres mêmes de l'armée : les causes en sont multiples.

La première procède d'un sentiment d'insécurité de l'avenir en présence des possibilités d'accords de désarmement.

Nous pouvons la mesurer en tentant d'imaginer ce que deviendrait la psychologie d'autres corps constitués, la magistrature par exemple, s'ils se trouvaient devant l'expectative d'une sensible réduction au cours des prochaines années.

La seconde cause provient du doute quant à la valeur de l'instrument dont ils se sentent solidaires. Si beaucoup limitent leur intérêt à l'accomplissement des tâches journalières, il n'en manque pas qui, à des moments de vérité, et sans être pessimistes de nature, n'envisagent pas sans appréhension la perspective d'un affrontement avec un adversaire parfaitement organisé et instruit et équipé suivant la technique la plus moderne.

Le courage individuel n'entre pas en ligne de

compte ici ; il ne s'agit que de la possibilité d'accomplir honorablement la mission dont on est investi.

Cet esprit se traduit par une fuite vers les Etats-Majors, les Ecoles et les services où le travail de routine, plus directement productif, permet d'échapper à l'inventaire d'efficacité.

Il ne faut pas voir d'autre raison à la prolifération d'emplois accessoires qui sitôt supprimés, repoussent sous une autre forme et constituent une sorte de refuge psychologique.

L'extension démesurée des organismes internationaux est à cet égard un fort pernicieux exemple.

Enfin, on peut trouver une troisième cause de crise dans la désaffection amenée par une indéniable baisse de qualité.

Si cette détérioration est un facteur commun à toutes les administrations — et d'autres conférenciers auront fait ici la même constatation — elle s'augmente des conséquences néfastes du caractère ondulatoire de la courbe de volume. Il n'y a pas qu'en matière de monnaie que l'inflation entraîne la dévaluation.

L'effort à faire

Maintenant que voilà définis ces sujets de crise, les mesures à prendre s'inscrivent inexorablement.

Il faut savoir définir clairement ce que l'on veut en fait d'armée : on ne peut que se limiter à une formule simple.

Un certain nombre de formations d'élite, très légères, très mobiles, puissamment armées, le plus autonomes possibles et toutes semblables.

Il faut veiller strictement à ce que chaque dépense ne soit pas simplement utile — en pratique rien n'est totalement inutile — mais qu'elle soit indispensable.

Si le programme prévu est trop lourd pour nos épaules, il faut le réduire et non faire semblant de l'exécuter au rabais.

L'équivoque et l'imprécision ne sont plus de mise : elles ne trompent personne, si ce n'est soi-même.

Effort de vérité et de rendement partout. Imagine-t-on que l'on s'obstine — à grand renforts d'instructeurs, de moyens didactiques et de bâtiments scolaires — à former chaque année des cen-

taines d'officiers de réserve dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils sont parfaitement inutilisables dans une armée moderne, davantage encore que ne le sont des soldats miliciens, puisqu'il s'agit de leur confier des missions de commandement.

Mais l'effort principal doit porter sur la rénovation des cadres de carrière où le nombre doit faire place à la qualité.

Déjà beaucoup trop nombreux pour le programme qui s'avère possible, les cadres existants ne permettent cependant pas sa réalisation pour diverses raisons dont les principales sont leur vieillissement, leur manque de qualification technique, le cloisonnement d'armes et de services dans lequel on les a opiniâtement maintenus sous un fallacieux prétexte d'esprit de corps et d'arme.

Il faudra une révision fondamentale du statut des cadres, la suppression rigoureuse de tout service ou fonction n'ayant pas une utilité absolue, l'affectation systématique et sans dérogation de tous les jeunes cadres aux éléments de combat.

Il faut exiger la polyvalence des techniciens pour la triple raison de leur promotion technique, de la lutte contre l'encroûtement routinier et de l'allègement des supports logistiques.

Dans la solution logiquement et lucidement simple qui est la seule qui soit à notre portée, il n'y a plus ni fantassins, ni artilleurs, ni blindés, ni génie, il n'y plus que des hommes routinés à toutes les techniques simples, pratiquement interchangeables, habitués à travailler ensemble, se connaissant, se comprenant, ayant l'un dans l'autre une confiance totale, tous facteurs indispensables au combat moderne.

Mais il ne suffit pas de parler d'exigences nouvelles de rendement et de qualification. La sévérité d'appréciation doit avoir comme contre-partie la revalorisation de la fonction. Et c'est ici que l'Etat a ses responsabilités et ses devoirs et non des moindres.

La qualité du recrutement en est un, mais il va de pair avec des mesures qui assurent la sécurité et l'intérêt de la carrière. Et si l'on veut que cette sécurité soit totale, il ne suffit pas de donner aux cadres une formation technique, mais il faut veiller à l'entretenir et à la développer par des cycles de post-formation avec pour but avoué que les cadres restent concurrentiels sur le marché du travail. La technique militaire a d'ailleurs de moins en

moins de divergences avec les techniques civiles. La formation et l'entretien des cadres doit donc être entièrement revue en tenant compte du programme, modeste mais réaliste, qu'il nous est encore possible de concevoir et d'accomplir. Simplicité et efficacité doivent être les nouveaux mots d'ordre.

On a pu s'autoriser autrefois un certain dilettantisme coûteux au temps où il fallait disposer d'une forte réserve de cadres de carrière pour encadrer des unités non actives. Nous savons que cette formule est désormais exclue.

Il n'y a plus place aujourd'hui que pour du concret et de l'efficace.

Les devoirs de l'Etat

Mais, et j'espère que ceci sera compris, l'Etat doit se rendre compte que l'armée est dans la société moderne un des derniers refuges de l'idéal — et qu'il est, lui, Etat — le seul responsable si à cet idéal vient se substituer un découragement désabusé.

Quelle que soit l'opinion que l'on se fasse de l'armée on ne peut nier qu'il s'y trouve et s'y cultive d'admirables traditions de discipline, de dévouement et de désintéressement. Ces valeurs sont trop précieuses, humainement et socialement pour qu'on ne leur accorde pas une considération et des soins tout particuliers.

M. Benoist-Méchin rapportait de son dernier voyage en Arabie l'impression de se sentir transformé.

« Transformé et libéré, dit-il, d'une foule de conceptions que je croyais encore vivaces, mais que le temps avait desséchées et rendues caduques. Il faut s'incliner devant l'évidence : le monde se transforme plus rapidement qu'on ne le croit et rejette comme des épaves tous ceux qui ne se transforment pas au même rythme que lui. Il faut un certain effort pour le faire et pour le dire. Mais comme l'a écrit le Prophète : « Rien n'est plus méprisable que ceux qui savent et ne disent rien, ce n'est ceux qui disent et ne font pas. »

On peut ne pas être entièrement d'accord avec le Prophète.

L'évolution des sociétés a accumulé devant ceux qui voudraient « faire » des obstacles inconnus autrefois. Mais rien ne peut excuser ceux qui savent de ne pas dire.

La question parlementaire orale

par Claude REMY

Aspirant du F.N.R.S.

★

Le droit de question constitue l'une des formes du contrôle qu'en régime parlementaire, les assemblées exercent sur le gouvernement. Cependant la question — écrite ou orale — ne met pas directement en cause la responsabilité du cabinet : elle s'adresse à un seul ministre, qui reste libre de ne pas y répondre. La forme de la réponse distingue la question écrite de la question orale. Cette dernière fait l'objet d'une intervention du ministre questionné, devant la chambre dont fait partie l'auteur de la question. Le ministre répond, l'auteur réplique éventuellement, sans pouvoir provoquer — théoriquement du moins — ni débat, ni vote.

Dans l'ensemble des procédures parlementaires destinées à mettre en rapport le gouvernement et les Chambres, la question orale, dépourvue de sanction, est évidemment moins importante politiquement que la discussion des budgets et les débats sur la déclaration gouvernementale, sur une question de confiance ou sur une motion de censure. Elle concourt néanmoins à l'exercice du devoir parlementaire de vigilance à l'égard des actes du gouvernement. Son objectif n'est pas le contrôle — d'ailleurs impossible à réaliser — du Parlement sur l'administration. C'est la nécessité d'exposer les griefs que les citoyens, par la bouche de leurs représentants, articulent contre l'administration et font connaître au gouvernement qui la dirige. Son objectif est aussi de pouvoir obliger pratiquement un ministre, membre du cabinet, à préciser des aspects particuliers de la politique de celui-ci en face de certains grands problèmes d'actualité.

La question orale est née au Parlement de Westminster (1). Le mécanisme simple et rapide du *question time*, son rendement pratique reconnu par Sir Winston Churchill (2), en ont fait un grand succès de la procédure parlementaire britannique. C'est pourquoi il convient de l'étudier en premier lieu. Ensuite on se demandera comment et pourquoi la question orale a été peu et mal pratiquée dans

les assemblées continentales, particulièrement en France et en Belgique.

Le « Question Time » à la Chambre des Communes

Chaque jour (sauf le vendredi), en début de séance, les Communes consacrent une heure à entendre les réponses des ministres aux questions des membres.

Les questions sont posées quarante-huit heures à l'avance et inscrites à l'ordre du jour, où elles sont numérotées. Le jour de la séance, le *Speaker* appelle les questions dans l'ordre de leurs numéros; chaque auteur manifeste simplement sa présence, sans exposer sa question, et le ministre interrogé répond en quelques phrases. Il peut se borner à dire « oui » ou « non », ou refuser de répondre. Après lui, l'auteur peut répliquer en remerciant ou en indiquant, le cas échéant, ce qui ne le satisfait pas dans la réponse. Puis l'auteur de la question, ou un autre membre, peut se faire autoriser par le *Speaker* à poser sur le champ une question supplémentaire, connexe à la première.

Le procédé, on le voit, est expéditif : les échanges sont brefs et, en une heure, 60 à 70 questions en moyenne (3) sont appelées auxquelles il est répondu. La simplicité, la rapidité et l'efficacité du système ont fait sa popularité auprès des parlementaires britanniques : une centaine de questions sont posées chaque jour (4).

(1) Pour les origines et l'histoire du *question time*, voir P. Howarth: *Questions in the House* (Londres, 1956).

(2) Cité par H. Nicholson: *Question Time in the House of Commons* (in *Second Rights Standing Service*, n° 2, September, 1950).

(3) Lord Campion et D.W.S. Lidderdale: *La procédure parlementaire en Europe* (Colin, 1955), page 243. Emile Blamont: *Les techniques parlementaires* (« Que sais-je? », 1953), page 108.

(4) André Mathiot: *Le régime politique britannique* (Colin, 1955). 30.000 questions furent posées pendant la session 1945-1946.

De ce succès découlent deux nécessités : limiter à trois par jour le nombre des questions que chaque membre peut poser et veiller à ce que chaque département ministériel, par un système de roulement, reçoive à peu près le même nombre de questions. Les questions qui n'ont pu être posées font l'objet d'une réponse écrite ou, à la demande de leurs auteurs, sont remises à une autre séance (5).

La rapidité du système résulte d'abord du fait que l'auteur ne peut formuler oralement sa question. Celle-ci, imprimée à l'avance, est connue de tous ; le *Speaker* l'appelle par son numéro d'ordre et l'auteur n'a pas la tentation de développer sa préoccupation.

Sa rapidité est aussi la conséquence du climat d'ordre et de discipline qui règne aux Communes et des dispositions matérielles qui règlent le déroulement de leurs séances :

« Dans une Chambre petite, où il n'y a pas de tribune, où il n'est pas admis de lire un discours, où celui qui a réussi à se faire donner la parole par le *Speaker* se lève et parle de sa place (...), sans pouvoir bouger, sans pouvoir se référer à un discours ou à un document que la Chambre n'a pas à sa disposition, sans pouvoir s'adresser personnellement à un membre, sans pouvoir s'écarter du sujet, sans pouvoir faire aucune allusion désobligeante pour personne ni employer aucune expression « non-parlementaire », où il est interdit de parler plus d'une fois sur la même question (ce qui exclut les répliques, la prolongation inutile de débats, et évite que le ton ne s'élève trop), dans une Chambre enfin où l'autorité d'un *Speaker* impartial est incontestée, il y a de fortes chances pour que la parole soit prise par des hommes ayant quelque chose à dire » (6).

Toute question déposée par un membre est soumise au pouvoir discrétionnaire d'appréciation du *Speaker*. La question doit être formulée de manière interrogative, c'est-à-dire qu'elle ne peut suggérer sa propre réponse ni être argumentative (7). Elle doit être posée en vue d'obtenir une information, non pour être « la cheville d'une harangue partisane » (8). Le *Speaker* dispose à cet égard de sanctions efficaces : il peut refuser l'impression d'une question (il en sera alors donné avis à l'auteur par les *Clerks assistant at the Table*), il peut aussi l'écarter en séance, en prononçant simplement le numéro de la question suivante (9).

La question peut porter sur tous les domaines de l'activité gouvernementale, où des charges existent contre « une administration négligente, inefficace, arbitraire, extravagante ou tyrannique » (10). Il y a toutefois des matières sur lesquelles il ne peut être posé de questions : les affaires internes des pays étrangers et des membres du *Commonwealth*, les activités des autorités locales (sauf celles bénéficiant de subsides de l'Etat, telles que routes et écoles), les problèmes concernant l'Eglise d'Angleterre et les autres corps ecclésiastiques, les affaires relatives aux banques, aux syndicats et, en général, à tous les organismes non-officiels. Sont irrecevables les questions concernant le souverain et la famille royale, les officiers de la Cour (qui ne dépendent pas d'un ministre responsable), les ambassadeurs étrangers et les juges (11).

Une question ne peut solliciter l'interprétation d'une loi, la déclaration d'une opinion juridique ou la confirmation d'une rumeur de presse.

Après la seconde guerre mondiale s'est posé le problème de savoir si les ministres pouvaient être interrogés sur la gestion des entreprises nationalisées. Il était difficile de décider si les ministres étaient directement responsables de cette gestion. En 1948, le *Speaker* décida d'autoriser, dans ce domaine, les questions dont le sujet avait une importance publique suffisante (12).

La question est efficace parce qu'elle oblige l'immense bureaucratie étatique à rester à la disposition du Parlement pour justifier chacun de ses actes. Sans doute le ministre garde-t-il le droit de refuser de répondre. Mais pratiquement il préfère éviter de dresser contre lui l'opinion parlementaire et de provoquer par son refus l'ouverture d'un plus vaste débat.

Aujourd'hui la technicité croissante des affaires rend inégale la confrontation du parlementaire isolé et de l'administration. Mais c'est par la menace de ce qu'elle peut faire, et non par ce qu'elle fait,

(5) Abraham and Hawtrey: *A Parliamentary Dictionary* (1956), page 156 sqq.

(6) Mathiot, *op. cit.*, page 240.

(7) Abraham and Hawtrey, *op. cit.*, page 158.

(8) et (9) Harold Nicholson, *op. cit.*

(10) William Robson: *The British system of Government* (1955).

(11) Abraham and Hawtrey, *op. cit.*, *idem.*

(12) Hansard, *Parliamentary Debates*, 1948, vol. 448, col. 391 à 455.

qu'agit à présent la Chambre des Communes (13). M. Harold Nicholson, fonctionnaire avant de devenir député, porte témoignage (14) de la crainte qu'inspire aux ministères le *question time*.

En réalité, dans le système britannique fondé sur la prépondérance du cabinet, celui-ci doit emporter le consentement de sa majorité : il ne peut pas l'exiger. La discipline de parti ne ressemble pas à l'obéissance des soldats à leurs chefs ; la cohésion d'une majorité est conditionnée par une foule de considérations psychologiques subtiles dont l'évaluation moyenne est vitale pour l'existence du cabinet (15). Les Communes obligent le gouvernement à une extrême et constante sensibilité à l'opinion. L'opposition lui rappelle sans cesse sa fragilité en même temps que les faiblesses de sa politique : ce sont des freins à la fois démocratiques et puissants contre l'arbitraire d'un pouvoir fort (16). C'est dans ce cadre que s'inscrivent la portée, les mérites, l'efficacité surtout, du *question time* à la Chambre des Communes.

La question orale en droit français

Supprimé sous le Second Empire et rétabli en 1870, le droit de questionner les ministres en séance a toujours été depuis lors prévu et organisé par les règlements des assemblées.

Sous la III^e République (17), le député ou le sénateur qui désire interroger un ministre, doit en avertir celui-ci et obtenir son consentement préalable (18). L'auteur pose alors sa question en séance (19). Pour éviter que les questions troublent l'ordre du jour normal, le règlement de la Chambre prévoit (20) qu'elles seront posées au début ou à la fin de chaque séance.

La question n'ouvre pas de débat : le ministre répond et, seul, l'auteur de la question peut lui répliquer sommairement. Mais, pour permettre à ses collègues d'intervenir, l'auteur a le droit de transformer ensuite sa question en interpellation. Ce droit a modifié profondément la nature de la question : elle a cessé d'être une procédure d'information et de contrôle pour devenir une simple manœuvre de tactique parlementaire, préparatoire à l'interpellation (21).

La IV^e République établit une procédure très différente (22), en s'efforçant de la rapprocher de cet exemple idéal : le *question time*.

Les questions sont posées par écrit, le ministre dispose d'une semaine pour répondre. Une séance par mois est réservée aux questions et dix questions sont inscrites en priorité à l'ordre du jour de la séance de chaque vendredi. Le ministre dispose de cinq minutes pour exposer sa réponse et l'auteur, du même temps pour répliquer. Aucune tierce intervention ni question supplémentaire n'est autorisée.

L'effort vers la sévérité et la discipline était sérieux : mais l'institution fut un échec. Du 28 novembre 1946 au 6 janvier 1948, 72 questions furent posées (23), soit — en décomptant les vacances parlementaires — 6 questions par mois en moyenne (24) !

Pourquoi la question orale n'a-t-elle pas connu à l'Assemblée Nationale le succès du *question time* aux Communes ?

Cette difficulté se résout par l'analyse du rôle important et efficace que jouent les commissions dans les mécanismes parlementaires français (25). C'est l'habitude d'appeler les ministres devant les commissions pour leur demander des renseignements, des explications complémentaires sur les projets qu'ils préparent, voire des justifications de leur politique. C'est en commission que les parlementaires réclament des informations sur l'action de l'administration et exercent à son égard leur devoir de vigilance. Les séances de commission

(13) Campion, Amery,...: Parliament, a survey (A.L. Goodhart, page 263).

(14) Op. cit.

(15) Harold Laski: Le gouvernement parlementaire en Angleterre (traduction française, 1950), pages 119 et 120.

(16) André Mathiot, op. cit., page 242.

(17) Poudra et Pierre: Traité pratique de Droit parlementaire (1885), n° 1539 à 1543.

(18) Le consentement préalable du ministre est exigé par l'article 82 du règlement du Sénat; il a été imposé par l'usage parlementaire à la Chambre (Poudra et Pierre, op. cit., n° 1539).

(19) La règle française s'écarte ici de la procédure britannique, où la question est imprimée à l'avance et appelée par son numéro d'ordre.

(20) Article 47. Selon le nouveau règlement de 1936, deux questions peuvent être posées à la fin de la séance, le mardi et le jeudi.

(21) Van den Bossche: Questions et Interpellations (Gand, 1896).

(22) Emile Blamont, op. cit., page 109; D.W.S. Lidderdale: Le Parlement français (traduction fr. revue par l'auteur, Colin, 1954).

(23) Lidderdale, op. cit., page 257.

(24) Tandis que 1.500 questions sont posées par mois à la Chambre des Communes.

(25) En Grande-Bretagne, les commissions permanentes ne sont pas spécialisées et ne peuvent donc prétendre exercer un contrôle particulier sur le chef de tel ou tel département ministériel. (Duverger: Institutions politiques et Droit constitutionnel, P.U.F., 5^e édition, 1960, page 255).

remplacent ainsi la question orale en séance publique.

Mais il faut aussi constater que le tempérament politique français peut difficilement s'accommoder d'une procédure brève, sans vote, où les grands débats politiques fondamentaux n'ont pas leur place, où toutes les opinions ne sont pas exprimées; le public n'est pas mis clairement en face des tendances diverses de l'Assemblée; le gouvernement ne peut tirer d'un tel échange aucune directive ni en inférer aucune conclusion sur sa véritable situation parlementaire (26). Accaparés par la construction de coalitions gouvernementales fragiles, par les discussions et les combinaisons de couloirs (27), les députés de la IV^e République, qui y trouvaient un aliment politique excitant, et, témoignèrent leur mépris à cet incident sans débat, donc bref, sans vote, donc terne: la question orale.

En revanche, la question orale fut l'une des armes dont le Conseil de la République, cet embryon de Sénat, se servit pour augmenter son influence. Simple « Chambre de réflexion », le Conseil de la République, incapable de mettre en cause la responsabilité ministérielle, amputé du droit d'interpellation, organisa une procédure nouvelle: la question orale avec débat (28).

Toute question orale est introduite par un conseiller. La demande de débat sur cette question doit être appuyée par un ou plusieurs présidents de groupe, par le président d'une commission générale, mandaté par elle, ou par 30 conseillers. Elle est ensuite examinée par la conférence des présidents de groupe, puis le Conseil lui-même décide s'il y aura débat; s'il l'accepte, la date en est fixée avec l'accord du gouvernement. Dans le débat interviennent l'auteur de la question, puis les conseillers qui le désirent et un membre du gouvernement, s'il demande la parole. La liste des orateurs épuisée, le Président déclare le débat clos.

Un commentateur (29) écarte expressément la possibilité du vote d'un ordre du jour en conclusion du débat: l'absence d'un vote marquait une frontière nette entre l'interpellation, interdite, et la procédure nouvelle. Mais, par la suite, les efforts du Conseil pour se rapprocher de l'ancien Sénat (30) aboutirent, sous l'impulsion du sénateur Michel Debré notamment, à une réforme du règlement, permettant le vote à l'issue du débat sur une question orale. C'était — sans le mot — le rétablissement de l'interpellation (31).

Négligée par une Assemblée Nationale qui avait des moyens plus politiques et plus spectaculaires d'agir sur le gouvernement, utilisée par le Conseil de la République pour conquérir une influence politique en rétablissant subrepticement le droit d'interpellation, la question orale dans les Assemblées de la IV^e République ne ressemble guère à son modèle britannique: une procédure parlementaire rapide, destinée à contrôler l'administration en obligeant le gouvernement à fournir des renseignements et des explications pour se justifier (32).

La naissance de la V^e République a marqué l'instauration d'un régime nouveau, dans lequel les relations d'équilibre entre le gouvernement et le Parlement sont différentes. La Constitution de 1958 prévoit restrictivement trois modes de mise en cause de la responsabilité ministérielle (33) et prohibe l'interpellation. Pour la première fois, les questions orales sont prévues dans le texte constitutionnel même (34): cela correspond visiblement à la volonté de voir les questions se substituer aux interpellations (35); la question, qui ne donne pas lieu au vote d'une résolution, est moins dangereuse pour le gouvernement.

Toutefois, lors de la discussion de leur règlement, et conformément à une tendance auparavant manifestée par le Conseil de la République, une tentative fut faite par les deux Assemblées, de transformer les questions en interpellations, en prévoyant que le vote d'une proposition de résolution pouvait clore le débat ouvert sur une question orale. L'amende-

(26) Emile Blamont, op. cit., page 110.

(27) Jacques Fauvet: La IV^e République (Fayard, 1959); André Siegfried: De la IV^e à la V^e République (Grasset, 1958).

(28) La question orale simple est organisée par les articles 82 à 86 du règlement du Conseil; la question orale avec débat, par les articles 87 à 91 (texte de 1947).

(29) Pascal Arrighi: Le Règlement du Conseil de la République (in Revue de Droit Public, 1947, page 399 sqq.)

(30) Cette tendance a abouti à la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954, qui a rétabli la navette entre les deux Chambres.

(31) Jean Bruyas: L'Évolution du Conseil de la République, 1946-1949 (in Revue de Droit Public, 1949, page 541 sqq.).

(32) M. Emile Blamont, ancien Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale, regrette que les habitudes parlementaires françaises n'aient pas mieux accueilli la procédure de la question orale (Les techniques parlementaires, page 109).

(33) Le vote de la déclaration gouvernementale, la motion de censure ordinaire et la motion de censure destinée à empêcher l'adoption automatique d'un texte sur lequel le gouvernement a posé la question de confiance.

(34) L'alinéa 2 de l'article 48 prévoit qu'une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement.

(35) Duverger: La Cinquième République (P.U.F., 1959), p. 144.

ment dans ce sens, déposé par le député communiste Ballanger pendant la discussion du règlement provisoire, fut adopté par l'Assemblée Nationale, malgré l'opposition du gouvernement, par 231 voix contre 216 (36). Ce vote souleva une querelle, dite « des ordres du jour », qui provoqua des prises de position en sens divers (37) et aboutit à l'examen du problème par le Conseil Constitutionnel (38). Celui-ci approuva docilement la thèse gouvernementale en déclarant inconstitutionnelles les propositions de résolution. Le débat ouvert sur une question orale ne peut donc s'achever par un vote et doit se borner à n'être qu'un simple échange de vues (39) (40).

Depuis que ces nouvelles règles ont été appliquées, on a pu constater l'absentéisme des députés aux séances de questions orales : comme par le passé, l'absence de toute possibilité de vote explique en partie cette indifférence. Mais c'est surtout, comme le note exactement M. Nicolas Denis (41), parce que « les parlementaires et les ministres français n'ont pas su comprendre que, pour être vivante et intéressante, une séance de questions doit être faite d'un grand nombre de dialogues rapides, incisifs, et si possible spirituels, et non pas de la lecture de papiers rédigés à l'avance... Mais il n'y a là rien de nouveau par rapport à la IV^e et même à la III^e République. »

La question orale en droit belge

Introduite dans le règlement de la Chambre en 1897, pour réduire le nombre des interpellations, la question orale a été supprimée en 1908, après une carrière brève, et a été remplacée à ce moment par la question écrite (42). Le règlement du Sénat l'a toujours ignorée et les ouvrages de doctrine postérieurs à 1908 n'en font pas mention (43). Il faut pourtant constater que, dans la procédure actuelle des Chambres belges et par le détour d'autres dispositions réglementaires, des questions orales sont posées aux ministres par les parlementaires.

En 1897, c'est le baron Snoy qui proposa (44) d'instaurer le régime des questions orales, à l'exemple de la Chambre des Communes. À l'époque, les débats parlementaires étaient encombrés et retardés par de fréquentes interpellations de l'opposition socialiste, pour qui elles étaient un instrument efficace d'obstruction. Parmi ces interpellations,

plusieurs étaient développées longuement à la tribune, provoquant d'inutiles et fastidieuses discussions, qui n'étaient en réalité que des demandes d'explications adressées au gouvernement et qui auraient pu être formulées en cinq ou six lignes. La proposition du baron Snoy tendait à distinguer la question — simple demande de renseignement sur un fait précis, concernant l'activité ou les intentions du gouvernement en toute matière politique ou administrative — de l'interpellation, qui a précisément pour objet de provoquer un débat, d'amener le gouvernement à y prendre position et à faire approuver ou désapprouver cette position par la Chambre. Créer la procédure de la question brève, sans débat, devait nécessairement abrégé le travail de la Chambre.

La discussion de cette proposition mit en lumière les réticences de certains membres — de Woeste notamment. — devant le mécanisme envisagé. On se demanda (45) comment distinguer dans la pratique les questions et les interpellations. Woeste pensait que personne ne voudrait, en se servant des questions, renoncer au profit politique de faire un discours et d'ouvrir un débat. On cita l'exemple de la France où — nous l'avons dit — les députés abusaient du droit de transformer toute question en interpellation. La Chambre rejeta le droit de trans-

(36) Cette majorité rassemblait, contre l'U.N.R. gaulliste, tous les anciens partis de la IV^e République.

(37) La thèse gouvernementale, affirmant qu'un vote transformait les questions en interpellations (interdites par la Constitution), fut défendue par Maurice Duverger (« Le Monde » des 17 et 18 juin 1959) et combattue par Georges Vedel (« Le Monde » du 7 mai 1959).

(38) Obligatoirement consulté, selon les termes de l'article 61 de la Constitution.

(39) David Ruzié: Le nouveau règlement de l'Assemblée Nationale (in *Revue de Droit Public*, 1959, page 863 sqq.).

(40) Il faut néanmoins observer ici que l'ouverture d'un débat sur une question orale dépend d'un vote, qui n'est pas sans signification politique puisque la chambre l'émet après avoir entendu la réponse du gouvernement à la question.

(41) Nicolas Denis: L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 (in *Revue Française de Science Politique*, 1960, page 902).

(42) Créée pour se substituer à la question orale, la question écrite sera réglementée au début par la procédure suivante: le texte de la question est remis au président qui le transmet au ministre intéressé. La réponse de ce dernier parvient au président qui la fait insérer avec la question dans le *Compte Rendu Analytique* et dans les *Annales*. C'est en 1920 seulement que les questions et réponses seront publiées dans un document séparé, mais annexé au *Compte Rendu Analytique*, document qui deviendra notre *Bulletin des Questions et Réponses*.

(43) Errera: *Traité de droit public belge* (1916); Wigny: *Droit constitutionnel* (1952).

(44) Chambre, séance du 25 janvier 1897 (*Annales 1896-1897*, page 457).

(45) *Annales 1896-1897*, page 469.

former les questions et décida d'adopter à l'essai la proposition Snoy : à l'avenir, une partie de la séance du mardi serait consacrée à entendre les réponses des ministres aux questions posées à l'avance, par écrit.

L'institution des questions orales fut loin d'être un succès. Elle ne réduisit pas le temps consacré par la Chambre aux interpellations (46). Lors d'une première discussion de révision (47), on critiqua le système, notamment « la lecture fastidieuse et inutile des réponses » (48). On proposa de publier les réponses par écrit, comme les questions. Mais c'était alors contraire au principe que rien ne pouvait paraître dans les Annales ou dans le Compte Rendu Analytique qui n'eût été dit à la Chambre. Aussi le gouvernement s'opposa-t-il à la réponse écrite. Mais Woeste et le baron Snoy lui-même, déçu par l'expérience, proposèrent la suppression pure et simple des questions orales : elle fut difficilement repoussée par 54 voix contre 47 (49) et l'ancienne procédure fut maintenue.

Personne ne fut satisfait de ce *statu quo* et, en 1908, Schollaert, ministre de l'Intérieur, constata qu'il était fait un véritable abus des questions, que ce n'étaient plus des renseignements qui étaient demandés aux ministres, mais des documents (50). La Chambre discuta peu et la question orale fut définitivement rayée du règlement.

Par la suite, les membres de la Chambre se servront le plus volontiers de la question écrite pour se renseigner sur les détails de l'activité de l'administration et de la politique du gouvernement. Un bulletin spécial, des questions et réponses parlementaires, sera créé (51). Toutefois, en dépit de sa disparition du règlement, la question orale subsiste aujourd'hui dans la pratique parlementaire : au cours des neuf sessions tenues par la Chambre de 1950 à 1959, 54 questions furent posées. Pendant la même période, 30 questions furent posées au Sénat (52).

Dans les comptes rendus officiels des débats — Annales et Compte Rendu Analytique —, les questions orales sont présentées et répertoriées comme des motions d'ordre. C'est une classification logique puisque la procédure suivie pour les questions orales par les deux assemblées repose sur l'article de leur règlement qui gouverne les motions d'ordre (53). Dans ce cas toutefois, cet article est combiné avec celui qui est relatif aux questions écrites (54).

Comme toute motion d'ordre, la question orale apparaît comme un incident de séance, qui interrompt le déroulement normal de l'ordre du jour. Elle doit être préalablement communiquée par écrit au président de l'assemblée, qui juge de sa recevabilité et qui demande au ministre interrogé s'il accepte de répondre. Puis le président fixe le jour et l'heure où la question sera posée et même, le cas échéant, développée par son auteur : cet exposé ne peut dépasser 5 minutes à la Chambre et 10 minutes au Sénat. Enfin le ministre répond et l'incident est clos.

Ce schéma théoriquement décrit correspond-il aux habitudes de nos parlementaires ? Une réponse affirmative à cette question semble devoir être dégagée de l'examen que nous avons fait des motions d'ordre présentées dans les deux Chambres pendant la législature 1954-1958. Sur les 42 motions déposées à la Chambre, 23 étaient en réalité des questions orales (55), parmi lesquelles 16 ne donnèrent lieu à aucune autre intervention que celles de l'auteur de la question et du ministre interrogé, tandis que 7 questions furent marquées par des interruptions ou des interventions de tiers. Au Sénat, 74 motions furent déposées dont 13 seulement étaient des questions orales, parmi lesquelles 4 provoquèrent des incidents. Malgré le nombre réduit de questions qui ont entraîné des interventions d'autres membres, il est remarquable que très souvent, le président rappelle les règles de la procédure qui va être suivie et attire sur elles l'attention des parlementaires. Il est également

(46) « Nous consacrons aux interpellations plus de 25 % de notre temps », déclare en 1901, M. Verhaegen à la Chambre (séance du 21 mars).

(47) Chambre, séance du 21 mars 1901 (Annales 1900-1901, page 816).

(48) Déclaration de Vanderveelde à la Chambre (séance du 21 mars 1901).

(49) Chambre, séance du 28 mars 1901 (Annales 1900-1901, page 893).

(50) Chambre, séance du 27 novembre 1908 (Annales 1908-1909, page 137).

(51) On trouvera un exposé de l'évolution des questions dans « Les questions parlementaires en Belgique », par M. Jean Temmerman (in Annales de Droit et de Sciences Politiques, 1955, n° 2, page 137 sqq.).

(52) Nous devons ces chiffres à l'obligeance et à la documentation sûre de M. Temmerman, du Service de Documentation du Sénat.

(53) Article 89 du règlement de la Chambre, article 25 du règlement du Sénat.

(54) Article 28 du règlement de la Chambre, article 32 du règlement du Sénat.

(55) Les 19 autres étaient des motions d'ordre purement dites, relatives à l'ordre des travaux de l'assemblée.

piquant de remarquer que l'incident le plus vif à l'occasion d'une question orale ait surgi au Sénat. Le 17 mars 1955, M. Struye interrogea le ministre de l'Intérieur, M. Vermeylen, sur l'interdiction d'une manifestation prévue à Bruxelles pour protester contre la politique scolaire du gouvernement. Le président rappela qu'aucun débat ne pouvait s'ouvrir sur la question de M. Struye. Celui-ci fut longuement applaudi et chaudement félicité par ses amis politiques. Un climat était créé et la réponse du ministre ne fut pas troublée par moins de 52 interruptions, tandis que le président intervenait 9 fois pour tenter de calmer l'assemblée et pour renouveler son refus d'ouvrir un débat (56).

Habitué à poser des questions écrites ou à faire des interpellations, les parlementaires belges — il faut le constater — sont peu familiarisés avec la question orale. Qu'il nous soit permis de citer ici l'exemple de la question posée par M. Larock, le 22 avril 1959, qui demande si le gouverneur général du Congo est démissionnaire :

— Le président : Cette motion me prend au dépourvu. Je n'en ai pas été averti, comme l'exige l'article 89 du règlement, mais si le ministre est d'accord, je lui donne la parole.

— M. Larock : J'ignorais ce point du règlement. Je m'en excuse (57).

Très significatif aussi est cet incident où le président est obligé de rappeler un ministre à la question. Le 3 mars 1960, M. Toubreau questionne le ministre des Affaires économiques, M. Van der Schueren, sur l'intervention de la C.E.C.A. dans le financement d'industries nouvelles. La réponse du ministre est coupée par des interruptions auxquelles le président met fin. Le ministre continue mais le président intervient pour lui dire : « M. le ministre, puis-je vous faire observer qu'il ne s'agit pas d'une interpellation mais de la réponse à une question » (58).

Une comparaison directe entre le *question time* britannique et la question orale au Parlement belge serait dépourvue de sens. A Westminster, où il est répondu en moyenne à 70 questions par jour, sont évoqués tour à tour des problèmes d'intérêt local ou purement administratifs qui font chez nous le succès de la procédure des questions écrites. Seules les affaires urgentes (59) touchant à l'actualité provoquent de rares questions orales : 23 pendant la législature 1954-1958, soit une moyenne

annuelle de 6, car les problèmes importants fournissent d'abord des occasions d'interpellation, dans lesquelles peuvent se mesurer la cohésion d'une majorité gouvernementale et la ténacité d'une opposition.

Parfois les parlementaires n'hésitent pas à témoigner leur indifférence à l'égard de la question orale. En conclusion d'une question posée le 25 janvier 1955 par M. Nossent, M. Demuyter déclare : « Que M. Nossent utilise le Bulletin des Questions et Réponses ». Et le doyen d'âge de notre Parlement, M. Camille Huysmans, alors président de la Chambre, déclare le 30 novembre 1955 :

« Je souhaite qu'on n'abuse pas de la procédure des questions orales. Cette procédure n'est justifiée que dans les cas réellement urgents et non pour des objets d'intérêt limité, particulier ou local. Généralement, les questions écrites suffisent » (60).

Conclusion

Au terme de cette brève étude, on peut se demander comment expliquer le fait que la question orale, si efficace, si populaire à Westminster, soit si peu et si mal pratiquée par les Parlements français et belge. La solution de ce problème doit être cherchée, pensons-nous, dans une divergence fondamentale entre les processus historiques de développement de l'institution parlementaire, en Grande-Bretagne, d'une part, en France et en Belgique, d'autre part.

Les premiers fondements du Parlement anglais remontent au Moyen Age. En France, les premières assemblées, réellement politiques et se voulant telles, datent de la Révolution car la tradition des États-Généraux, Parlement embryonnaire, s'était perdue après deux siècles d'absolutisme. C'est en Angleterre d'ailleurs que les philosophes français ont cherché leur modèle de régime représentatif.

Pendant des siècles, le Parlement de Westminster, affranchi de la tutelle royale, a pu apprendre à

(56) Sénat, séance du 17 mars 1955 (Annales 1954-1955, pages 998 à 1002).

(57) Compte Rendu Analytique, page 423.

(58) Compte Rendu Analytique, page 423.

(59) Campion et Lidderdale, op. cit., page 50; M. Struye au Sénat, séance du 26 avril 1951 (Annales 1950-1951, page 1293).

(60) Compte Rendu Analytique, page 82.

se discipliner, à limiter ses débats à la discussion d'une seule « question », qui est proposée par le *Speaker* et que celui-ci posera, à la fin de la discussion, pour obtenir de la Chambre une décision.

En 1789, les assemblées révolutionnaires par contre ont dû se défier d'un pouvoir royal demeuré fort ; elles se sont donné des présidents faibles car elles ont craint de les voir devenir agents de la puissance royale (61). Assujettir un débat à une formule rigide était incompatible avec l'esprit de l'époque. Il fallait d'abord entamer la discussion en évitant de s'enchaîner à une « question » précise. C'est la fin du débat seulement qui permettait à un membre de présenter un texte à la délibération de ses collègues.

Ces différences d'origine et de climat politique ont créé des écarts entre les procédures et les mœurs parlementaires de Grande-Bretagne et les nôtres (62). Ces écarts précisément s'illustrent dans les situations si variées que connaît aujourd'hui la question orale.

Négligée en France et en Belgique au profit de l'interpellation, d'une part, de la question écrite ou

des débats en commission, d'autre part, la question orale ne mérite-t-elle pas néanmoins un meilleur sort ? C'est en tout cas l'opinion autorisée de M. Emile Blamont, ancien Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale, par laquelle on nous permettra de conclure :

« Il faut regretter que les habitudes parlementaires n'aient pas mieux accueilli cette innovation qui permet un contrôle efficace de l'action quotidienne des administrations publiques sur des sujets mineurs : les ministres eux-mêmes pourraient en tirer d'utiles informations sur leurs services et opérer les redressements nécessaires en rentrant, après la séance, dans leur ministère. Dans cette mesure et avec ces limitations, une procédure sans sanction, qui reste dans le domaine de la pure information, est cependant très utile parce qu'elle reste dans le cadre de son objet » (63).

(61) Les présidents des assemblées révolutionnaires, élus pour 15 jours, n'étaient jamais immédiatement rééligibles (Liddendale, op. cit., page 140).

(62) La situation en Belgique fut analogue à celle de la France.

(63) Emile Blamont, op. cit., page 109.



Les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens

par André VANWELKENHUYZEN

★

Nous avons encore tous présents à l'esprit les dramatiques événements qui se déroulèrent au Congo en juillet et en août 1960. Nous nous souvenons qu'ils suscitèrent une crise politique qui amena le Premier Ministre Eyskens à remanier son équipe.

Ce remaniement fut réalisé par un arrêté royal du 3 septembre 1960 (1). Quatre collègues de Monsieur Eyskens quittèrent le gouvernement et quatre autres virent leurs attributions modifiées. L'équipe fut complétée par quatre nouveaux ministres et par quatre ministres-sous-secrétaires d'Etat. La nomination des premiers fait l'objet de l'article 4 de l'arrêté royal du 3 septembre 1960, la nomination des autres est inscrite à l'article 5. Il convient enfin de noter que cet arrêté du 3 septembre 1960 a créé des ministres coordonnateurs (2) ou, pour reprendre les termes mêmes du texte, a chargé certains ministres de la coordination dans tel ou tel secteur de l'activité gouvernementale.

Dans ce gouvernement remanié où il existait ainsi des ministres de différentes catégories, nous nous intéresserons aux plus modestes, aux sous-secrétaires d'Etat.

A l'étranger

Dans certains pays voisins, l'institution des sous-secrétaires d'Etat est relativement ancienne.

Elle serait née en Grande-Bretagne (3). Dans ce pays, les ministres n'ont pas le droit de prendre la parole à la Chambre dont ils ne font pas partie. Ils se choisissent alors un sous-secrétaire d'Etat qui en est membre, pour les y représenter. Ceci n'exclut d'ailleurs pas l'attribution aux sous-secrétaires d'Etat de certaines fonctions administratives.

La France connaît les sous-secrétaires d'Etat depuis le XIX^e siècle déjà. Ils furent nombreux sous la Troisième République, la Quatrième les connut également. Le Ministère de Monsieur Debré compte six secrétaires d'Etat (4). Ils y sont de nos jours soit les collaborateurs directs de certains ministres dont les fonctions sont particulièrement étendues, soit les chefs de petits départements plus ou moins autonomes par rapport à un ministère ordinaire dont ils dépendent.

(1) *Moniteur Belge*, 6 septembre 1960, p. 6686.

(2) Dans la déclaration ministérielle, M. Eyskens les a appelés : « *ministers-coördinatoren* » (*Ann. Parlem. Ch.*, 27 sept. 1960, p. 5) ce que le compte rendu analytique (27 sept. 1960, p. 1249) traduit par : « *Ministres coordonnateurs* ». L'expression fut reprise au cours de la discussion de la déclaration gouvernementale. Voy. notamment à la Chambre, l'intervention de M. L. Collard (*Ann. Parlem. Ch.*, 28 sept. 1960, p. 3) qui parle, lui aussi, de « *ministres coordonnateurs* » (ce qui ne paraît pas français) et l'intervention de M. M.-A. Pierson (*Ann. Parlem. Ch.*, 29 sept. 1960, p. 27) qui parle de « *ministres coordonnateurs* ».

(3) Voy. Fr. J. De Weert, *La Création en Belgique de Secrétariats d'Etat*. Préface de M. A. Lilar. Edit. Centre Paul Hymans, s. d., p. 14.

(4) La composition du gouvernement Debré résulte du décret du 8 janvier 1959, *Journal officiel*, pp. 611 et 612, et du décret du 20 janvier 1959, *Journal officiel*, p. 1106. Ce dernier décret nomme six « *secrétaires d'Etat* » (deux auprès du Premier Ministre, un à l'Intérieur, un aux Finances, un aux Affaires économiques, un à l'Industrie et au Commerce) et déclare en son article 2 : « *Par délégation du Président de la République, le Premier Ministre fixera les attributions des secrétaires d'Etat, ainsi que les modalités selon lesquelles la signature des ministres intéressés peut leur être déléguée.* » Sous la Monarchie, sous la Restauration, sous la Monarchie de juillet et encore sous le Second Empire, les ministres portaient le titre de *Secrétaires d'Etat*. De là, le nom de sous-secrétaires d'Etat donné à ceux qui se trouvaient immédiatement après eux dans la hiérarchie du pouvoir exécutif (voy. De Weert, *op. cit.*, p. 17). Depuis la Quatrième République, le titre de Secrétaire d'Etat reparait pour désigner les « *sous-ministres* » (voy. M. Waline, *Droit Administratif*, 8^e édit., Sirey, Paris, 1959, n° 423, p. 262, Jean Rivero, *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 1960, n° 336, 3^e, p. 285, A. De Laubadère, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 2^e édit., Paris, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1957, n° 68, p. 56; G. Vedel, *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1945, p. 440.

Il existe également des secrétaires ou des sous-secrétaires d'Etat en Allemagne Fédérale, aux Pays-Bas, en Italie. Dans chacun de ces pays, ils présentent bien entendu des traits particuliers. On peut cependant dire, de manière générale, qu'ils sont « des auxiliaires des ministres, qui assistent les chefs des départements ministériels dans leurs rapports avec les Chambres et dans la gestion de certaines branches de l'administration » (5).

Les précédents en Belgique

Durant la guerre de 1940-1945, le Gouvernement belge de Londres prit un arrêté-loi le 19 février 1942 (6) en vertu duquel il devait « être créé des sous-secrétaires d'Etat chargés, sous la responsabilité du ministre, de la gestion de certains départements ministériels, ou de certains services administratifs ». Certains départements dépourvus de titulaires à cause des événements de la guerre, ont ainsi pu être confiés à des sous-secrétaires d'Etat. Ceux-ci n'étaient pas des ministres et n'en avaient pas non plus la responsabilité. Ils n'étaient en somme que des collaborateurs des quatre ministres du cabinet Pierlot qui avaient pu gagner Londres et qui seuls demeuraient responsables de l'action gouvernementale.

En 1948, Monsieur Spaak a songé à créer des sous-secrétaires d'Etat exerçant des fonctions et assumant des responsabilités distinctes de celles des ministres. Il a consulté des professeurs des quatre universités sur l'opportunité et la constitutionnalité de cette réforme. Leur avis fut que la création de sous-secrétaires d'Etat serait constitutionnelle à condition qu'il ne leur fût point reconnu des prérogatives ou des attributions que la Constitution réserve expressément aux Ministres (7). Ce projet de Monsieur Spaak n'eut cependant pas d'autres suites.

Signalons enfin qu'un arrêté royal du 23 juin 1960 a fixé les attributions des ministres portant le titre de secrétaire d'Etat dans la République du Congo. Ces attributions sont les mêmes que celles des autres ministres, à la seule exception du contre-seing ministériel prévu par l'article 20 de la loi du 19 mai 1960 relative aux structures fondamentales du Congo (8).

Buts de la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat dans le cabinet Eyskens

Le gouvernement Eyskens s'est peu expliqué au sujet des buts qui étaient poursuivis par la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat.

La déclaration gouvernementale à la Chambre comporte à ce sujet comme seule explication : « l'exemple donné par d'autres pays permet de bien augurer de l'adjonction de sous-secrétaires d'Etat chargés respectivement des Postes, Télégraphes et Téléphones, du Budget, des Affaires Culturelles et de la politique de l'Energie. C'est seulement en vue d'éviter toute contestation sur la plan juridique que nous avons recouru à la formule des Ministres-sous-secrétaires d'Etat » (9).

Répondant ultérieurement à certains parlementaires qui avaient critiqué la formation de la nouvelle équipe ministérielle, le Premier Ministre justifia la nomination d'un sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. par la nécessité de décharger d'une partie de ses attributions Monsieur Segers, Ministre des Communications, qui s'était vu confier en outre la coordination sociale. Le sous-secrétaire d'Etat au Budget fut présenté comme devant assister le Ministre des Finances et permettre au gouvernement de déposer les budgets à temps sur le bureau des Chambres. Le sous-secrétaire d'Etat à l'Energie devait, selon le Premier Ministre, venir en aide au Ministre des Affaires Economiques et coordonner la politique de l'énergie. Le maintien sous forme de sous-secrétariat du département des Affaires Culturelles fut expliqué par la nécessité de traiter les épineuses « questions linguistiques » (10).

Il est cependant permis de penser que, d'une manière plus générale, en procédant à cette inno-

(5) De Weert, op. cit., p. 13.

(6) *Moniteur Belge*, 4 mars 1942.

(7) Institut belge des Sciences administratives, session 1948-49, *De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat*. Imprimerie Administrative, Louvain, s. d. Cet ouvrage contient les consultations de MM. Georges Dor, Jules Lespes, Paul De Visscher, André Mast, l'essai de synthèse de M. Paul De Visscher, des rapports de MM. Charles Goossens et Ed. Pierre Seeldrayers, des notes de MM. Pierre Wigny et Emile Genin.

(8) *Moniteur Belge*, 9 juillet 1960, p. 5285.

(9) *Compte rendu analytique, Ch.*, 27 sept. 1960, p. 1249; voy. (en néerlandais) *Ann. Parlem. Ch.*, 27 sept. 1960, p. 5.

(10) *Ann. Parlem. Ch.*, 29 sept. 1960, p. 21 *Idem.*, *Sén.*, 6 octobre 1960, pp. 2345 et 2346.

vation, le gouvernement, s'inspirant des réformes réalisées à l'étranger et des discussions qu'elles avaient déjà suscitées chez nous, a voulu :

1° tout en évitant d'augmenter le nombre des départements ministériels, confier à des hommes politiques responsables devant le Parlement, la gestion de certaines administrations importantes,

2° assurer une sorte de hiérarchie parmi les membres du gouvernement pour faciliter la coordination de l'action gouvernementale, coordination qui se révèle de plus en plus nécessaire aujourd'hui que l'Etat intervient dans des domaines toujours plus nombreux.

Quant au deuxième objectif que nous indiquons, il convient de souligner que la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat coïncide avec cette autre innovation qu'est l'institution de ministres coordonnateurs.

Les ministres-sous-secrétaires d'Etat sont des ministres au sens de la Constitution

Le Premier Ministre a insisté à plusieurs reprises sur le fait que les sous-secrétaires d'Etat avaient la qualité de ministres (11). Leur titre même l'indiquait d'ailleurs.

Monsieur Eyskens a déclaré qu'il regrettait de devoir, pour des motifs d'ordre juridique, leur accorder le statut de ministres. Il voulait éviter toute discussion concernant la constitutionnalité de l'innovation qu'il avait apportée dans la constitution de son équipe au point de vue de la structure du cabinet (12).

Malgré son désir évident de réaliser parmi ses collègues, par l'emploi des titres de « ministres coordonnateurs » et de « sous-secrétaires d'Etat », des distinctions de rang et d'importance, le Premier Ministre leur a cependant adressé à tous le 5 septembre 1960 une circulaire dans laquelle il soulignait que « la nouvelle répartition des attributions n'entend pas remettre en question le principe de l'égalité entre les Ministres ». Il rappelait par la même occasion que le Conseil de cabinet avait décidé le 3 septembre 1960 que les sous-secrétaires d'Etat « bénéficieraient des mêmes traitements et indemnités que les autres membres du gouvernement, qu'ils auraient droit aux mêmes facilités en ce qui concerne le logement, l'usage d'une

voiture automobile et les autres avantages matériels ».

Conséquences

La qualité de ministres ainsi reconnue aux sous-secrétaires d'Etat emporte pour eux toute une série de conséquences par l'application des principes constitutionnels.

Les ministres-sous-secrétaires d'Etat sont nommés par le Roi. L'arrêté royal du 3 septembre 1960 en est l'illustration. Ils seraient également révoqués par le Roi (article 64 de la Constitution).

Ils doivent bien entendu être Belges de naissance ou avoir bénéficié de la grande naturalisation (article 86 de la Constitution) et ils ne peuvent appartenir à la famille royale (article 87 de la Constitution).

Ils conservent, le cas échéant, leur qualité et leurs droits de député ou de sénateur (article 36 de la Constitution).

Ils n'ont voix délibérative que dans la Chambre dont ils sont membres. Mais même s'ils n'étaient pas parlementaires, ils auraient leur entrée dans chacune des Chambres et devraient y être entendus à leur demande. Leur présence pourrait être requise par les Chambres (article 83 de la Constitution).

Ils bénéficient du privilège de juridiction établi par l'article 90 de la Constitution et s'ils viennent à être condamnés, ils ne pourront être grâciés par le Roi que sur la demande de l'une des Chambres (article 91 de la Constitution).

Participation au Conseil des Ministres et au Conseil de cabinet

Bien que — chose curieuse — le Premier Ministre ne l'ait pas déclaré devant les Chambres, il

(11) Dans la déclaration gouvernementale, voy. ci-dessus le texte et la note (9); dans les interventions dont les références sont données à la note (10).

Cette qualité de ministres différencie nettement les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens de ceux qui furent nommés pendant la guerre 1940-1945 par le Gouvernement de Londres.

(12) Au Sénat, M. Eyskens déclara: « Vous savez que c'est seulement pour des raisons purement juridiques, pour éviter des discussions inutiles à ce sujet, que l'on a eu recours à la formule des Ministres-sous-secrétaires d'Etat. Je puis vous assurer que sans cela, ce ne sont pas quatre Ministres-sous-secrétaires d'Etat, mais simplement quatre sous-secrétaires d'Etat, qui eussent été nommés » (traduit de la déclaration faite en néerlandais reproduite par les Annales Parlem. Sén., 6 oct. 1960, p. 2346, non reproduite par le Compte rendu Analytique).

paraît certain que les sous-secrétaires d'Etat n'assistent pas à toutes les réunions du Conseil des ministres et du Conseil de cabinet. Monsieur Noel, membre de l'opposition, l'a affirmé (du moins, pour le Conseil des ministres, mais il est fort possible qu'il ne l'ait pas distingué du Conseil de cabinet et il n'a pas été contredit (13).

Pourtant, ils devraient certainement prendre part aux réunions du Conseil des ministres qui se tiendraient en exécution de la Constitution (articles 79 et 82). C'est là encore une conséquence de leur qualité de ministres (14).

La question de savoir s'ils doivent assister au Conseil des ministres lorsque la loi prévoit qu'une décision ne peut être prise qu'après délibération de ce collège, est plus délicate à trancher. Monsieur Wigny, membre du gouvernement Eyskens, mais en même temps auteur de droit public, s'est prononcé pour la négative, tout en admettant qu'une loi interprétative pourrait utilement « enlever tout doute à cet égard » (15). Dans l'exposé des motifs d'un projet de révision constitutionnelle, le gouvernement de Monsieur Van Houtte a envisagé la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat et a déclaré notamment : « Sauf dans les cas où la présence de tous les Ministres est constitutionnellement ou légalement requise, les intéressés ne participeraient pas aux délibérations du Conseil des Ministres » (16).

Nous pensons que la présence des ministres-sous-secrétaires d'Etat est requise chaque fois que la loi ordonne la réunion de ce collège (17). Cela nous paraît strictement conforme à la volonté du législateur, tant que celui-ci ne précise pas qu'une réunion restreinte est suffisante. Il ne peut être présumé avoir admis à l'avance que certains membres du gouvernement portant le titre de ministre et en ayant le statut soient régulièrement exclus du Conseil des ministres à qui il délèguait des pouvoirs déterminés.

Signalons que cette délicate question a été posée par Monsieur Pierson, membre de l'opposition, à la tribune de la Chambre, mais qu'elle n'a pas reçu de réponse (18).

Mais les ministres-sous-secrétaires d'Etat sont en principe exclus de toutes les autres réunions du Conseil de Ministres et du Conseil de cabinet. Exceptionnellement, ils y prennent part lorsque

l'ordre du jour du Conseil comporte une question qui relève spécialement de leur compétence.

La règle selon laquelle les sous-secrétaires d'Etat n'assistent pas au Conseil s'explique par l'un des objectifs qui ont justifié leur création. En les instituant, on a voulu réduire le nombre des ministres ordinaires et éviter ainsi que le Conseil de cabinet ne devienne une réunion trop nombreuse, ne se transforme en un petit parlement (19).

Par le fait qu'ils ne prendront part qu'exceptionnellement aux délibérations du Conseil de cabinet, les ministres-sous-secrétaires d'Etat n'auront que fort peu l'occasion de donner leur avis sur la ligne politique générale du gouvernement.

Participation au Comité ministériel de coordination économique et au Comité ministériel de coordination des réformes institutionnelles

Un arrêté royal du 7 octobre 1960 (20) fixant le statut du Comité ministériel de coordination économique prévoit que les sous-secrétaires d'Etat participent aux délibérations de ce Comité lorsqu'elles sont relatives à des problèmes relevant de leur compétence particulière. Ils sont, à cet égard, mis sur le même pied que les ministres ordinaires qui ne font pas partie du Comité (article 3 de l'arrêté).

(13) Ann. Parlem. Sén., 5 oct. 1960, p. 2318.

(14) P. Wigny, *Droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, 1952, n° 518, p. 692; Fr. J. De Weert, op. cit., p. 131 et suivantes.

Les professeurs consultés par M. Spaak en 1948 ont estimé que les sous-secrétaires d'Etat ne feraient pas partie du Conseil des ministres. Mais ils considéraient aussi qu'ils n'auraient pas la qualité de ministres. Voy. Institut belge des Sciences administratives, op. cit., notamment dans l'essai de synthèse de M. Paul De Vissocher, p. 66.

(15) Loc. cit. note précédente.

(16) Doc. Parlem. Ch., session 1952-1953, n° 556.

(17) Du moins les ministres-sous-secrétaires d'Etat doivent-ils être convoqués. L'absence d'un ou même de plusieurs ministres ne suffit pas pour affecter la validité des délibérations du Conseil, voy. Cass. 3 juin 1946, Pas. 1946, I, p. 229.

(18) Ann. Parlem. Ch., 29 sept. 1960, p. 28.

(19) Voyez l'intervention de M. Pierson à la Chambre (Ann. Parlem. Ch., 29 sept. 1960, p. 27): « Abordant la réforme de l'exécutif, vous vous plaigniez du nombre trop élevé de Ministres. Le cabinet était devenu un petit parlement. Vous aviez parfaitement raison. Vous laissiez entendre votre propos d'organiser des cabinets ministériels restreints et de recourir, pour le surplus, à des ministres coordonnateurs ». Ces paroles s'adressent évidemment à M. Eyskens et font allusion à des propos tenus par lui au cours d'une conférence de presse du 31 août 1960.

(20) Moniteur Belge, 15 octobre 1960, p. 9143.

Mais il semble qu'ils n'aient pas le droit de demander la réunion du Comité. L'article 5 de l'arrêté accorde ce droit au « Ministre qui estime devoir en référer au Comité », sans préciser davantage. Par contre, les articles 6 et 7 prescrivent l'envoi à « tous les membres du gouvernement » (donc les sous-secrétaires d'Etat compris) de l'ordre du jour et des procès verbaux du Comité ministériel de coordination économique.

Un arrêté royal organique du 2 janvier 1961, instituant le Comité ministériel de coordination des réformes institutionnelles et fixant les attributions du Ministre de la Coordination des réformes institutionnelles (21), comporte des dispositions analogues et fait la même différence entre les « ministres » et les « membres du gouvernement ».

Contreseinig ministériel

A première vue, un acte du Roi peut sortir ses effets s'il est revêtu du contreseinig d'un secrétaire d'Etat, puisque celui-ci est un ministre (article 64 de la Constitution).

Toutefois, chaque ministre-sous-secrétaire d'Etat est adjoint à un ministre ordinaire : le sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. dépend du Ministre des Communications, celui du Budget du Ministre des Finances, celui de l'Energie du Ministre des Affaires Economiques, celui des Affaires Culturelles du Ministre de la Fonction Publique. Le gouvernement de Monsieur Van Houtte, envisageant la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat, expliquait que ceux-ci geraient une partie du département « sous la direction » d'un ministre ordinaire auquel « ils seraient liés par un devoir de loyalisme » (16).

Cette sorte de tutelle d'un ministre ordinaire sur le sous-secrétaire d'Etat qui lui est adjoint, suppose que, pour certains actes importants tout au moins, celui-ci s'assure de l'accord de celui-là. Il est logique d'en déduire que les arrêtés royaux, du moins les arrêtés royaux organiques ou réglementaires, préparés par l'administration confiée à un sous-secrétaire d'Etat, devront recevoir à la fois le contreseinig de ce sous-secrétaire d'Etat et celui du Ministre chef du département. Ce dernier est d'ailleurs manifestement intéressé à la décision prise par l'arrêté royal.

Ce raisonnement paraît avoir été celui du chef du gouvernement. Dans la circulaire du 5 septembre 1960 déjà citée plus haut, Monsieur Eyskens déclare qu'il est « préférable que les arrêtés qui intéressent l'organisation et le fonctionnement » du secteur dont un sous-secrétaire d'Etat est chargé, soient « contresignés conjointement par le Ministre et le Ministre-sous-secrétaire d'Etat ».

Pour illustrer ce qui précède, citons l'arrêté royal du 18 octobre 1960 portant fixation des cadres du personnel des Instituts de Radiodiffusion et de Télévision belges (22) revêtu du contreseinig du Ministre de la Fonction Publique et de celui du Ministre-sous-secrétaire d'Etat aux Affaires Culturelles. Un arrêté royal portant statut du personnel auxiliaire de l'administration des Postes (23) est contresigné par le Ministre de la Fonction Publique (en tant que ministre chargé de l'Administration Générale), par le Ministre des Communications (ministre ordinaire chef du département), par le Ministre des Finances (en raison des conséquences possibles sur le budget) et par le Ministre-sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. Mais signalons par ailleurs l'arrêté royal du 9 novembre 1960 modifiant l'arrêté royal du 27 août 1960 créant des commissions consultatives culturelles auprès des studios de la Radiodiffusion-Télévision Belge (24) : il n'est contresigné que par le Ministre-sous-secrétaire d'Etat aux Affaires Culturelles.

Il est évident qu'en vertu de l'article 64 de la Constitution, le ministre-sous-secrétaire d'Etat qui contresigne un acte du Roi, s'en rend, par cela seul, responsable. Monsieur Eyskens a déclaré à la Chambre que les sous-secrétaires d'Etat sont responsables devant le Parlement (25) : nous y reviendrons ci-dessous.

Direction d'une administration et cabinet ministériel

On pouvait penser que la nomination de sous-secrétaires d'Etat serait suivie d'arrêtés organiques indiquant les services administratifs dont la gestion

(21) *Moniteur Belge*, 13 janvier 1961, p. 170.

(22) *Moniteur Belge*, 28 octobre 1960, p. 8495.

(23) *Moniteur Belge*, 26 octobre 1960, p. 8369.

(24) *Moniteur Belge*, 2 décembre 1960, p. 9267.

(25) *Ann. Parlem. Ch.*, 29 sept. 1960, p. 2.

leur serait confiée. En l'absence de pareils textes il faut considérer que les ministres ordinaires auxquels les sous-secrétaires d'Etat ont été adjoints, ont conservé la plénitude de leurs attributions et de leurs pouvoirs. Ainsi, le sous-secrétaire d'Etat au Budget doit certes s'intéresser spécialement aux problèmes budgétaires et au fonctionnement de l'administration qui les traite ; mais cette administration n'a pas pour autant été soustraite au pouvoir hiérarchique du Ministre des Finances.

L'absence de textes organiques n'exclut pourtant pas que tel ministre ait, en fait, abandonné à son secrétaire d'Etat la direction d'une administration déterminée et le soin de trancher les problèmes courants qu'elle doit résoudre.

La circulaire du 5 septembre 1960, que nous avons déjà citée, précise que le ministre-sous-secrétaire d'Etat peut se faire assister par le cabinet du ministre chef du département. Mais le sous-secrétaire d'Etat « pourra néanmoins disposer plus particulièrement d'un Conseiller ayant rang de Chef de cabinet adjoint, d'un Secrétaire particulier et d'un personnel d'exécution ne dépassant pas cinq unités ».

S'il ne s'est donc pas produit de répartition des services administratifs du département entre le ministre ordinaire et le sous-secrétaire d'Etat qui lui est adjoint, il a été néanmoins décidé de procéder à une sorte de partage entre eux du personnel du cabinet, personnel qui fut d'ailleurs en même temps renforcé.

Responsabilité

Nous avons déjà signalé que Monsieur Eyskens avait déclaré à la Chambre que les sous-secrétaires d'Etat étaient responsables devant le Parlement. Il va de soi que cette responsabilité peut se trouver engagée par n'importe quel acte accompli par le sous-secrétaire d'Etat dans l'exercice de ses fonctions. Mais on peut se demander dans quelle mesure le ministre ordinaire auquel le sous-secrétaire d'Etat se trouve adjoint, sera considéré comme également responsable. A notre avis, cela dépendra de l'importance politique de l'acte considéré comme fautif. Il est évident, en tout cas, que les actes revêtus du double contreseing engageront la double responsabilité.

Il paraît certain, d'autre part, que les sous-secrétaires d'Etat doivent subir les effets de la « solida-

rité ministérielle ». Ils quitteront normalement le gouvernement en même temps que l'ensemble de leurs collègues, même si la chute du cabinet est due à une décision relative à la politique générale sur laquelle ils n'ont pas eu l'occasion de faire connaître leur avis. Inversement, il pourrait arriver qu'un de leurs actes, ayant un retentissement politique considérable, entraîne la démission de toute l'équipe ministérielle (26).

Conclusions

« Tous les ministres sont égaux en droit et en dignité » (27). Tel est le principe. En fait, les titulaires de certains départements occupent déjà depuis longtemps une place prépondérante au sein de l'équipe ministérielle. Le phénomène est bien connu (28).

La création de sous-secrétariats d'Etat, comme la nomination de ministres coordonnateurs, tend à accentuer la hiérarchisation entre les membres du gouvernement. Elle a pour effet de faire apparaître à côté ou plutôt même en dessous des « ministres de premier rang » (29), d'autres ministres qui, au regard de la Constitution, sont les égaux des premiers, mais qui cependant ne participent pas ou ne participent que peu à l'élaboration de la ligne politique générale du gouvernement. Il ne leur appartient pas de prendre l'initiative en matière de coordination des activités gouvernementales, mais ils doivent se contenter de subir les effets de cette coordination. Ils sont essentiellement chargés d'une tâche de haute direction administrative, à un échelon où les décisions comportent fréquemment une appréciation politique des problèmes.

Nous pouvons donc reprendre pour définir les sous-secrétaires d'Etat la formule de Fr. J. De Weert : « les sous-secrétaires d'Etat sont des fonctionnaires politiques nommés par le Chef de l'Etat, qui font partie du gouvernement et qui exercent, tout en étant politiquement responsables, les fonctions de caractère politique et administratif qui leur

(26) Voy. à ce sujet P. Wigny, op. cit., n° 518, p. 695.

(27) P. Wigny, op. cit., n° 518, p. 691.

(28) P. Wigny, op. cit., n° 518, p. 691 et suiv. : *Buttgenbach, Manuel de Droit Administratif*. Larcier, Bruxelles, 1959, n° 607, p. 615.

(29) L'expression entre guillemets est de P. Wigny, op. cit., n° 518, p. 693.

sont déléguées, sous la direction et la responsabilité du ministre auquel ils sont adjoints » (30).

Monsieur Eyskens a déclaré et répété que les sous-secrétaires d'Etat s'étaient vu reconnaître la qualité de ministre pour éviter toute discussion quant à la constitutionnalité de l'innovation introduite dans notre droit public par leur nomination.

Pourtant, Monsieur Noel, orateur de l'opposition, a mis en doute que la Constitution ait été en l'occurrence parfaitement respectée (31). Mais il ne s'est pas expliqué à ce sujet.

En réalité, du moment que toutes les règles constitutionnelles concernant les ministres leur sont appliquées et qu'aucune disposition n'est prise pour déroger à ces règles, il ne semble pas que la question de la constitutionnalité puisse seulement se poser (32).

Au moment où nous écrivons ces lignes, le gouvernement de Monsieur Eyskens est démissionnaire. Une autre équipe va le remplacer. Comprendra-t-elle des sous-secrétaires d'Etat ? — Il n'appartient pas au juriste de répondre à une telle question. Mais nous pensons que l'institution des sous-secrétaires d'Etat qui s'est implantée également dans les pays voisins, trouve sa place dans l'évolution actuelle du pouvoir exécutif en Belgique.

(30) Fr. J. De Weert, *op. cit.*, p. 57.

(31) *Ann. Parlem. Sénat.*, 5 oct. 1960, p. 2318.

(32) A l'appui de la constitutionnalité du système des ministres-sous-secrétaires d'Etat, on peut invoquer les considérations figurant dans l'exposé des motifs du projet de révision constitutionnelle déjà cité (*voy. note 16*), l'avis de Wigny (*op. cit.*, n° 518) et l'avis de Fr. J. De Weert, *op. cit.*, p. 149.



A propos du livre

«Le conflit sarrois 1945-1955» de M. J. Freymond

par Gérard DELEIXHE,

Avocat. Assistant à l'Université de Liège

★

Centre européen de la Dotation Carnegie pour la Paix internationale. — Etudes de cas de conflits internationaux. — I. — Editions de l'Institut de Sociologie Solvay. — Bruxelles, 1959.

**

Mil neuf cent quarante-cinq, mil neuf cent cinquante-cinq, deux dates, une décennie au cours de laquelle s'est joué, une nouvelle fois, le destin de la Sarre.

Situé aux confins de la République Fédérale d'Allemagne, de la République Française et du Grand-Duché de Luxembourg, ce petit territoire fut, pendant ces dix années, l'enjeu d'une lutte politique entre ses deux grands voisins.

D'une superficie à peine égale à celle du Luxembourg, la Sarre compte une population plus de trois fois supérieure. Sa principale richesse réside dans son bassin industriel qui s'étend de Mettlach à Neunkirchen en passant par Sarrelouis, Sarrebruck et Saint-Ingbert. Sur un espace de quelques kilomètres carrés sont groupées des usines dont la production intéresse l'économie de l'Europe entière: 16.246.000 tonnes de charbon et 3.613.000 tonnes d'acier (1) — 25 % de la production française environ — sont sorties des usines sarroises en 1959.

Un tel potentiel économique devait tout naturellement attirer l'attention de la République Française au lendemain de l'effondrement du III^e Reich.

En 1918, déjà, le Gouvernement de Paris, arguant des lourdes pertes matérielles subies, réclama le rattachement de la Sarre à la France. Cette prétention se heurta à l'opposition des Alliés et, en particulier, à celle du Président Wilson, hostile à toute cession de territoire sans plébiscite préalable.

Un compromis intervint lors de la conclusion du Traité de Versailles. Aux termes de celui-ci, la Sarre fut détachée politiquement de l'Allemagne et son administration confiée à une Commission de Gouvernement placée sous le contrôle de la Société des Nations. La France se vit reconnaître, en outre, de larges avantages économiques, notamment la propriété des gisements charbonniers sarrois.

Ce régime présentait toutefois un caractère temporaire. L'article 49 du Traité de Versailles précisait qu'un plébiscite interviendrait à l'expiration d'un délai de 15 ans. Il permettrait à la population sarroise de se prononcer définitivement sur son destin.

Le 17 janvier 1935, le Conseil de la Société des Nations, faisant droit à la volonté exprimée lors du plébiscite du 13 janvier, proclama le retour de la Sarre à l'Allemagne. Le Gouvernement français s'inclina. Le problème paraissait résolu.

En 1945, la défaite de l'Allemagne permit à la France d'élever à nouveau des prétentions sur ce territoire. Pendant plus de dix ans — jusqu'à la conclusion des Accords de Luxembourg, le 27 octobre 1956 — Paris et Bonn allaient s'opposer dans une lutte, pacifique cette fois, mais dont le prolongement était susceptible de réduire à néant les efforts entrepris en faveur de la réconciliation franco-allemande et de compromettre l'unification européenne amorcée.

L'ouvrage du Professeur Jacques Freymond, *Le conflit sarrois 1945-1955*, a pour objet l'examen de ce différend. Son but dépasse largement le

(1) *Bulletin statistique Charbon et Acier*, juillet 1960, pp. 4 et 198.

cadre d'une monographie historique. L'auteur ne se contente pas de retracer, avec la plus grande minutie et un souci évident d'objectivité, l'évolution du litige dans ses multiples phases. Il s'efforce en outre de mettre en lumière les causes qui sont à l'origine des faits ainsi que les diverses influences qui se sont fait sentir tout au long du conflit.

Publié à l'initiative du Centre européen de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale, « *Le conflit sarrois* » est le premier ouvrage d'une Collection dont le but est d'analyser le mécanisme des tensions internationales et d'identifier les forces profondes qu'elles mettent en jeu. Par cette étude détaillée d'un certain nombre (2) de différends internationaux, le dessein du Centre européen de la Dotation Carnegie est de tenter de déterminer les règles éventuelles qui président au développement de ce genre de conflit et d'élaborer peut-être, sur cette base, quelques-uns des principes dont pourraient utilement s'inspirer les hommes d'Etat dans la solution des litiges dont ils sont saisis.

Dans cette perspective, la première démarche qui s'impose est une description précise des faits. L'ouvrage du Professeur Freymond se soumet à cette exigence et dresse, dans sa première partie, un tableau très complet de l'évolution historique du conflit sarrois.

Le vide créé par l'effondrement de l'Allemagne, la crainte de renouveler les erreurs commises à Versailles, la nécessité d'obtenir des garanties réelles, incitent le Gouvernement français à réclamer, dès 1945, la séparation de la Sarre du reste de l'Allemagne. Deux possibilités s'ouvrent à la France : l'annexion pure et simple ou l'union économique seule, mitigée par l'autonomie politique. Cette seconde solution est adoptée. La France y voit le moyen de priver l'Allemagne du potentiel économique sarrois, de compenser les lourdes pertes subies pendant la guerre sans compromettre pour autant ses prétentions sur la Ruhr et la Rhénanie, ni ses droits aux réparations adéquates.

Conséquence de cette décision, des élections sont organisées en Sarre, dès 1947. Elles amènent au pouvoir le *leader* chrétien-populaire, M. Johannes Hoffmann, dont les sympathies au projet français sont bien connues. Sous l'impulsion de cette forte personnalité, la Diète sarroise adopte, le 8 novembre 1947, une Constitution aux termes de laquelle la Sarre devient « un territoire organisé de manière autonome, démocratique et sociale et

économiquement rattaché à la France ». Dans la suite, diverses mesures législatives sont prises en vue de réaliser l'union économique franco-sarroise. Diverses conventions sont signées et mises en vigueur.

A partir de ce moment, le Gouvernement de Paris s'efforce de consolider la position acquise. L'accord des Alliés et de la République Fédérale d'Allemagne lui est indispensable.

Si l'Union Soviétique se refuse à reconnaître le fait accompli, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique, par contre, appuient dès l'origine les prétentions françaises. Ces deux Etats soulignent toutefois le caractère provisoire du statut accordé à la Sarre. Le règlement définitif du problème sarrois ne peut intervenir, selon eux, que dans le cadre d'un traité de paix général.

De son côté, le Gouvernement fédéral s'oppose énergiquement à la politique française. Sa première prise de position officielle date de 1950. Diverses raisons motivent ce retard : obligation pour le Chancelier Adenauer de rendre préalablement à l'Allemagne un *standing* politique et économique sur le plan international, nécessité de ne pas heurter l'opinion publique en faisant montre, au lendemain de la guerre, d'un nationalisme intransigeant, obligation de tenir compte de l'importance réduite des pouvoirs dont il dispose, etc.

Ces divers éléments expliquent également le ton modéré employé durant tout le conflit par le Chancelier Adenauer. Celui-ci est convaincu que le problème sarrois ne doit pas constituer un obstacle à la réconciliation franco-allemande ni à la politique d'intégration européenne inaugurée en 1949. Cette modération n'exclut cependant pas la fermeté. A de nombreuses reprises, il s'insurge contre les prétentions françaises et proclame l'appartenance de la Sarre à l'Allemagne.

Grâce à un essor économique exceptionnel et à une grande stabilité politique, la République Fédérale acquiert une influence sans cesse croissante sur l'échiquier international. Elle en est d'ailleurs pleinement consciente. Le monde libre est disposé à faire des concessions pour qu'elle participe à sa politique. Persuadé que le temps joue en sa faveur, le Gouvernement de Bonn ne montre aucun empressement à négocier.

(2) Cinq monographies sont en préparation.

Cette attitude empêche la France de consolider les avantages acquis en Sarre. Elle l'oblige à composer pour trouver une base d'accord avec Bonn. Dès 1950, le Gouvernement français se rend compte de l'urgence qu'il y a à résoudre le conflit.

Il a le sentiment que tout retard affaiblit sa position ; la tension internationale entre l'Est et l'Ouest, brusquement accrue par l'agression coréenne, estompe les souvenirs de la guerre 1939-1945 et rend la collaboration avec l'Allemagne plus nécessaire que jamais. Le contentieux franco-allemand doit disparaître au plus tôt.

En Sarre, l'opposition s'organise. La fermeté du Gouvernement de Bonn lui rend l'espoir de triompher un jour. Le redressement économique spectaculaire réalisé au lendemain de la guerre ne se poursuit plus à la même cadence. Les motifs de mécontentement s'accumulent. De plus en plus, les regards de la population se tournent vers l'Allemagne. Le Gouvernement de M. Hoffmann doit faire face à une situation chaque jour plus tendue. Il est contraint de prendre des mesures draconiennes contre ses opposants : expulsion de certaines personnes, tel curé Bungarten, dont les préférences pour la République Fédérale sont trop bien connues, interdiction de partis politiques — le D.P.S. du Dr Schneider par exemple — qui prônent ouvertement le retour de la Sarre à l'Allemagne, etc.

Les négociations franco-allemandes entamées au début de 1952 s'enlisent, les deux Gouvernements étant amenés à raidir leur attitude en raison des oppositions violentes que des concessions éventuelles susciteraient au sein de leur Parlement.

Sur le plan diplomatique intervient, à ce moment, une initiative importante. L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe se saisit de la question sarroise et la porte à son ordre du jour. Elle confie à M. van der Goes van Naters le soin de lui faire rapport sur le statut futur de la Sarre. Dans l'étude remarquable qu'il dépose au début de 1954, M. van der Goes van Naters propose de doter ce pays d'un statut européen dans le cadre de la Communauté politique dont le projet a été élaboré entretemps par l'Assemblée *ad hoc*.

Adopté comme base de discussion par les deux Gouvernements, ce rapport permet d'aboutir bientôt à un accord Adenauer-Teitgen. Bien qu'il préserve les intérêts essentiels de la France, cet accord ne reçoit pas l'approbation du Gouvernement de

Paris et aucune suite n'y est donnée. Quelques mois plus tard, le Plan van Naters lui-même subit le même sort, l'échec de la Communauté de Défense entraînant l'abandon du projet de Communauté politique et, par conséquent, du statut européen envisagé.

Convaincu cependant que le retard apporté à la solution du conflit sarrois renforce la position diplomatique de l'Allemagne, le Gouvernement français multiplie les efforts. En octobre 1954, il n'hésite pas à exercer une pression sur le Gouvernement fédéral pour le contraindre à transiger. M. Pierre Mendès-France, Président du Conseil à l'époque, détient d'ailleurs un atout majeur propre à convaincre Bonn de la nécessité de régler le conflit : l'approbation par la France des Accords de Paris, approbation sans laquelle l'Allemagne ne pourrait ni recouvrer sa souveraineté, ni entrer à l'O.T.A.N.

Dans la nuit du 23 octobre 1954, les deux chefs de gouvernement signent un compromis : jusqu'à la conclusion d'un traité de paix, la Sarre sera dotée d'un statut européen dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale. L'union économique franco-sarroise sera maintenue. Une coopération du même type sera progressivement établie entre la Sarre et la République Fédérale d'Allemagne. Ce statut sera préalablement soumis à l'approbation du peuple sarrois.

Le différend paraît résolu, tant il semble évident aux négociateurs que l'accord intervenu obtiendra une large adhésion en Sarre.

Le referendum a lieu un an plus tard, le 23 octobre 1955. Il est contrôlé par une Commission de l'Union de l'Europe Occidentale présidée par le sénateur belge Fernand Dehousse. A une forte majorité (67,72 %), la population se prononce contre le statut proposé. Elle manifeste ainsi, sans équivoque, sa volonté de réintégrer la patrie allemande.

Devant cet échec, le Gouvernement français à la sagesse de tirer les conclusions qui s'imposent. Par les Accords de Luxembourg de 1956, il accepte la réintégration politique et économique de la Sarre à l'Allemagne.

Après cet examen historique du conflit dont nous venons d'évoquer les principales phases, le Professeur Freymond s'attache, dans la seconde partie de son ouvrage, à déterminer les forces qui

s'opposèrent dans l'évolution de ce différend, à préciser leur rôle et leur influence.

En premier lieu, l'auteur attire l'attention sur le rôle non négligeable joué par d'éminentes personnalités. C'est l'occasion de mettre en lumière l'attitude modérée mais ferme du Chancelier Adenauer. Sa parfaite connaissance du problème, le soutien permanent qu'il reçut du *Bundestag*, la stabilité de son gouvernement, le prestige qui s'attache à sa personne, lui conférèrent des atouts précieux dans les négociations délicates qu'il dût mener.

La France ne put lui opposer que des gouvernements divisés, ne disposant que de faibles majorités et qui, manifestement, étaient dépourvus des moyens nécessaires à la réalisation de leur politique.

Il est fait mention en outre de l'influence prépondérante exercée en Sarre par deux personnalités de premier plan : tout d'abord, M. Gilbert Grandval, successivement Gouverneur militaire, Haut-Commissaire puis Ambassadeur, qui incarna véritablement la France en Sarre. Il eut le grand avantage de demeurer dans ce pays pendant toute la durée du conflit. Cette permanence lui permit d'acquérir une influence incontestable et de jouer, dans l'évolution du différend, un rôle considérable sinon toujours heureux. Ensuite, M. Johannes Hoffmann, Ministre-Président du *Saarland* de 1947 à 1955, qui se prononça, dès le début, en faveur de l'autonomie de son pays. Sa popularité était immense. Sans être le dictateur que certains accusèrent, force est de constater que son gouvernement ne réussit pas à créer un climat favorable au développement des idées démocratiques. Disposant de la majorité absolue au *Landtag*, il ne dut jamais tenir compte d'aucune opposition. Favorable à l'adoption du statut européen, il n'hésita pas à mener activement la campagne du referendum et à engager son prestige dans cette bataille. Le 23 octobre 1955, tirant sagement les conséquences de l'échec de sa politique, il démissionna et abandonna même son mandat de député.

D'autres influences — partis politiques français, allemands et sarrois, syndicats, groupements économiques — se sont manifestées à des titres divers.

Le Professeur Freymond évoque notamment le rôle décisif joué par les syndicats dans l'issue du conflit. A ce sujet, il nous rappelle que ce sont les

syndicats chrétiens qui déterminèrent le parti C.D.U. Sarre — le parti sarrois le plus important — à se prononcer contre l'adoption du statut européen. Cette intervention priva, en fait, ce dernier de toute chance d'approbation.

L'action du clergé n'est pas non plus à sous-estimer dans ce pays profondément croyant et où dans sa grande majorité la population est formée de catholiques pratiquants. Celui-ci prit publiquement position dès le début du conflit. Les évêques de Spire et de Trèves proclamèrent ouvertement le caractère allemand de la Sarre et se rangèrent parmi les premiers opposants à la politique française.

Ces influences diverses contribuèrent à modifier les sentiments de l'opinion publique sarroise. Si celle-ci soutint le Gouvernement de M. Hoffmann jusqu'en 1952, à partir de ce moment et pour différentes causes — attraction vers la République Fédérale qui retrouve son dynamisme économique, maladroites répétées de la politique française, mesures arbitraires prises par le Gouvernement sarrois, etc., — ses préférences allèrent à l'Allemagne. Le sentiment nationaliste, à peine en veilleuse, reprit rapidement le dessus ; le peuple sarrois n'hésita pas à faire fi des avantages économiques acquis pour réintégrer ce qu'il considérait comme la mère patrie.

L'idée européenne ne fut pas absente et joua un rôle non négligeable dans le règlement du conflit. Le Plan van der Goes van Nater, l'action de la Commission de l'U.E.O. contribuèrent, sans contester, à faciliter la recherche d'une solution.

Quelles conclusions le Professeur Freymond tire-t-il de ces données ?

Dans un but économique et politique, la France tente de séparer définitivement la Sarre de l'Allemagne. Anéantie par la défaite du III^e Reich, cette dernière est réduite au silence. Elle ne cautionne pas pour autant les aspirations françaises. Bien au contraire, au fur et à mesure que le Gouvernement fédéral regagne en puissance et en autorité, ses objections à la politique française se font plus nettes et plus pressantes. L'abandon de la Sarre au profit de la France est inacceptable pour elle. Il constituerait un précédent dangereux qui risquerait d'anéantir ses prétentions sur les territoires de l'Est. Elle ne peut donc consentir à aucune modification définitive de ses frontières.

De leur côté, les Français ne parviennent pas à offrir aux Sarrois « un pôle d'attraction assez puissant pour les détourner de la mère patrie ». Ils leur rendent la prospérité mais ne peuvent leur faire oublier leur attachement au *Deutschtum*.

Faut-il expliquer cette carence, comme M. Grandval, par la « débilite du régime » ? M. Freymond se montre plus nuancé. Ce jugement se révèle trop sommaire à ses yeux. D'autres éléments interviennent : le prestige de personnalités telles que le Chancelier Adenauer, le Président Hoffmann, le Docteur Schneider, etc., le rôle — capital selon nous — de la réaction affective et du sentiment nationaliste, la modification du rapport des forces entre la France et l'Allemagne, la différence d'intérêt manifesté par les peuples allemand et français au sort de la Sarre, etc.

Et l'auteur de conclure qu'aucun de ces différents facteurs ne peut expliquer, à lui seul, l'évolution du conflit. « Ils ne sont, écrit-il, les uns et les autres, que les éléments d'une explication qui doit être cherchée par delà chacun d'eux dans leur combinaison et dans leur interaction ».

Ecrit dans un style brillant, cet ouvrage apporte au lecteur une mine de renseignements et contient une analyse pénétrante du conflit sarrois.

Qu'il nous soit permis cependant de regretter l'absence de toute mention du « Tribunal de composition internationale » institué en Sarre au lendemain du referendum (3). Certes, nous ne nous dissimulons pas le rôle extrêmement modeste que ce Tribunal a joué. Il nous paraît cependant incontestable qu'il a facilité grandement le règlement du conflit. Sa création a évité que ne s'envenime la crise grave qui avait surgi entre les politiciens sarrois à la fin du mois d'octobre 1955 et dont le développement aurait, sans aucun doute, entraîné un durcissement de l'attitude française et réduit considérablement les possibilités d'accord amiable entre Paris et Bonn.

De même, le discours prononcé la veille du referendum au micro de Radio-Sarrebruck par le Président Fernand Dehousse aurait mérité, à notre avis, d'être signalé (4). Il a empêché, dans une large mesure, que les résultats de la consultation populaire ne puissent faire l'objet de contestations

et a contribué, de ce fait, au succès des négociations franco-allemandes de 1956.

Il s'agissait là de « tournants dangereux dans l'évolution du conflit », tournants dangereux sur lesquels la Dotation Carnegie veut précisément attirer l'attention et rechercher les meilleurs moyens de les résoudre, sinon de les éviter.

Dans le même ordre d'idée, signalons que le Professeur Freymond ne paraît pas avoir pu consulter les documents de la Commission européenne de contrôle. Parmi ceux-ci figure notamment un nombre élevé de rapports établis par des observateurs impartiaux sur le déroulement de la campagne du referendum et des élections du 18 décembre 1955. Nul doute que ces renseignements eussent constitué pour l'auteur un élément d'information non négligeable sur le jeu des influences qui se sont opposées. Regrettons que l'U.E.O. ne croie pas encore pouvoir autoriser l'accès à ces archives !

Enfin, les conclusions auxquelles aurait pu aboutir une analyse aussi poussée du conflit ne sont pas dégagées avec beaucoup de netteté.

Il est permis de penser à cet égard que le Professeur Freymond s'est délibérément abstenu de conclure. Il a préféré, semble-t-il, réserver à une publication ultérieure, les jugements et considérations qu'a pu lui inspirer l'intéressante étude qu'il livre aujourd'hui à nos réflexions. D'autres monographies sur des thèmes semblables sont en préparation et vont paraître prochainement dans la même Collection. Il a pu lui paraître prématuré de préjuger des résultats des travaux qui vont suivre en publiant des conclusions fragmentaires qui sont destinées à figurer de toute manière dans le volume consacré aux conclusions générales de ces recherches.

Avouons notre impatience à voir publier cet ouvrage de synthèse qui s'annonce, d'ores et déjà, riche d'enseignements positifs.

(3) Ce Tribunal a été créé en Sarre en vue de veiller à ce que personne ne subisse de préjudice en raison de l'attitude politique qu'il avait adoptée entre le 8 mai 1945 et le 18 décembre 1955. Il tint sa première session en mars 1956. Voir « Le problème sarrois », I.R.R.I., *Chronique de Politique étrangère*, vol. IX, n° 5, pp. 667 et suiv.

(4) Pour le texte de ce discours, voir Fernand Dehousse : « L'Europe et le Monde », Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960, pp. 448 et suivantes.



A propos du recueil d'études, de rapports et de discours de M. Fernand DEHOUSSE

« L'Europe et le Monde »^{*}

par Jeannine RENTIER,
Docteur en sciences sociales**.

★

« Dans l'avenir les historiens pourront lire ce recueil comme une sorte de carnet de route ou de journal de bord, pour y retrouver, non seulement la pensée d'un homme, mais un témoignage lucide dans le vif de l'action, pour des années certes décisives... »⁽¹⁾. Tels sont bien l'originalité et le mérite de ce recueil : être le carnet de route d'un homme qui participe pleinement à l'action internationale, mondiale et européenne, depuis la guerre, le témoignage lucide apporté au vif même de cette action.

Il y a un an environ, quelques amis et anciens élèves du professeur Dehousse décidèrent de fêter en même temps ses vingt-cinq ans de professorat et « vingt-cinq ans au service du droit des gens à l'Université et dans la vie internationale ».

Ils entreprirent donc de retrouver les discours, rapports et articles prononcés ou écrits par le Professeur Dehousse et de retracer ainsi les grandes étapes de son action internationale.

Touchant à la plupart des problèmes internationaux qui se posèrent à notre après-guerre, ces étapes vont de l'Organisation des Nations Unies au projet d'élections européennes, en passant par les siennes propres, lorsque, désigné par son pays pour le représenter dans les organisations internationales, mondiales et européennes, le Professeur Dehousse participa aux négociations qu'on y mena et vint ensuite devant le Sénat, dont il est membre, pour faire ratifier dans son pays les décisions qu'il avait contribué à faire prendre. (Ainsi s'explique d'ailleurs qu'un si grand nombre des discours qui figurent dans le recueil aient été prononcés au Sénat de Belgique.)

Tâche ingrate entre toutes, puisqu'elle exige de

celui qui l'assume qu'il soit parfaitement apte à juger les problèmes suivant une double optique : internationale — voire supranationale — et nationale.

Dans les textes qui ont trait à l'*Organisation des Nations Unies*, on y retrouve quelques idées-forces pour lesquelles a lutté le Professeur Dehousse :

— la défense des petits pays, et de la Belgique en particulier, devant la primauté des grandes puissances ;

— la coopération économique et sociale, dont il fut également le promoteur au Conseil de l'Europe ;

— l'assistance technique aux pays sous-développés, dont il eut dès 1949 une vue réaliste ;

— la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales et celle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à propos desquelles l'auteur développa sa thèse favorite du fédéralisme régional et du fédéralisme interne.

Le deuxième chapitre du recueil contient les textes et discours relatifs au *Conseil de l'Europe*, cette organisation au fonctionnement de laquelle M. Dehousse prit une part active et importante en assumant pendant trois ans la présidence de l'Assemblée Consultative.

Ce chapitre s'ouvre sur un discours qui fait connaître directement l'Organisation, en décrivant sa

(*) Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960, 636 pages.

** Membre du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe.

(1) Extrait de la préface de M. Pierre-Henri Teitgen, p. 12.

genèse, son rôle, son activité, ses relations et ses perspectives. Il contient ensuite des textes qui traitent de questions particulières et techniques telles que les projets de Charte sociale européenne et de Conseil économique et social. Comme l'écrit M. Emile Noël dans l'introduction qu'il a faite à ce chapitre, ces textes sont « riches à la fois par les analyses qu'ils contiennent et par la pensée politique qui les anime ».

Le chapitre comprend encore deux rapports présentés par M. Dehousse à l'Assemblée Consultative, avec concision, logique et persuasion : l'un contenant des propositions destinées à renforcer les relations entre cette Assemblée et les parlements nationaux, propositions qui devaient pour la plupart entrer dans la pratique, l'autre des propositions tendant à provoquer la rationalisation, difficile entre toutes, des institutions européennes autres que celles des Six.

Les trois chapitres suivants sont les récits de grandes batailles : l'une, pour la ratification du Traité instituant la C.E.C.A., dure bataille mais qui fut gagnée sur tous les plans ; la deuxième, pour la ratification du Traité instituant la C.E.D., bien plus dure encore, qui, gagnée sur le plan national belge, devait être finalement perdue pour les raisons que l'on sait ; la troisième enfin, pour la Communauté politique, qui ne fut même pas livrée, bien qu'elle ait été longuement et parfaitement préparée.

Parce qu'elles furent dures et l'ont souvent obligé à s'engager totalement, ces batailles révèlent totalement « l'homme public » qu'est M. Dehousse, avec sa double qualité d'homme politique et de juriste. Il est homme politique « dans les grandes analyses de la situation — relations Est-Ouest, problème allemand, Europe — et dans les choix décidés et fermes »⁽²⁾. Il est juriste et professeur de Droit international public dans l'argumentation et la démonstration rigoureuses lorsqu'il traite du problème si délicat des souverainetés nationales, lorsqu'il prouve la constitutionnalité d'un traité, lorsqu'il décrit systématiquement l'organisation que ce traité met sur pied. C'est dans l'élaboration du projet de Communauté politique — qui lui tint tant à cœur — qu'il a pu le mieux déployer sur le plan politique ses qualités de juriste.

Ces trois chapitres forment incontestablement le noyau du Recueil.

Les documents suivants, qui forment le chapitre VI de l'ouvrage, constituent une sorte de rapport de mission au service de l'Europe et du droit international : celle que le professeur Dehousse assumait en 1955 comme Président de la Commission pour le *referendum en Sarre*. Ces documents, précédés d'une introduction qui les situe historiquement et psychologiquement⁽³⁾, mettent en pleine lumière une question qui fut brûlante dans les relations franco-allemandes et dont le règlement était particulièrement nécessaire à l'Europe. Ils démontrent d'une manière passionnante combien le droit international est vivant et intimement lié aux faits.

La ratification des Traités de Rome créant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique fut le fruit de la « relance européenne » décidée à Messine en 1955. Après la profonde dépression provoquée par l'échec de la C.E.D., M. Dehousse avait trop profondément ressenti cette dépression, il en avait conçu trop d'amertume, pour ne pas participer pleinement à ce nouvel élan. Une fois de plus, le Président Dehousse « s'orientant avec prédilection vers les questions institutionnelles » donna « une analyse lucide des Traités, de leurs avantages et de leurs faiblesses »⁽⁴⁾. Cette fois cependant l'accent fut mis intentionnellement sur le caractère technique et l'aspect économique des nouvelles institutions, les questions de souveraineté étant — signe des temps — autant que possible évitées.

Mais les Traités contiennent une disposition (art. 138, par. 3) donnant à l'Assemblée Parlementaire mission d'élaborer des projets en vue d'organiser l'élection de ses membres au *suffrage universel*. Dès les premières sessions de l'Assemblée, un mouvement se dessina au sein de sa Commission des Affaires politiques visant à utiliser cette disposition et un groupe de travail fut créé qui, sous la présidence de M. Dehousse, rédigea un projet de convention. Celui-ci forme l'objet du rapport figurant au dernier chapitre du Recueil.

Le tableau ne serait pas complet si nous ne parlions de deux chapitres originaux qui figurent dans l'ouvrage et qui, par leur sujet, montrent le carac-

(2) Introduction au chapitre IV, par M. Pierre Bourguignon, page 252.

(3) Introduction au chapitre VI, par M. Emile Vandenberghe, p. 419.

(4) Introduction au chapitre VII, par M. Pierre Bourguignon, p. 454.

tère national aussi bien qu'international des préoccupations de M. Dehousse :

— l'un est intitulé « *Problèmes africains* ». Il est consacré en majeure partie aux problèmes de l'émancipation sociale au Congo et à ceux que pose à la Belgique sa tutelle sur le Ruanda-Urundi ;

— l'autre est intitulé « *Problèmes belges* ». Il contient deux parties ; la première, traitant des problèmes de voies d'eau pendants entre la Belgique et les Pays-Bas, révèle la contribution que M. Dehousse, en sa double qualité de sénateur et de spécialiste du droit international fluvial, a apportée au règlement de ces problèmes ; la deuxième, relate les efforts qu'il a déployés en faveur de l'inscription des droits économiques et sociaux dans la Constitution belge.

*
**

Si copieux que soit ce Recueil, il est loin cependant de décrire l'ensemble de l'œuvre accomplie par le professeur Dehousse.

A la lumière des derniers événements survenus en Belgique et de la position marquée qu'y a prise

M. Dehousse, il eût été intéressant, par exemple, de pouvoir lire le rapport qu'il a fait, en 1947 au Congrès des socialistes wallons, et intitulé « Le fédéralisme et la question wallonne ».

D'autre part, on pourrait regretter de ne pas voir figurer parmi les textes relatifs au Conseil de l'Europe quelque discours de politique générale européenne s'inscrivant dans un de ces larges débats dont l'Assemblée Consultative est coutumière. On peut regretter aussi que la participation de M. Dehousse aux travaux de l'Assemblée *ad hoc* ne soit pas plus abondamment relatée, le projet de Communauté politique ayant été l'une de ses préoccupations majeures dans le domaine international.

L'ancienne élève, qui se souvient avec reconnaissance de l'enseignement du maître, exprimera un autre regret : celui de ne pas trouver dans ce Recueil le texte de quelques-uns des cours ou des séminaires du professeur.

Tel quel, l'ouvrage suffit pourtant, en sa richesse incomplète, à donner une idée exacte de l'œuvre et de la pensée du professeur Dehousse, de l'action du sénateur Dehousse et, ce qui est mieux encore, peut-être de l'homme lui-même.



PRIX EMILE BERNHEIM 1962

EMILE BERNHEIM-PRIJS 1962

But :

Encourager et récompenser l'auteur d'un mémoire apportant une contribution importante à l'étude des problèmes relatifs à l'intégration européenne. Ce mémoire doit représenter un apport constructif permettant d'orienter la pensée et l'action de ceux qui sont engagés dans la réalisation de cette intégration sous ses divers aspects, notamment dans le cadre du Marché Commun.

Les candidats ont la liberté de présenter tous travaux conformes au règlement du Prix.

Ces travaux peuvent relever du domaine des sciences économiques, sociales, politiques, administratives, commerciales, financières ou juridiques, sans que cette énumération soit limitative; ils doivent être rédigés en français ou en flamand.

A titre exemplatif, le Jury attire néanmoins l'attention sur les quelques sujets suivants :

- L'adaptation des institutions politiques et administratives de la Belgique à l'intégration européenne.
- Quels pourraient être les principes uniformes de la politique commerciale commune prévue par l'article 113 du Traité de Rome.
- Aménagement du territoire dans les pays de l'Europe occidentale : essais de solution des problèmes juridiques, économiques et sociaux qui s'y rapportent.
- Le Marché Commun, solution des problèmes économiques et sociaux des régions frontalières existant à l'intérieur de la Communauté.
- La notion des classes moyennes dans l'Europe occidentale : étude comparée de son contenu et de sa portée.
- Adaptation des structures bancaires aux besoins de l'expansion économique des pays membres de la Communauté Economique Européenne.
- Le statut des fonctionnaires, droits et obligations, dans les pays de l'Europe des six.

Montant du prix :

Le Prix Emile Bernheim 1962 est d'un montant de 100.000 francs.

Doel :

Aanmoedigen en belonen van de auteur ener verhandeling welke een belangrijke bijdrage is tot de studie van de vraagstukken betreffende de Europese integratie. Die verhandeling moet een constructieve aanwinst zijn, waardoor de gedachte en de aktie kunnen worden geleid van hen die de Europese integratie in haar diverse aspecten en namelijk in het raam van de Gemeenschappelijke Markt helpen verwezenlijken.

Het staat de kandidaten vrij enig werk in te dienen dat met het reglement van de Prijs overeenkomt.

De werken mogen behoren tot het gebied van de economische, sociale, staatkundige, bestuurlijke, commerciële, financiële en juridische wetenschappen en deze opsomming is niet beperkend; ze moeten in het Nederlands of in het Frans zijn opgesteld.

Als voorbeeld vestigt de Jury evenwel de aandacht op de volgende onderwerpen :

- De aanpassing van de politieke en administratieve instellingen van België aan de Europese integratie.
- Welke zouden de eenvormige principes kunnen zijn van de bij artikel 113 van het Verdrag van Rome voorziene gemene handelspolitiek.
- Inrichting van het grondgebied in de landen van West Europa : Proeven betreffende de oplossing van de juridische, economische en sociale vraagstukken die er verband mede houden.
- De Gemeenschappelijke Markt, oplossing van de economische en sociale vraagstukken van de binnen de Gemeenschap bestaande gewestgrenzen.
- Het begrip van de Middenstand in West Europa : vergelijkende studie van de inhoud en van de draagwijdte ervan.
- Aanpassing van de bankstructuren aan de noodwendigheden van de economische expansie der landen die lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap.
- Het statuut van de ambtenaren, rechten en verplichtingen, in de landen van het Europa der zes.

Bedrag van de prijs :

De Emile Bernheim-Prijs 1962 belooft 100.000 fr.

Conditions de présentation :

Peuvent se porter candidats au prix, les titulaires d'un diplôme de docteur, licencié ou ingénieur, décerné depuis 3 ans au moins par une Université belge ou l'une des hautes écoles reconnues par la Fondation Universitaire.

Date de remise des mémoires :

Les candidats doivent adresser leur demande et déposer leur mémoire, en double exemplaire, au Secrétariat de la Fondation Universitaire, 11, rue d'Egmont, à Bruxelles 5, au plus tard le 15 juin 1962.

Pour tous renseignements, s'adresser au Secrétariat de la Fondation Universitaire.

Voorwaarden voor de kandidaatstelling :

Kunnen zich voor de prijs kandidaat stellen de houders van een diploma van doctor, licentiaat of ingenieur dat minstens sedert 3 jaar door een Belgische Universiteit of door een van de door de Universitaire Stichting erkende hogescholen is uitgereikt.

Datum voor het indienen der verhandelingen :

De kandidaten moeten hun aanvraag en hun verhandeling, in dubbel exemplaar, uiterlijk op 15 juni 1962 indienen bij de Universitaire Stichting, Egmontstraat 11, Brussel 5.

Voor alle inlichtingen wende men zich tot het Sekretariaat van de Universitaire Stichting.



Plan politique de l'Afrique*

par André PHILIPPART

Licencié en Sciences Politiques et Administratives (U.L.B.).

	Pays	Date indépendance	1 ^o Population 2 ^o Superficie en Km ²	Partis politiques + Leaders	Institutions politiques	1 ^o Chef d'Etat 2 ^o Chef gouvern.	Capitale	Pays qui détenait l'autorité	Forme d'autorité	
AVANT 1945	1	Liberia . . .	26 juillet 1847	1 ^o 2.500.000 2 ^o 95.400	The whig Party (V.S. Tubman). Reformation Party (en exil). Independent true whig Party (Edwin Barclay).	République avec Constitution de type américain. Etat fédéral avec Parlement à 2 chambres. Pouvoir exécutif exercé par le Président de République.	1 ^o et 2 ^o V.S. Tubman	Monrovia		
	2	Union Sud-Africaine . . .	31 mai 1910	1 ^o 15.000.000 2 ^o 1.224.000	Parti National (Verwoerd) au pouvoir. Parti Unifié (Sir de Villiers Graaff) opposition. African National Congress (Luthuli et Matthews) op. Divers : Parti Travailleuse, Parti Fédéral, Parti Libéral, Parti National Conservatif dans l'opposition.	République à partir du 1 juin 1961. Institutions du type britannique.	1 ^o C.R. Swart. 2 ^o Dr Verwoerd.	Le Cap (Parl.) Pretoria (Gouv.)	Grande-Bretagne	
	3	Egypte . . .	28 février 1922	1 ^o 27.000.000 2 ^o 1.000.000	The National Union (Anwar Es-Sadat).	Depuis le 21 février 1958. République fédérale (avec la Syrie).	1 ^o et 2 ^o Nasser.	Le Caire	Grande-Bretagne	Protectorat
	4	Ethiopie . . .	Indépendante depuis des siècles Libérée le 5 mai 1941	1 ^o 18.000.000 2 ^o 1.200.000	Pas de parti.	Empire fédéral (avec l'Erythrée sous la même couronne).	1 ^o Haile Selassie. 2 ^o Ras Abebe Aragaye. Remarque : Abye Abebe, gouverneur de l'Erythrée.	Addis-Abeba	Italie	Colonie
DE 1945 à 1959	5	Libye . . .	24 décembre 1951	1 ^o 1.150.000 2 ^o 1.750.000	Pas de parti. L'opposition est en exil.	Royaume fédéral (Fezzan-Cyrénaïque-Tripolitaine).	1 ^o roi Idriss 1 ^{er} . 2 ^o Abdel Majid Kubar.	Tripoli	Italie	Colonie
	6	Soudan . . .	1 ^{er} janvier 1956	1 ^o 10.209.000 2 ^o 2.500.000	Parti Unioniste (Ismaïl Al Azhari). Les Nassériens et les communistes sont en prison ou en exil (notamment S. A. Khalil).	République.	1 ^o CI Ibrahim Abboud. 2 ^o Abdel Ahmed Wabab (CI).	Khartoum	Grande-Bretagne + Egypte	Condominium

* Sources : Le tableau a été établi suivant les renseignements recueillis dans les Ambassades, légations, consulats, etc. - Arrêté au 31 mai 1961.

	Pays	Date indépendance	1 ^o Population 2 ^o Superficie en Km ²	Partis politiques + Leaders	Institutions politiques	1 ^o Chef d'Etat 2 ^o Chef gouvern.	Capitale	Pays qui détenait l'autorité	Forme d'autorité
7	Maroc . . .	2 mars 1956	1 ^o 10.000.000 2 ^o 450.000	Istiqlal (Allal El Fassi + Ahmed Balafrey). Union Nationale des Forces Populaires (Mehdi Ben Barka). Parti Démocratique Constitutionnel (Moh. Ben Assan El Ouezzani). Parti Libéral Indépendant (Rechid Moufline).	Royaume.	1 ^o et 2 ^o roi Hassan II.	Rabat	France	Protectorat
8	Tunisie . . .	20 mars 1956	1 ^o 3.782.000 2 ^o 125.650	Néo-Destour (Bourguiba). Opposition en exil.	République.	1 ^o et 2 ^o Bourguiba.	Tunis	France	Protectorat
9	Ghana . . .	6 mars 1957	1 ^o 4.690.000 2 ^o 237.850	Convention People's Party (Nkrumah). Opposition (NLM, NPP, MAP, TCP, FYO) sous le nom United Party (S. D. Dumbo + O.K. Richardson).	République basée sur le système britannique. Conseil des Ministres. Une Chambre Législative élue au suffrage universel (104 membres).	1 ^o et 2 ^o Nkrumah.	Accra	Grande-Bretagne	Colonie (Côte d'Or) Protectorat (Togo)
10	Guinée . . .	1 ^{er} octobre 1958	1 ^o 2.500.000 2 ^o 260.000	Rassemblement Démocratique Africain (R.D.A.) Sekou Toure.	République.	1 ^o et 2 ^o Sekou Toure.	Conakry	France	Colonie

11	Cameroun . . .	1 ^{er} janvier 1960	1 ^o 3.120.000 2 ^o 432.000	Parti Socialiste Camerounais (ch. Okala). Union Camerounaise (Ahijo). Démocrates Camerounais (M'Bida). Union des Populations du Cameroun (Dr Félix Moumie).	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel (100 membr.) pour 5 ans. Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o Ahmadou Ahidjo. 2 ^o Charles Assale.	Yaounde	France	Sous Tutelle
12	Togo	27 avril 1960	1 ^o 1.200.000 2 ^o 57.000	Comité de l'Unité Togolaise (Sylvanus Olympio). Mouvement de Jeunesse du Togo (M. Santos). Union Démocratique des Populations Togolaises (Ywassa et Dr Grunitzky).	République Autonome. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel (46 membr.) pour 6 ans. Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o et 2 ^o Sylvanus Olympio.	Lome	France	Sous Tutelle
13	Sénégal . . .	20 juin 1960	1 ^o 2.260.000 2 ^o 197.000	Union Progressiste du Sénégal (Lamine Gueye + M. Dia + L.S. Senghor (section locale du PFA). Parti de la Solidarité sénég. (Ibrahim Seydou N'Daw et Cheikh Tidjane SY. P.R.A. Sénégal (Abdoulaye LY).	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (80 membres). Exécutif par Président du Conseil.	1 ^o L.S. Senghor. 2 ^o Mamadou Dia.	Dakar	France	Colonie

	Pays	Date indépendance	1 ^o Population 2 ^o Superficie en Km ²	Partis politiques + Leaders	Institutions politiques	1 ^o Chef d'Etat 2 ^o Chef gouvern.	Capitale	Pays qui détenait l'autorité	Forme d'autorité
14	Mali	20 juin 1960	1 ^o 3.700.000 2 ^o 1.204.000	Union Soudanaise (section locale du PFA) Modibo Keita (ts les sièges) + Hamadoun Dicko.	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (80 membres). Exécutif par Président du Conseil.	1 ^o et 2 ^o Modibo Keita.	Bamako	France	Territoire d'Outre-Mer
15	Madagascar . .	26 juin 1960	1 ^o 5.071.000 2 ^o 592.000	Parti Social-Démocrate (Tsirana + L. Botokeky + A. Resampa). Union Démocratique et Sociale Malgache (Zafimahova + Sylla). Rassemblement National Malgache (A. Bezaka). Parti du Congrès de l'Indépendance (Andriamanjato + G. Rabesala).	République Malgache. Deux assemblées : Assemblée Nationale au suffrage universel pour 5 ans. Sénat pour 6 ans. Exécutif par le Président de République qui est en même temps Chef du Gouvernement.	1 ^o et 2 ^o Philibert Tsiranana	Tananarive	France	Territoire Autonome
16	Congo (Léo) .	30 juin 1960	1 ^o 13.175.000 2 ^o 2.345.000	Voir Revue Res Publica N° 2 de 1960.	République. Deux Assemblées élues au suffrage universel. Exécutif par 1 ^{er} Ministre	1 ^o Kasavubu. 2 ^o ?	Léopoldville	Belgique	Colonie
17	Somalie	juillet 1960	1 ^o 1.950.000 2 ^o 650.000	Somali Youth League (A.I. Mahmoud). The Greater Somali League (Haji Mohammed Hussain) Autres : The Independant Constitutional Somali Party + Liberal Party.	République unifiée.	1 ^o et 2 ^o Abdullahi issa Mahmoud.	Mogadiscio	Grande-Bretagne + Italie	Protectorat Colonie
18	Dahomey . . .	1 ^{er} août 1960	1 ^o 1.720.000 2 ^o 112.200	Parti Républicain du Dahomey (S.M. Apithy et Assogba Oke). Rassemblement Démocratique Dahoméen (H. Maga et Zinsou). Parti Fédéraliste Africain (L.J. Pinto). Union Démocratique Dahoméenne (section locale du RDA) Justin Ahomadegbe. Parti Progressiste du Dahomey (section locale du PRA) Alexandre Adande.	République. Une Assemblée élue au suffrage universel pour 5 ans (70 membres). Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o et 2 ^o Hubert Maga.	Porto Novo	France	Colonie
19	Niger	3 août 1960	1 ^o 2.427.000 2 ^o 1.189.000	Parti Progressiste Nigérien (section locale du RDA) Hamani Diori et Hama Boubou. Parti du Sawaba (section du PRA - Djibo Bakary) le parti a été dissous.	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (60 membres). Exécutif par Président du Conseil.	1 ^o et 2 ^o Hamani Diori.	Niamey	France	Colonie

	Pays	Date indépendance	1 ^o Population 2 ^o Superficie en Km ²	Partis politiques + Leaders	Institutions politiques	1 ^o Chef d'Etat 2 ^o Chef gouvern.	Capitale	Pays qui détenait l'autorité	Forme d'autorité
20	Haute-Volta . . .	5 août 1960	1 ^o 3.472.000 2 ^o 274.000	Union démocratique voltaïque (sect. locale du RDA-Yameogo et Kalenzaga). Mouvement de regroupement voltaïque (Nazi Boni-section locale du PRA)	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (75 membres). Exécutif par Président du Conseil.	1 ^o et 2 ^o Maurice Yameogo.	Ouagadougou	France	Colonie
21	Côte d'Ivoire . . .	7 août 1960	1 ^o 2.482.000 2 ^o 330.311	Union pour le Développement Economique et Social (section locale du RDA - J.B. Mockey Ph. Yace et Houphouët-Boigny).	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (100 membres). Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o et 2 ^o Houphouët-Boigny.	Abidjan	France	Colonie
22	Tchad	11 août 1960	1 ^o 2.750.000 2 ^o 1.264.000	Parti Progressiste Tchadéen (section locale du RDA-Lisette et Tombalbaye). Action Sociale Tchadéenne (N. Tardrew et Arabi el Coni). Union Démocratique et Indépend. du Tchad (Jean Baptiste). Groupement des Indépendants Ruraux du Tchad (Sahoulba et Kerallah). Mouvement socialiste africain (Koulamallah)	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (85 membres). Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o et 2 ^o François Tombalbaye.	Fort-Lamy	France	Colonie
23	Centre-Africaine . . .	13 août 1960	1 ^o 1.770.000 2 ^o 617.000	Mouvement d'Emancipation Sociale de l'Afrique noire (E. N'Gounio, F. Maleombho, P. Gouzi, P. Boudio). RDA (section locale) A. Darlan.	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (50 membres). Exécutif par Président du Gouvernement.	1 ^o et 2 ^o David Dacko.	Bangui	France	Colonie
24	Congo Brazza	15 août 1960	1 ^o 764.000 2 ^o 360.000	Parti Progressiste Congolais (section locale du RDA F. Tchicaya). Union Démocratique de Défense des intérêts Africains (Abbé Fulbert Youlou). Mouvement Socialiste Africain (Opangault + E. Bany + N'Got).	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (61 membres). Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o et 2 ^o Abbé Fulbert Youlou.	Brazzaville	France	Colonie
25	Gabon	17 août 1960	1 ^o 403.000 2 ^o 265.000	Bloc Démocratique Gabonais (Condjout + M'Ba + Ivanga). Union Démocratique et Sociale Gabonaise (Aubame).	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (40 membres). Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o et 2 ^o Léon M'Ba.	Libreville	France	Colonie

	Pays	Date indépendance	1 ^o Population 2 ^o Superficie en Km ²	Partis politiques+ Leaders	Institutions politiques	1 ^o Chef d'Etat 2 ^o Chef gouvern.	Capitale	Pays qui détenait l'autorité	Forme d'autorité
26	Nigeria . . .	1 ^{er} octobre 1960	1 ^o 36.000.000 2 ^o 697.000	Northern People's Congress (Amadou Bello). National Council (Azikiwe). Action Group (Awolowo). Democratic Party (Mba-diwe). Northern Democratic Party (Amihu Kano).	Fédération (membre du Commonwealth Parlement Fédéral. Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o Azikiwe. 2 ^o Aboudaker Talewa.	Lagos	Grande-Bretagne	Colonie
27	Mauritanie . .	28 novembre 1960	1 ^o 624.000 2 ^o 1.086.000	Parti du Regroupement Maurit. (Mocktar Ould Daddah). Parti de la Renaissance Nationale Mauritanienne (Ahmed Miske). Union Nationale Mauritanienne (section locale du PFA) (Adrami Ould Katri).	République. Une Assemblée Législative élue au suffrage universel pour 5 ans (40 membres). Exécutif par 1 ^{er} Ministre.	1 ^o et 2 ^o Mocktar Ould Daddah.	Nouakchott	France	Colonie
28	Sierra-Leone .	27 avril 1961	1 ^o 2.000.000 2 ^o 72.600	Sierra Leone People's Party (E.A. Cole+Rashid Holloway). United Progressive Party (C.B. Rodgers Whright).		1 ^o Sir Maurice Dorman. 2 ^o Sir Milton Margai.	Freetown	Grande-Bretagne	Protectorat (en partie) Colonie (en partie)
29	Tanganyika . .	1961	1 ^o 8.324.000 2 ^o 939.940	African National Congress (Z. Mtemvu+M. Sanga). African National Union (J. Nyerere+Kizenge). United Party (Ivor Bayldon) All Muslim National Union (S.M. Chamwenyewe).		1 ^o et 2 ^o Sir Richard Turnbull.	Dar-es-Salam	Grande-Bretagne	Sous Tutelle

EN 1961

Territoires non indépendants

	Pays	1 ^o Population 2 ^o Superficie en Km ²	Partis politiques+ Leaders	Institutions politiques	1 ^o Chef de Nation 2 ^o Chef Exécutif	Ville princip.	Pays qui a l'autorité	Forme d'autorité
1	Algerie-Sahara . . .	1 ^o 9.600.000 2 ^o 2.380.000				Alger	France	Départements
2	Comores . . .	1 ^o 170.000 2 ^o 2.160	Pas de Parti.			Dzaoudzi	France	Territoire d'Outre-Mer
3	Somalis . . .	1 ^o 64.000 2 ^o 21.700	Pas de Parti.			Djibouti	France	Territoire d'Outre-Mer
4	Basutoland . .	1 ^o 564.000 2 ^o 30.344	Congress Party (N. Mokhele). National Party (Lezua Jonathan). Marema Tlou.	Une Assemblée Législative. Un Conseil des Ministres dirigé par le Gouverneur Général.	1 ^o La Reine d'Angleterre. 2 ^o Gouverneur Général.	Maseru	Grande-Bretagne	Protectorat

	Pays	1 ^o Population 2 ^o Superficie en Km ²	Partis politiques + Leaders	Institutions politiques	1 ^o Chef de Nation 2 ^o Chef Exécutif	Ville princip.	Pays qui a l'autorité	Forme d'autorité
5	Bechuanaland .	1 ^o 295.000 2 ^o 712.000	Pas de Partl.	Une Assemblée Législative. Un Conseil des Ministres dirigé par le Gouverneur Général.	1 ^o La Reine d'An- gleterre. 2 ^o Gouverneur Général.	Mafeking	Grande- Bretagne	Protectorat
6	Gambie . . .	1 ^o 280.000 2 ^o 10.368	Democratic Party (J.C. Faye).	id.	1 ^o La Reine d'An- gleterre. 2 ^o Gouverneur Général.	Bathurst	Grande- Bretagne	mi-Colonie mi-Protectorat
7	Kenya . . .	1 ^o 6.450.000 2 ^o 582.000	Muslim Congress (Garba Jahumpa). United Party (P.S. N'Dye + Blain). New Kenya Group (Michael Blundell). Kenya National Union (Gichuru + Tom Mboya). Unity Party (Briggs). Kikuyus (Jomo Kenyatta) (interdit). Kenya National Party (Mu- liri + Ngala).	id.	1 ^o La Reine d'An- gleterre. 2 ^o Gouverneur Général.	Nairobi	Grande- Bretagne	mi-Colonie mi-Protectorat
8	Ouganda . .	1 ^o 5.508.000 2 ^o 243.410		Remarque : le Territoire du Bouganda a un roi-Kabaka (Mutesa II).	1 ^o La Reine d'An- gleterre. 2 ^o Sir F. Crawford.	Entebbe	Grande- Bretagne	Protectorat
9	Swaziland . .	1 ^o 237.000 2 ^o 17.365			1 ^o La Reine d'An- gleterre. 2 ^o Gouverneur Général.	Mbabane	Grande- Bretagne	Protectorat
10	Rhodesies- Nyassaland .	1 ^o 7.070.000 2 ^o 1.268.630	Parti Fédéral (ts les sièges moins un). Parti Confédéré 1 siège. Mouvement Nationaliste Africain (Dr Hastings Banda). Parti Chrétien-Démocrate (M. Chester Katsonga-au Nyassaland seulement). Autres leaders noirs : m. Nkomo et m. Kaunda.	Fédération créée le 23-10- 1953 - British Central Africa. Une Assemblée Législative Fédérale (17 mb. sud, 11 mb. nord, 7 mb. Nyassa- land). Exécutif par le Gouverneur Général qui est 1 ^{er} Minis- tre pour la Fédération.	1 ^o La Reine d'An- gleterre. 2 ^o Sir Roy Welensky.	Salisbury	Grande- Bretagne	Protectorat Rhodésie du Nord et Nyassaland Etat-Autonomie Rhodésie du Sud.
11	Zanzibar et Pemba . . .	1 ^o 277.000 2 ^o 2.462	Afro Shirazi Party (Amani Karume). Zanzibar Nationalist Party (Muhsin).	Sultanat.	1 ^o Kalifa Bin Harub. 2 ^o Le Résident.	Zanzibar	Grande- Bretagne	Protectorat

	Pays		1 ^o Population 2 ^o Superficie en Km ²	Partis politiques + Leaders	Institutions politiques	1 ^o Chef de Nation 2 ^o Chef Exécutif	Ville princip.	Pays qui a l'autorité	Forme d'autorité
12	Angola et Cabinda .		1 ^o 4.495.000 2 ^o 1.246.700		Par la Loi du 11 juin 1951 N ^o 2048.		Luanda	Portugal	Province
13	Cap Vert . .		1 ^o 148.000 2 ^o 4.033		Article 1 ^{er} de la Constitu- tion. Les Colonies portu- gaises sont devenues des Provinces.		Praia		
14	Guinée . . .		1 ^o 511.000 2 ^o 36.125		Législatif exercé par : Assemblée Nationale à Lisbonne.		Bissau		
15	Mozambique .		1 ^o 5.800.000 2 ^o 771.000		Le Gouvernement par Dé- crets-Lois.		Lourenço- Marques		
16	Sao Tome et Principe .		1 ^o 60.000 2 ^o 964		Le Ministre des Provinces d'Outre-Mer. Les Conseils des Provinces.		Sao Tome		
17	Ifni		1 ^o 38.000 2 ^o 1.500		Provinces depuis juillet 1959.		Sidi-Ifni	Espagne	Province
18	Guinée espagnole . .		1 ^o 197.000 2 ^o 28.000		Deux Provinces : du Rio Muni de Fernando Po.		Bata Santa Isabel		
19	Sahara- espagnol . .				Province de Rio Oro.				
20	Maroc espagnol . .				Rattaché aux Provinces de Malaga et Cadix.		Villa-Cisneros		
21	Ruanda- Urundi. . .		1 ^o 4.262.000 2 ^o 54.172				Usumbura	Belgique	Sous Tutelle
22	Sud-Ouest Africain . .		1 ^o 418.000 2 ^o 823.876	Ovambo People's Organisa- tion (Sam Nujoma en exil) South West Africa National Union (Nathanael Mbaeva en exil).		Administrateur : D.T. du P. Viljoen.	Windhoek	Union Sud- Africaine	Sous Tutelle

LISTE DES MINISTRES

★

La liste alphabétique des ministres, ministres d'Etat, sous-secrétaires d'Etat et commissaires du Roi de 1830 à 1960, publiée dans le n° 1 de 1961 est la reproduction de fiches éditées par l'Institut belge de science politique en 1959 et 1960. Monsieur André Philippart a bien voulu mettre cette liste à jour.

*
**

Nos lecteurs ont bien voulu nous signaler quelques erreurs et omissions. Nous les en remercions très vivement.

A. DE MOREAU Il faut lire :
Ministre de l'Agriculture, Industrie, Travail et Travaux publics, du 26 octobre 1884 au 26 août 1888.

J. DE TROOZ Il faut ajouter :
Chef du Cabinet du 2 mai 1907 au 1^{er} janvier 1908.

A. DEVEZE Il faut lire :
Ministre de la Défense Nationale du 20 novembre 1920 au 6 août 1923 et du 17 décembre 1932 au 13 juin 1936.

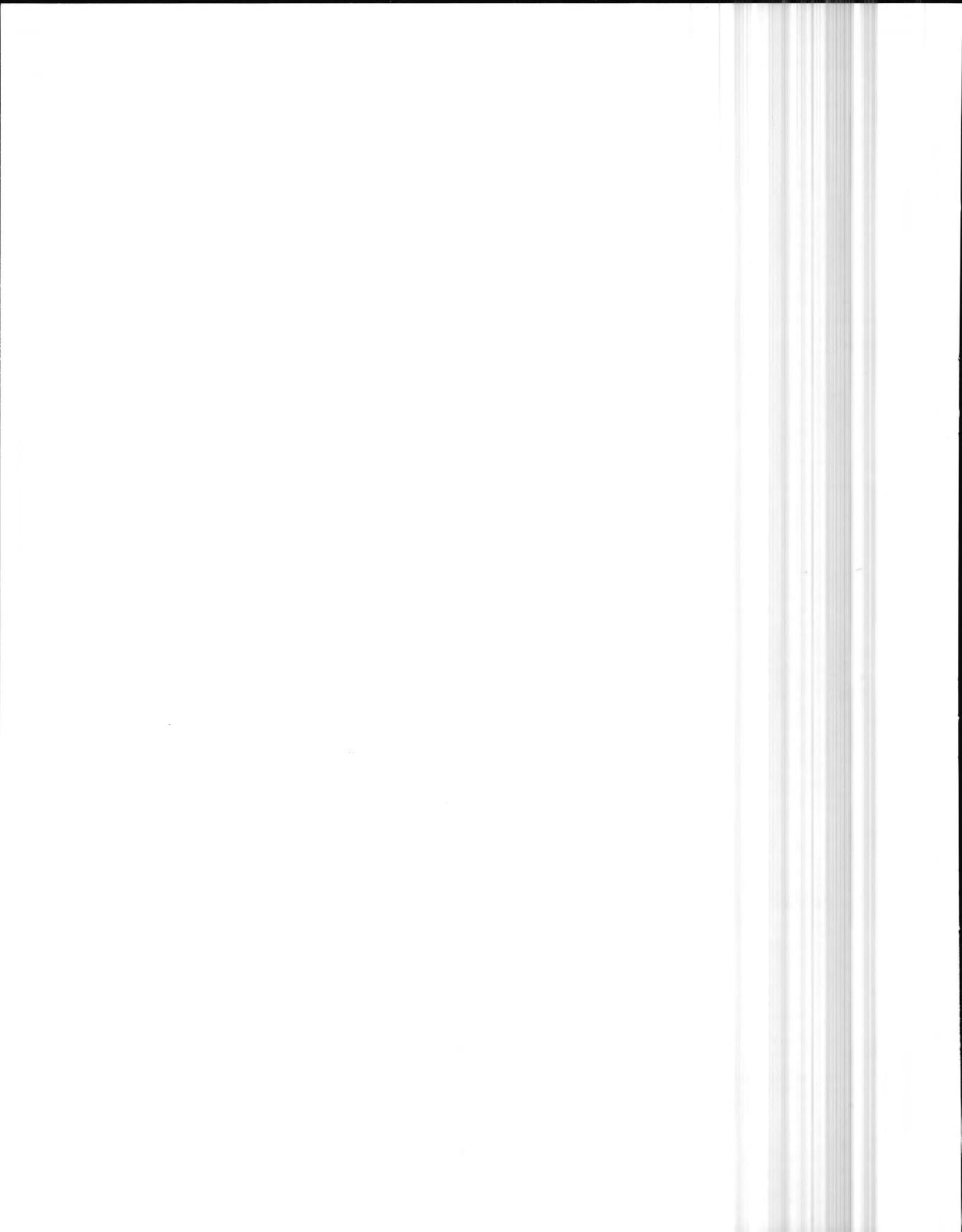
W. GANSHOF VAN DER MEERSCH. Il faut lire :
Ministre chargé des Affaires Générales en Afrique, du 16 mai au 20 juillet 1960.

M. HOUTART Il faut ajouter :
Ministre des Colonies, du 29 décembre 1926 au 18 janvier 1927.

J. LIEBAERT Il faut lire :
Ministre des Finances, du 24 janvier au 5 août 1899.

J. WAUTERS Il faut lire :
Ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement, du 21 novembre 1918 au 24 octobre 1921.

★



RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique
Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen



Principaux articles publiés dans les trois derniers numéros :
Voornaamste artikelen verschenen in de drie vorige nummers :

II/1960.2 :
R. Bousquet, **Les problèmes stratégiques de l'Occident.**
P. Finet, **Problèmes et avenir de l'industrie charbonnière.**
G. Sartori, **Parlementarisme et démocratie.**
Fr. Drion du Chapis, **Charles-Quint. Aspect de sa politique impériale.**
I. Rens, **Le parlement israélien.**

II/1960.3 :
LES IDEOLOGIES ET LEURS APPLICATIONS AU XX^e SIECLE :
W. Weidlé, **Editorial — Sur le concept d'idéologie.**
J.-J. Chevallier, **Le XVIII^e siècle et la naissance des idéologies.**
R. P. Henri Chambre, **Théorie et pratique du communisme.**
Ralph Miliband, **Théorie et pratique du travaillisme.**
René Courtin, **Le néo-libéralisme.**
Jeanne Hersch, **Théorie et pratique du socialisme.**
Joseph Folliet, **Où en est la démocratie chrétienne ?**
E. de la Vallée Poussin, **Suis-je un homme de droite ?**
Maurice Duverger, **Où en sont les nationalismes ?**
Raymond Aron, **L'idéologie, support nécessaire de l'action.**

III/1961.1 :
Pierre Vermeylen, **Le parlement.**
François Périn, **Le gouvernement.**
Jean Meynaud, **Groupes de pression et vie internationale.**
Dusan Sidjanski, **Partis politiques face à l'intégration européenne.**
André Philippart, **Les ministères en Belgique de 1830 à 1960.**



CONDITIONS DE VENTE ET D'ABONNEMENT DE LA REVUE RES PUBLICA : VERKOOPS- EN ABONNEMENTSVOORWAARDEN VAN HET TIJDSCHRIFT RES PUBLICA :

Vente au numéro - Verkoop per nummer : 125 francs belges - Belgische frank.

Abonnement annuel - Jaarlijks abonnement :	1959	1960	1961
Benelux	200	200	250 francs belges
Autres pays - Andere landen	250	250	300 Belgische frank

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 Politieke Wetenschappen of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat, Brussel.



Les membres de l'Institut belge de Science politique sont informés d'office de ses publications et de ses activités (conférences, colloques, journées d'étude).

De leden van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen worden ambtshalve op de hoogte gesteld van zijn publicaties en van zijn bezigheden (voordrachten, colloquia, studiedagen).

La Revue **RES PUBLICA** leur est distribuée gratuitement.

Het Tijdschrift **RES PUBLICA** wordt hun kosteloos bezorgd.

Droit d'inscription pour l'année 1961 : 250 FB, à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. 48.79.65 ou au compte 68.702 de la Banque de la Société Générale, 3, rue Montagne du Parc, Bruxelles.

Inschrijvingsbedrag voor het jaar 1961 : 250 BF, op P.C.R. n° 533.74 te storten van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyse Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65 of op rekening n° 68.702 van de Bank van de « Société Générale », 3, Warandeburgstraat, Brussel.



BIBLIOTHEQUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE BIBLIOTHEEK VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN



1^{re} SERIE - 1^{re} REEKS.

- N° 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny.
1 vol., 1956, 144 pages. Prix : 140 francs belges.
- N° 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol., 1957, 131 pages. Prix : 120 francs belges.
- N° 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° 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles; E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Verneave, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaumat, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Energie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages. Prix : 425 francs belges.
- N° 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 Lichterveldé.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages. Prix : 320 francs belges.
- N° 6. **Grands Problèmes de la Science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florin, P. van Zeeland, A. Sauvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages. Prix : 250 francs belges.
- N° 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. Clause, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1. vol., 1959, 320 pages. Prix : 300 francs belges.
- N° 8. **L'avenir politique du Congo belge**. Colloque du 28 novembre 1958.
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages. Prix : 150 francs belges.

- 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 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° 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, chargé de cours 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.

Les ouvrages de la Nouvelle Série sont édités par l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Elysées, Bruxelles 5. C.C.P. n° 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks worden uitgegeven door het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. P.C.R. n° 533.74.

★

**La revue RES PUBLICA est publiée avec le concours
du Ministère de l'Instruction Publique et de la Fondation Universitaire**

★

**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Openbaar Onderwijs
en van de Universitaire Stichting**

★

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE



Conférences de l'année académique 1961-1962

de quinze en quinze jours à partir du 4 octobre 1961

Fernand DEHOUSSE,

Sénateur, Professeur à l'université de Liège, Ancien Président du Conseil de l'Europe, et

Jean DUVIEUSART,

Sénateur, ancien Premier Ministre,

Les structures de l'Etat belge en fonction de la dualité de communauté linguistique.

Georges VEDEL,

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris,

Fiscalité et démocratie.

Général P. GALLOIS,

du Cadre de Réserve,

Quelle devrait être la stratégie de l'O.T.A.N. pour assurer la Sécurité de l'Europe ?

Franz DE VOGHEL,

Vice-gouverneur de la Banque nationale, Ancien Ministre, Professeur à l'Université catholique de Louvain,

Les exigences économiques de la politique belge.

Alfred GROSSER,

Agrégé de l'Université, Directeur d'Etudes et de Recherches à la Fédération nationale des Sciences politiques,

Politiques nationales et politique commune de l'Europe des Six.

René REMOND,

Agrégé de l'Université, Docteur ès Lettres, Directeur d'Etudes et de Recherches à la Fondation nationale de Science politique,

Réflexions sur la participation à la vie politique et sur l'apolitisme.

Pierre LAROQUE,

Conseiller d'Etat, Président de la Caisse nationale de Sécurité Sociale, et

Henri JANNE,

Sénateur, Prorecteur de l'Université libre de Bruxelles,

Sécurité sociale et émancipation de la personne.

Lucien LAURAT,

Economiste, Ancien directeur de l'Ecole socialiste supérieure du parti S.F.I.O.

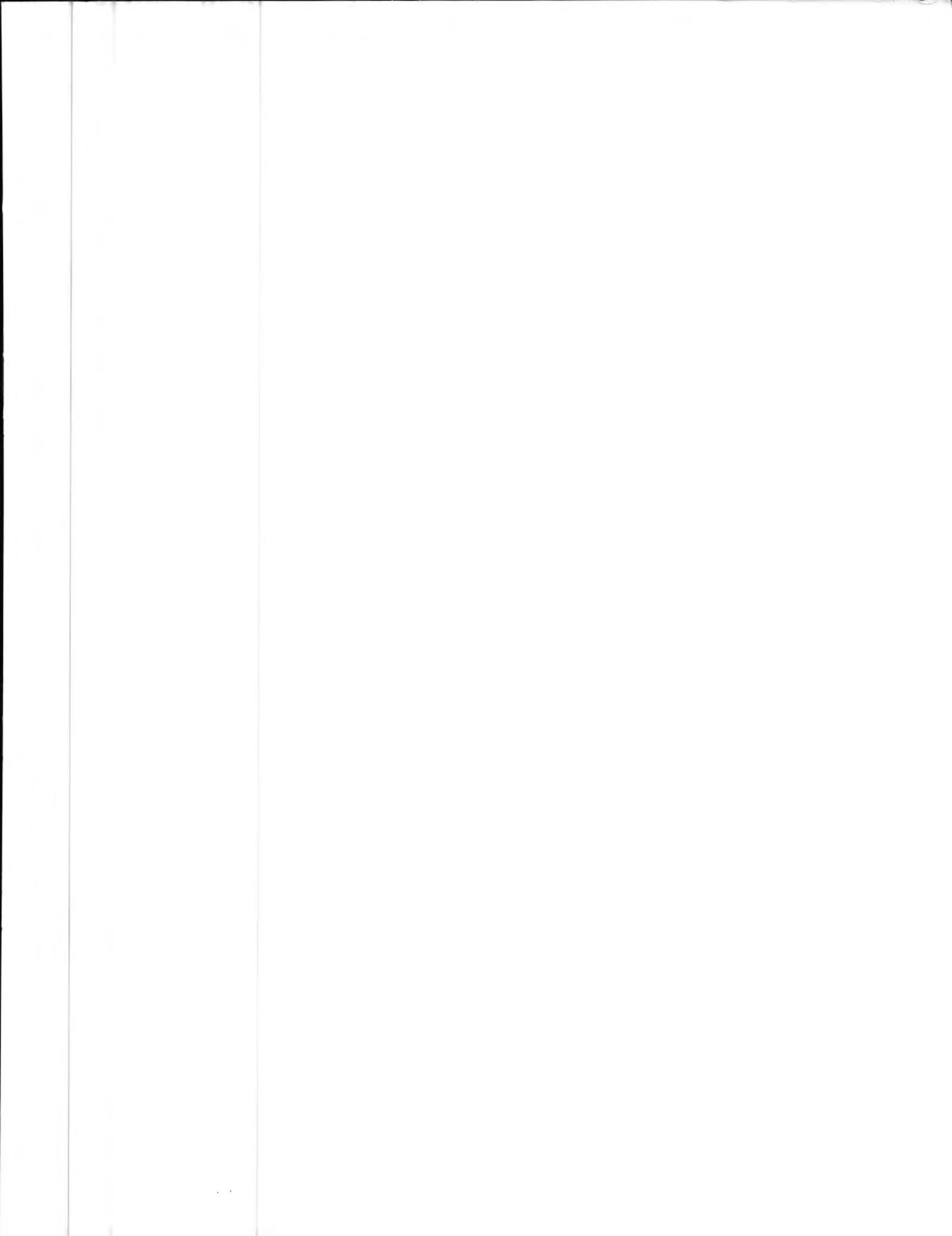
L'U.R.S.S. dépassera-t-elle les Etats-Unis en 1970 ?

Maurice FAURE,

Député du Lot, Ancien Ministre,

Les exigences politiques de la future Europe.





IMPRIME EN BELGIQUE
par
L'IMPRIMERIE DES SCIENCES, S. A.
75, avenue Emile de Beco
Bruxelles 5



Dir. : Jos. HILGERS
44, Berensheide, Bruxelles 17