

L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences présentes de la gestion de l'Etat

par la Société d'études politiques et sociales de Louvain.

★

INTRODUCTION

Depuis quelque temps, les problèmes du fonctionnement du pouvoir exécutif ont à nouveau retenu l'attention des observateurs de l'actualité politique belge et de l'opinion publique elle-même. Différentes associations y ont consacré des conférences ; les partis politiques en ont fait le centre de leurs assises : les discussions se multiplient de plus en plus autour de ce thème, notamment dans le cadre de la préparation de la réforme de la Constitution.

Il y a quelques années c'était le *problème du parlementarisme* qui préoccupait les esprits : on se demandait si le pouvoir législatif fonctionnait avec l'efficacité et l'autorité qu'exigeait la direction de l'état démocratique moderne. La Société n'était pas restée indifférente à ces préoccupations et tint plusieurs séances à ce sujet (1) : les principales furent les « Vlaamse sociale Studiedagen », organisées en septembre 1956 et consacrées à l'analyse du fonctionnement de la démocratie parlementaire en Belgique.

Aujourd'hui, l'attention se porte sur le *pouvoir exécutif* et en particulier sur l'action du gouvernement. Les événements des dernières années ont renforcé le sentiment qu'éprouvait une partie de la population politiquement consciente de ne plus être gouvernée. On a l'impression que les gouvernements ne sont plus maîtres de la situation, qu'ils se contentent de gérer les affaires de l'Etat sans grande autorité ni perspective, qu'ils sont à la remorque des événements et des circonstances.

Aussi la Société a-t-elle décidé en 1960 de se pencher sur cette question dont l'importance

saute aux yeux. Elle y a consacré plusieurs débats et colloques (2). Le présent rapport constitue la synthèse de ses réflexions.

*
**

Le premier bienfait apporté par l'Etat au public est, selon la formule expressive du professeur J. Dabin, de lui donner un gouvernement. Qui dit Etat, dit Pouvoir. Vivre en état, c'est, pour un peuple, vivre sous un gouvernement.

Le gouvernement, en effet, est à la fois la clef de voûte de l'Etat moderne et le ressort de son action. Même dans les Etats où d'autres pouvoirs légaux exercent une action politique, celle-ci ne s'effectue jamais que sous l'égide ou par l'entremise du gouvernement : les autres pouvoirs peuvent l'inciter à agir; ils ne peuvent le remplacer, au risque de désorganiser l'Etat lui-même.

Les circonstances dans lesquelles doit se développer l'action du gouvernement se sont cependant profondément modifiées au cours des dernières

(1) Société d'études politiques et sociales: « Dix ans de réflexion », Chap. V, Louvain, 1961.

(2) Colloques et débats récents (1961-1963):

1. Colloque du 21 octobre 1961: La crise du pouvoir exécutif et le fonctionnement du gouvernement.

2. Colloque du 31 mars 1962: Pouvoir exécutif et administration.

3. Débat du 13 décembre 1962: Pouvoir exécutif et opinion publique.

4. Colloque du 30 mars 1963: Décentralisation et déconcentration.

5. Colloque du 16 novembre 1963: Gouvernement, Parlement et Partis politiques.

Il convient de mentionner en outre un colloque du 5 avril 1957, consacré au thème: Les pouvoirs de fait dans l'Etat.

années. La complexité croissante de la vie sociale appelle une intervention plus poussée de l'État dans l'organisation et la gestion du « bien commun ». Or, le ressort de cette gestion, le gouvernement, ne paraît pas suffisamment adapté à ces exigences nouvelles.

L'inadaptation de l'exécutif s'est manifestée ces dernières années par différents symptômes.

Le premier est la constatation de l'incapacité des ministres à prendre des décisions et à régler des questions pendantes. On observe de leur part une tendance à reculer devant les oppositions de toutes sortes qui se manifestent.

Certes, le gouvernement Lefèvre-Spaak constitue à cet égard une louable exception, car il faut au moins lui reconnaître le mérite d'avoir osé aborder quelques grands problèmes. Mais on ne peut baser son diagnostic sur les seuls événements tout récents. Il faut considérer la gestion de l'État sur une période plus longue. Des exemples de « faiblesse » pourraient alors être cités dans de nombreux secteurs : question charbonnière, réformes de l'assurance-maladie, hésitations et tergiversations dans la gestion antérieure du Congo, reculs du gouvernement et modifications de ses propres projets sous la pression des groupes, etc.

Deux explications sont possibles. Certains disent que les ministres n'ont plus la *possibilité* de prendre des décisions, qu'ils n'ont plus le pouvoir, ni en fait ni en droit, soit à cause des mécanismes de consultation auxquels ils sont astreints ou des pouvoirs de fait avec lesquels il y a lieu de compter, soit à cause des dispositions législatives et réglementaires qui leur ont enlevé le pouvoir de décision (exemple : impossibilité, de fait et de droit, de licencier un fonctionnaire incapable). Ces personnes voient, dès lors, la solution dans des réformes institutionnelles profondes qui renforceraient le pouvoir du gouvernement. Elles invoquent l'exemple de la France sous le régime actuel de la V^e République qui semble, malgré des échecs et des difficultés, avoir au moins donné au gouvernement la possibilité d'agir et de prendre des décisions dans une série de matières.

Une autre explication, donnée fréquemment pour expliquer les difficultés actuelles, est plutôt d'ordre moral. On fait remarquer que les ministres n'ont en réalité pas le *courage* de gouverner comme ils le devraient. Ils n'osent pas heurter les nombreux

intérêts établis et sont ainsi amenés à louvoyer pour ne pas mettre en cause les privilèges des « *pressure groups* » qui existent dans chaque département (armée, banques, mutuelles, syndicats, etc.).

Cette situation a abouti à une espèce d'occupation du pouvoir par ces groupes. Il est caractéristique d'observer qu'à travers les différentes constellations gouvernementales les titulaires de certains départements ministériels sont toujours des personnes étroitement liées au groupe de pression dominant dans la matière en cause (exemple : travail, finance, agriculture).

Les explications qui précèdent n'ont pas la prétention d'être exhaustives. Il en est d'autres encore, comme par exemple l'incapacité « intellectuelle » de nombreux ministres, l'absence de vues à long terme de certains d'entre eux, la mauvaise organisation de leur travail, le caractère absorbant des tâches de représentation, leur état de parlementaire élu (cas le plus fréquent), la mauvaise qualité de certaines administrations, etc.

Tout cela constitue quelques symptômes d'un malaise qui n'échappe à personne et qui aboutit en fin de compte à la constatation que les notions de pouvoir et de responsabilité ne coïncident plus : les uns disposent en fait du pouvoir dans un secteur déterminé sans porter les responsabilités politiques normales ; les autres ont juridiquement les responsabilités, mais ils sont démunis de pouvoirs réels.

*
**

Une première approche de la réforme de l'Exécutif se fera dans une perspective purement formelle : elle consistera à poser la question du fonctionnement des organes d'autorité dans l'État sans se demander, à cette étape, si le gouvernement dépend en fait d'autres instances, obéit à certains groupes ou à certains individus, s'il subit la pression de l'opinion publique plus qu'il ne l'éduque, etc.

Une telle approche de la réforme de l'État, cependant, ne peut suffire : elle ne révèle ni la nature, ni l'ampleur de la crise qui affecte l'Exécutif. La considération de l'action politique seule — au-dehors de toute classification juridique — peut conduire à une meilleure compréhension de ces phénomènes.

Ce qu'il importe de savoir, ce n'est plus où se préparent, où se prennent et comment sont exécutées les décisions, mais plutôt comment le gouvernement décide, où se situent les vrais problèmes, et quel est le cheminement suivi pour leur apporter des solutions.

Quel est, en somme, le fonctionnement du gouvernement ?

La réponse à cette question, dans un régime constitutionnel, ne peut manquer de faire référence à la participation des citoyens à l'élaboration des décisions politiques, c'est-à-dire :

a) Au rôle du Parlement qui permet et contrôle l'action du gouvernement.

b) Au jeu des partis, pôles de réflexion et de discussion politique cherchant à définir par le brassage des idées une certaine conception du bien commun et à synthétiser certains intérêts particuliers.

c) A la pression, dans la vie publique, des pouvoirs de fait dont l'Etat doit reconnaître l'autonomie, mais dont l'action doit rester subordonnée à l'arbitrage de ce même Etat.

Ce dialogue, cependant, entre l'Etat et les citoyens ne suffit pas au bon fonctionnement de l'Etat. L'autorité est condition première. Un gouvernement est sans autorité quand ses décisions restent lettre morte, quand ses mesures sont exécutées avec négligence ou mauvaise volonté, quand les lois ne sont pas appliquées parce que en contradiction avec le tempérament, les traditions historiques, les intérêts, la psychologie ou le sentiment de justice des administrés.

Des mesures de déconcentration et de décentralisation de l'Exécutif sont-elles en mesure de réduire cette crise d'autorité dans l'Etat ou, au contraire, conduisent-elles à une dispersion et un affaiblissement encore plus grand du pouvoir politique ?

Mais, en fin de compte, c'est au citoyen de se considérer comme interlocuteur à part entière, comme « gouvernant en puissance » dans ce dialogue avec le pouvoir politique. Le dialogue suppose néanmoins une certaine « différenciation des rôles ». Dans l'idéal, il se poursuivra entre le gouvernement qui propose et une opinion publique « qui peut dire non ou répondre par une accepta-

tion agissante ». Dès lors, le présent rapport exposera en premier lieu le problème des rapports entre le gouvernement et l'opinion publique.

*
**

Le plan de travail de la Société d'Etudes Politiques et Sociales se présente donc comme suit :

I. *Pouvoir exécutif et opinion publique.*

II. *Les structures du pouvoir exécutif (fonctions ministérielles, structuration des départements, statut de l'administration).*

III. *Le fonctionnement du pouvoir exécutif (Gouvernement et Parlement, Gouvernement et Partis politiques, Gouvernement et groupes de pression).*

IV. *Possibilités et limites de la décentralisation et de la déconcentration du pouvoir.*

V. *Conclusions.*

I — POUVOIR EXECUTIF ET OPINION PUBLIQUE

Dans toute démocratie politique, le peuple est associé à l'exercice et au contrôle des fonctions publiques. Une des questions préalables à l'étude des conditions d'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences actuelles de la gestion de l'Etat est de savoir dans quelle mesure ce pouvoir doit être subordonné à l'évolution de cette opinion.

Normalement, ce sont les Assemblées Parlementaires qui doivent être le reflet des courants fondamentaux de l'opinion. La question de la représentativité de ces assemblées, malgré son importance actuelle, n'est pas examinée dans cette étude : elle en déborde le cadre. Séparer parlement et gouvernement, pouvoir législatif et pouvoir exécutif est cependant œuvre difficile : le pouvoir constitue, en effet, un ensemble. Il faut donc que le gouvernement dans la définition et la conduite de sa politique tienne compte dans une certaine mesure des tendances fondamentales de l'opinion. Mais il faut aussi qu'une fois investi de la confiance des représentants de cette opinion, il puisse agir, au moins pendant un certain temps, avec

suffisamment d'indépendance et d'autonomie pour réaliser les objectifs majeurs qu'il s'est tracés et qui ont recueilli, par l'intermédiaire des représentants de la nation, l'adhésion de l'opinion. Le contrôle des représentants de la nation ne peut aboutir à énerver le pouvoir, à le paralyser dans ses activités comme cela s'est passé dans certains pays dans un passé, hélas, encore récent. Il faut que le gouvernement puisse disposer de l'autorité suffisante pour imposer son point de vue, quelquefois à l'encontre de ce que souhaiterait l'opinion publique ou du moins, une partie de cette opinion peut-être très agissante, mais parfois mal informée. De là l'idée du gouvernement de législation ; de là la réforme de certaines constitutions prévoyant que la méfiance exprimée à un gouvernement doit avoir comme corollaire immédiat la proposition d'une solution de rechange, etc.

Ce problème des rapports entre le gouvernement et l'opinion publique est particulièrement difficile à résoudre en Belgique du fait du « tripartisme » : ce système ne permet pas toujours de dégager, d'un résultat d'élections, l'orientation fondamentale désirée par la majorité de l'opinion (contrairement à ce qui se passe dans les démocraties anglo-saxonnes où la vie politique est dominée par deux grands partis).

L'opinion publique est en fait constituée de courants divers, quelquefois contradictoires. Au surplus, le dialogue opinion-pouvoir n'est pas seulement, à notre époque une question de majorité parlementaire qui maintient sa confiance au gouvernement.

L'Exécutif a besoin de l'opinion publique pour la stabilité de son existence, certes, mais surtout pour l'efficacité de son action. Le César le plus absolu doit pouvoir compter non seulement sur ses prétoriens, mais sur l'appui ou, au moins, la neutralité des milieux influents. Il faut donc organiser en permanence le dialogue entre l'opinion et le pouvoir.

L'opinion publique est celle « des gens qui comptent ». Dans une démocratie, ceci s'étend à tout le corps électoral, et même à ceux qui, sans avoir le droit de vote, ont de l'influence sur les électeurs. Avant le suffrage féminin, l'opinion des femmes était déjà un facteur important.

Le drame de l'opinion publique belge est que

celle-ci est, d'une façon générale, apolitique, sinon antipolitique. Ce qui vient de l'Etat ou est réalisé par l'Etat constitue toujours, dans l'esprit du citoyen moyen, un objet de méfiance, voire de sarcasme.

Certes, ceux de plus en plus nombreux qui sont appelés à bénéficier directement d'« avantages » de l'Etat ou à y faire carrière, s'expriment sans doute avec plus de discrétion : il n'en reste pas moins que les uns et les autres n'en acquièrent aucunement un sens plus développé de l'Etat ou de la chose publique.

1. Nécessité d'une formation civique de base.

Le premier problème est celui de la *formation des citoyens* qui, ensemble par leurs réactions, forment l'opinion publique. De La Rochefoucauld a dit que chacun se plaint de sa mémoire et personne de son jugement. Or, ce jugement peut être formé. Mais les démocraties ne s'en soucient guère. J.M. Domenach a écrit qu'il n'y avait de démocratie véritable que là où le peuple est tenu au courant. Inutile d'insister sur les déficiences d'une éducation du civisme à une époque où l'attraction régionale et l'attraction européenne mobilisent en Belgique tant d'enthousiasme.

Plus grave encore est l'incompréhension généralisée de notre système politique. Il ne s'agit pas tant d'en comprendre l'organisation juridique que de saisir les conditions de son existence et de son fonctionnement. Combien d'hommes, même consciencieux, même juristes, sont-ils convaincus, en Belgique, que l'indifférence ou l'abstention des citoyens dérèglent les institutions démocratiques, que les jugements et volontés doivent, pour être efficaces, être soumis à une discipline et se ramener à quelques grands mouvements d'opinion, que la majorité ne peut abuser de son pouvoir et qu'il est faux de confondre compromis et compromission, qu'il ne faut pas déduire d'une critique incessante et très dure, inhérente au régime, la conséquence que ce régime est taré, qu'à une époque d'interventionnisme économique et social, l'idée que les Chambres font la loi et que le Gouvernement se borne à l'exécution est tout à fait périmée ? Notre régime, pour fonctionner convenablement, a besoin du concours de tous. Cependant, on peut dire que l'immense majorité des citoyens en ignore la nature.

Les moyens d'éducation civique sont insuffisamment utilisés : que fait-on à l'école pour préparer les jeunes à devenir des citoyens responsables ? Y a-t-on seulement enseigné les rudiments de notre système politique, de sa signification, de l'enjeu de notre conception de la démocratie dans un monde dominé encore à 50 % par toutes sortes de dictatures et de régimes totalitaires ?

L'armée remplit-elle son rôle de préparation au « service de la Nation » ou est-elle la première occasion d'une brutale déception de ce qui est « l'Etat », la « Politique », l' « Administration » ?

Le pouvoir exécutif est gravement responsable de l'absence d'éducation civique de base à ces niveaux.

2. Nécessité de l'information politique générale.

A côté de l'amélioration de la formation civique de base, il faudrait pouvoir développer, en Belgique, un minimum d'information politique objective.

Nos citoyens sont dans l'ensemble mal informés de la vie politique. L'Etat d'ailleurs ne se sent pas responsable d'une bonne information sur des faits, qu'ils soient de nature politique ou autre.

Certes, la valeur de l'information dépend de la formation préalable de l' « informé » et l'objectivité est plus une qualité de l'homme que de la chose. Il n'empêche que, dans l'ensemble, nos concitoyens ont, à travers leurs moyens d'information normaux, presse, radio, télévision, une vue assez étroite et souvent partielle de l'événement politique et des éléments qui le conditionnent.

Des expériences intéressantes ont été faites à l'étranger pour charger des services officiels de cette tâche permanente d'information politique objective. Il conviendrait de s'en inspirer pour donner, par exemple à une agence de presse, en même temps que l'indépendance, les moyens d'action indispensables. Il faudrait aussi que la radio et la télévision soient organisées en véritable service public national. On pourrait songer à créer des services de relations publiques chargés, dans chaque département, mais sous la direction d'une sorte de « Central office of information », de fournir les informations de base auxquelles

ont droit les citoyens. Pour « Inbel », conçu initialement comme un outil technique de documentation à la disposition des services publics, on peut se demander si une certaine activité dans le domaine de l'information politique générale ne pourrait être envisagée sans nuire aux objectifs essentiels.

3. Gouvernement et opinion publique.

Une autre question est de savoir si le Gouvernement qui a besoin de l'opinion publique, exerce sur elle une influence correcte ? En d'autres termes, il ne s'agit pas ici de l'information sur les faits, mais sur les arguments en faveur de telle ou telle orientation.

Le problème surprend ceux pour lesquels, dans une démocratie, l'opinion publique oriente le gouvernement. C'est oublier la complexité de la politique dans un Etat moderne. L'Exécutif, concrètement, fixe les objectifs, imagine et propose une politique pour les atteindre : il doit essayer de gagner l'opinion à sa politique ; les Chambres qui représentent authentiquement cette opinion exercent, en quelque sorte, un pouvoir d'adhésion.

Certains moyens particulièrement puissants d'information et par conséquent de propagande sont un monopole gouvernemental. Tel est le statut de la radio et de la télévision en Belgique. Mais peut-on prétendre que la loi de 1960 a établi un juste équilibre en prescrivant l'impartialité de l'information, en la soustrayant au contrôle du Commissaire du Gouvernement au bénéfice des autorités parastatales, en limitant les émissions gouvernementales et en les faisant précéder d'un indicatif, en ouvrant la tribune politique aux grands partis traditionnels ?

Ce n'est pas certain. Il ne serait pas anormal de permettre aux représentants de l'Exécutif d'utiliser dans une plus large mesure ce moyen de mieux faire connaître leur politique. Certaines expériences étrangères ont montré que les abus éventuels dans l'usage de ce moyen se retournent rapidement contre leurs auteurs...

En tant que tel, le Gouvernement ne dispose pas de la presse. Le Centre d'étude de la réforme de l'Etat avait envisagé l'insertion obligatoire de certaines décisions officielles, mais la prescription a paru dangereuse et inutile.

On peut se demander cependant si le principe de la liberté de la presse n'a pas été quelquefois invoqué abusivement pour couvrir des licences, voire quelques « libertés » avec la vérité...

Il est difficile, certes, de concevoir l'institution d'un « pouvoir du vrai et du faux ». Mais il paraît possible, par exemple, de songer au renforcement de la liberté du citoyen et de celle de l'Etat, par un usage plus fréquent du droit de réponse, ou en envisageant les moyens de faire connaître en tout cas le point de vue gouvernemental dans les débats importants dont est saisie l'opinion.

En réalité, la liaison entre le Gouvernement et l'opinion publique est faite par le truchement des *partis*. Ceux-ci groupent : Ministres, parlementaires, cadres et virtuellement le cadre électoral. Ils sont associés à des « puissances de fait » — organisations culturelles, sociales, professionnelles, journaux, etc.

Leur rôle est précisément d'établir un contact permanent, un dialogue entre les dirigeants et les administrés qu'ils encadrent. Le PSC est associé à une presse insuffisante et a contre lui des organes influents. C'est une situation de fait désagréable. Il est vrai aussi qu'on en a exagéré les inconvénients. Le défaut de presse n'a jamais empêché les hommes politiques responsables de faire la politique jugée nécessaire.

En fin de compte, le problème se circonscrit à la présentation des positions gouvernementales dans des questions politiquement controversées. Le gouvernement doit pouvoir agir dans ce domaine à l'aide d'un organe *ad hoc*. Certes, il y a des inconvénients à ce système : les avantages l'emportent cependant.

La démocratie, nous l'avons dit, se fonde sur une large opinion publique qui doit être correctement informée. Or, les problèmes politiques sont devenus si complexes, si techniques qu'ils sont difficilement compris par le citoyen qui n'est pas un spécialiste et ne peuvent être résolus, sans préparation, à l'aide du simple bon sens.

Est-ce une bonne méthode que de laisser s'engager les controverses sur des exégèses partielles et tendancieuses des différents partis et journaux ? La discussion qui doit rester entièrement libre, ne serait-elle pas plus éclairante si elle portait sur des documents gouvernementaux synthétiques que

le Gouvernement s'est efforcé de rendre accessibles au public ?

Sans doute, l'abus est-il près de l'usage. Mais l'abstention est aussi un excès. Une certaine information dirigée est finalement moins à craindre que l'obscurité ou l'absence d'information. Le Gouvernement donne ses explications en engageant sa responsabilité politique. Il le fait avec l'aide de techniciens qui sont entraînés à exposer des politiques successives et ont, de ce fait, le souci de l'objectivité. Les forcer à farder la vérité est bien difficile, puisqu'ils relèvent non de l'Etat mais d'un Conseil d'Administration. Ce serait au surplus tout de suite su dans le public. Bref, le Gouvernement a le droit de « plaider sa cause » et de la présenter sous son meilleur jour. C'est ce qui se passe dans les grandes démocraties modernes.

Là où le citoyen a un minimum de formation civique et politique, là où il a appris à participer réellement à la désignation de ses chefs, et à les juger, il y a peu de risques de voir naître les abus.

II — LES STRUCTURES DU POUVOIR EXECUTIF

1. Diagnostic.

Une des causes du manque d'efficacité du pouvoir exécutif est le fonctionnement défectueux du gouvernement et la mauvaise organisation des départements ministériels.

Le gouvernement est devenu dans beaucoup de domaines un *super-Parlement*. Le nombre trop élevé des membres transforment les conseils de cabinet en véritables assemblées. Or, de celles-ci ne sort généralement que peu de choses.

Dans ces conditions, chaque ministre devient ou continue d'être le mandataire d'intérêt particuliers ou locaux, cette situation entraînant un alourdissement énorme de l'appareil dirigeant et une décoordination maximum.

Faut-il rappeler aussi l'encombrement excessif des conseils par les innombrables problèmes secondaires et mineurs qu'ils doivent traiter soit en raison des lois et règlements, soit en raison des tiraillements entre les ailes de la majorité. Beaucoup de ces questions pourraient aisément trouver

une solution à un stade antérieur à celui de Conseil des Ministres, ainsi que l'a prouvé l'expérience faite sous le gouvernement Lefèvre-Spaak.

Le second aspect à souligner est la mauvaise répartition des tâches entre les différents départements ministériels. Nombre d'administrations ont vu le jour et ont grandi souvent au hasard des circonstances et, par conséquent, dans l'incohérence. De plus, l'ampleur et la technicité croissante des dossiers font que bon nombre de ceux-ci ressortissent aux attributions de deux, trois, voire quatre et cinq départements. L'éparpillement et la superposition des compétences relatives aux mêmes questions entre plusieurs ministres viennent ainsi encore réduire davantage les possibilités d'une action gouvernementale efficace.

Perte de prestige, autorité dégradée, incapacité de décider : voilà caractérisée sommairement la position actuelle de nos gouvernements et l'opinion que la grande majorité des citoyens s'en font.

Cet état de fait est cependant loin d'être propre à notre pays. M. Mertens de Wilmars, dans un article publié dans *la Revue Politique* (3), le note : « Les Etats démocratiques du type que nous connaissons en Europe occidentale traversent tous — les uns un peu plus tôt, les autres un peu plus tard — une crise de croissance dont, en ce qui concerne notre pays, les indices se manifestent aujourd'hui avec une acuité marquée. Cette crise de croissance ne constitue pas à vrai dire un symptôme de décadence, mais elle n'en crée pas moins une impression d'impuissance et de confusion ».

Pour remédier à cet état de chose, diverses propositions, émanant d'ailleurs de tous les horizons politiques ont été formulées.

La Société désire apporter sa contribution à cet effort de réflexion en proposant quelques objectifs concrets.

Si, dans ce chapitre, elle ne traite que du gouvernement, cela ne signifie pas qu'elle ignore que le pouvoir exécutif appartient au Roi et à ses ministres.

La fonction royale, aujourd'hui peut-être encore plus qu'hier, revêt dans notre système politique, une importance particulière. Nul ne contestera d'ailleurs son influence nécessaire et bienfaisante, faite avant tout d'interventions discrètes. Pour

qu'elle s'exerce normalement, il est indispensable que les prérogatives royales soient maintenues, voire mieux respectées, par exemple en ce qui concerne le choix du Premier Ministre.

2. Remèdes.

Une amélioration du fonctionnement interne du gouvernement implique, d'une part, l'établissement d'une hiérarchie des tâches et des responsabilités, d'autre part une restructuration des matières traitées par chacun des départements ministériels.

A. LA HIÉRARCHIE DES FONCTIONS.

Le gouvernement doit être avant tout une équipe homogène, restreinte et structurée de façon à « donner l'impulsion et la direction nécessaire à la conduite du pays et aux travaux parlementaires ».

Ceci revient à dire que ce sont seuls les éléments réels du travail gouvernemental qui doivent déterminer la structure de l'Exécutif et non des considérations subjectives (dosages, amis à ne pas froisser, ou à placer...).

De façon plus précise, il conviendrait de distinguer le Premier Ministre entouré d'un cabinet restreint, dont il choisirait les membres, et qui serait chargé des décisions essentielles, les secrétaires d'Etat responsables d'un département et les sous-secrétaires d'Etat, adjoints soit à certains membres du cabinet, soit à un département. Les appellations importent peu : l'idée essentielle est d'arriver à une distinction entre trois catégories de ministres : les ministres de cabinet (sept ou huit maximum), les chefs de départements et les « juniors ministers » ou secrétaires parlementaires adjoints à ces chefs de départements.

1. Le Premier Ministre.

L'évolution vers une personnalisation du pouvoir, qu'on l'admette ou non, est inscrite dans les faits. L'exemple des grandes démocraties en est une preuve convaincante. Dans ces pays, le Premier Ministre apparaît non seulement comme le chef de l'équipe gouvernementale, mais aussi comme le lien entre le gouvernement et l'opinion publique.

(3) *La Revue Politique*, juillet 1961.

Le Premier Ministre doit être le chef incontesté de l'équipe gouvernementale. Inspirateur de son action, il doit arbitrer les conflits et oppositions pouvant naître en son sein et maintenir les contacts entre les ailes de la majorité dans le cas des coalitions. Faut-il pour autant lui donner certaines prérogatives en vertu de la Constitution ? Il vaudrait mieux sans doute laisser la pratique se développer : la coutume en politique est une notion importante. Responsable de la politique générale, le Premier doit pouvoir y consacrer l'essentiel de son temps. Ceci suppose donc qu'il ne soit pas surchargé de fonctions particulières. Néanmoins, la pratique permet de penser que certains outils de coordination, notamment dans le domaine économique et social, ainsi que la fonction publique et l'information devraient relever de son autorité directe : son contrôle pourrait dès lors s'exercer par l'intermédiaire de secrétaires d'Etat responsables de ces matières particulières.

2. Le Cabinet.

Le cabinet devrait s'attacher à une triple mission : a) fixer les lignes directrices de la politique ; b) coordonner les grands secteurs d'activité ; c) contrôler l'exécution par les ministres de la politique arrêtée par le cabinet.

Cela ne pourra se faire, bien sûr, que si le nombre de ministres est peu élevé, chacun de ceux-ci étant responsable de la bonne marche d'un grand secteur d'activité.

3. Les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat.

La tâche des premiers consisterait plus particulièrement en la gestion d'un département, c'est à-dire en somme celle du ministre actuel. Quant aux seconds, ils seraient adjoints, soit à un ministre du cabinet, soit à un département ; ils pourraient aussi être chargés de missions temporaires et spéciales, ou jouer le rôle de secrétaire parlementaire. Ils ne devraient pas nécessairement avoir les mêmes prérogatives que les ministres de cabinet.

B. LA RESTRUCTURATION DES DÉPARTEMENTS.

La création de grands secteurs d'activité devrait assurer une meilleure coordination du travail ministériel. Sans doute ceci est-il lié au problème de la réforme administrative... Une telle création

postule également une concentration de certains ministères et des parastataux.

Quant aux nombres de secteurs, ils peuvent évidemment varier suivant les conceptions. Une structure-type pourrait cependant être la suivante :

Premier Ministre : dont dépendraient les secrétaires d'Etat à la fonction publique, à l'Information ainsi qu'à certains organes de coordination économique et sociale.

Ministre des Affaires Etrangères : comprenant les secrétariats d'Etat pour l'aide technique, la défense nationale, le commerce extérieur.

Ministère des Finances et du Budget.

Ministère des Affaires économiques : comprenant l'industrie, le commerce intérieur et l'agriculture.

Ministère des Affaires sociales : comprenant les secrétariats d'Etat du Travail, à l'Emploi, à la Santé publique et à la Sécurité sociale.

Ministère de la Justice et de l'Intérieur.

Ministère de l'Education nationale et de la Culture.

Ministère des Communications, Transports et Grands Travaux.

Une telle répartition soulèvera des problèmes : certains groupes sociaux pourraient ne pas comprendre par exemple qu'ils ne soient pas « représentés » par un ministre « à part entière ». Avoir « SON » ministre est hélas devenu une mauvaise habitude politique. Ce n'est cependant pas une raison suffisante pour renoncer à toute tentative de redressement.

C. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION.

1. Diagnostic.

L'administration est un malade sur lequel se penchent de façon permanente médecins et spécialistes. Le mal est à peu près le même dans tous les pays voisins. La Belgique n'y échappe donc pas.

Ici, comme ailleurs, la dégradation de la fonction publique trouve son origine dans des facteurs divers et nombreux : trois semblent les plus importants : l'évolution du rôle de l'Etat, la politisation de la fonction à tous les niveaux, et enfin, le manque de considération (la « mauvaise réputation ») dont elle jouit.

a) *L'évolution du rôle de l'Etat.* — On est loin, aujourd'hui, du « laisser faire, laisser passer » : l'Etat n'a plus pour seule mission de garantir la liberté des citoyens. Un processus de socialisation, de communautarisation de la vie du pays s'élabore depuis le début de ce siècle et va même en s'accéléralant : tantôt les citoyens ont confié à l'Etat le soin de certains de leurs intérêts ou la solution de leurs problèmes, tantôt celui-ci s'est arrogé des droits ou des prérogatives de tous ordres et spécialement dans les domaines économiques et social. D'accessoire, le rôle de l'Etat est ainsi devenu primordial dans la vie des communautés et de chaque individu en particulier. Il n'est pas besoin de rappeler qu'il constitue actuellement la plus grande entreprise du pays, une entreprise qui compte près de 400.000 fonctionnaires et dont le budget porte sur 160 milliards environ.

Or, notre administration ne s'est pas adaptée à cette évolution, son organisation n'a pas été repensée en fonction des données nouvelles. Elle se trouve incapable de remplir sa tâche de coordination en vue du Bien Commun. L'inadéquation aux réalités présentes n'est cependant pas seule en cause.

b) *La politisation.* — Le mauvais fonctionnement des administrations publiques s'explique aussi, en partie, par la politisation très poussée de leurs cadres et ce, à tous les degrés de la hiérarchie. Les fonctionnaires sont aujourd'hui dépendants de la tête politique (ministre et cabinet) et de forces extérieures qui ont nom : syndicats, partis et, dans une moindre mesure, certains groupes de pression.

Les cabinets. — L'existence des cabinets est, en Belgique, contrairement à ce que beaucoup croient, une institution assez ancienne, relativement, puisqu'elle remonte au début du régime parlementaire. Elle résulte de l'opposition entre l'élément temporaire et politique, et l'élément permanent, l'Administration elle-même.

On se trouve ici, en effet, devant un cercle vicieux. Le ministre, devant une administration qu'il sait politisée, craint de ne pas être suivi par les éléments de celle-ci qui ne partagent pas ses opinions et estime, dès lors, devoir se protéger par un cabinet dont les membres méritent sa confiance. Ceux-ci, en majorité, sont issus des administrations et des corps spéciaux (les rémunéra-

tions des attachés sont le plus souvent très inférieures à celle du secteur privé). Double inconvénient : le passage dans le cabinet accentue, si besoin en était encore, l'étiquette politique du fonctionnaire. De plus, il en résulte, normalement, une désorganisation des services qu'ils abandonnent ainsi temporairement. Les ministres, ne travaillant quasiment plus qu'avec leurs cabinets, se voient coupés des administrations avec lesquelles ils sont sensés collaborer.

Les forces extérieures. — Maîtres des nominations, les syndicats, bien plus encore que les partis, sont actuellement omniprésents dans l'administration : rares sont les fonctionnaires qui ne sont pas membres d'une des trois organisations syndicales... Quand ils ne collectionnent pas les trois cartes en même temps. Certains cumulent aussi leur charge administrative avec l'exercice d'une fonction politique.

D'autre part, le syndicalisme politique, tel que nous le connaissons en Belgique, devient un élément de pression entre les mains des partis, ce qui, dans certains cas, a conduit aux excès des grèves politiques.

En s'attachant avant tout à la promotion individuelle plutôt qu'à la défense de statut et de la dignité de la fonction publique, le syndicalisme des fonctionnaires se trouve ainsi fort éloigné de ce qui devrait être son véritable objectif.

c) *Le statut « moral » de l'Administration.* — Le caractère archaïque de nos administrations et leur mauvais fonctionnement, la politisation et l'arbitraire qui y règnent, l'absence de responsabilité et la médiocrité des rémunérations ont discrédité la fonction publique. Elle ne peut, dès lors, même plus prétendre à un certain statut moral qui contribuait encore naguère à lui donner de la grandeur. Rien de plus normal de voir les hommes les plus compétents et les jeunes s'en détourner.

2. Remèdes.

Ce bilan peu réjouissant pourrait faire croire que rien n'a jamais été entrepris ou décidé pour améliorer l'appareil administratif : de nombreuses suggestions furent émises par les commissions instituées à cet effet et notamment celles que présidèrent MM. Camu et Max-Léo Gérard. Certaines se sont trouvées consacrées par des textes

législatifs... qui ne furent, dans certains cas, pas toujours respectés (exemple : les arrêtés relatifs au statut des cabinets ministériels). La réforme administrative, œuvre permanente, est aussi, peut-être surtout, une question de volonté et d'esprit.

La Société croit utile d'avancer les suggestions suivantes :

a) *Organisation administrative.* — L'organisation et le fonctionnement de l'Administration devraient s'améliorer si on appliquait aux administrations publiques les principes de gestion plus répandus dans certaines grandes entreprises privées. Dans ce domaine, il ne paraît pas, en effet y avoir de différence fondamentale entre les secteurs privé et public, quant aux possibilités de leur application.

En ce qui concerne le *Personnel* de l'Etat, des améliorations devraient être apportées à la sélection, à la formation et à la promotion des fonctionnaires.

— la procédure de sélection devra être simplifiée de façon à la rendre plus rapide. D'autre part, une application raisonnable des tests biopsychologiques basés sur une analyse objective des fonctions serait souhaitable ;

— un système de formation permanente devra être élaboré. Des échanges de fonctionnaires entre divers pays permettraient aux meilleurs de se familiariser avec les techniques utilisées à l'étranger ;

— il serait indispensable d'écarter de la promotion des éléments étrangers à l'administration : la création d'un corps de fonctionnaires généraux de grande classe et une plus grande mobilité d'action dans l'Administration et les parastataux, permettraient sans doute de trouver à tout moment et pour toute question nouvelle importante, des compétences nécessaires dans la Fonction publique elle-même.

Ces différentes réformes, que le gouvernement actuel semble avoir amorcées, devraient être complétées par la création d'une Ecole Nationale d'Administration destinée tant aux fonctionnaires de l'Etat qu'à ceux des parastataux.

En collaboration avec le gouvernement, cette école aurait notamment pour tâche, d'établir un budget de personnel prévisionnel et un programme

de recrutement des titulaires de la Fonction publique.

Sur le plan de l'*Organisation*, on pourrait tendre à une plus grande efficacité par les moyens suivants :

— en confiant à certaines administrations centrales, des tâches dévolues aujourd'hui à des institutions subordonnées et à des parastataux, ce qui devrait amener une plus grande unité dans la conception et une cohésion plus forte dans l'exécution ;

— en précisant exactement les niveaux de pouvoir, et les définitions des fonctions, ainsi qu'en procédant aux délégations de pouvoir les plus larges ;

— en simplifiant la structure des grades et en instituant une meilleure distinction entre les fonctions, les grades et les rémunérations ;

— en appliquant aux administrations publiques une série de techniques d'organisation et de bonne gestion moderne : contrôle budgétaire efficace, calcul des coûts, etc.

b) *Réduction des cabinets.* — Comme il a été dit plus haut, les cabinets ministériels apparaissent à beaucoup comme les responsables de la plupart des maux. D'ailleurs, disent-ils, si elle se retrouve en France, l'institution du cabinet n'en est pas moins absente des systèmes anglais et hollandais ; quant au Luxembourg, un seul département en est pourvu. Or, dans ces pays, le ministre n'est pas « trahi » à chaque instant par son Administration.

Il est certain que les cabinets rendent plus difficiles, et parfois même empêchent, le bon fonctionnement de l'Administration. Les circonstances actuelles en Belgique ne permettent cependant pas de les supprimer purement et simplement ; il faut cependant tendre à les réduire parallèlement à l'adoption des mesures qui seront prises pour mieux organiser les tâches ministérielles et les fonctions administratives : il faut en tout cas, commencer d'abord par rendre incompatible l'exercice de ces fonctions et celles de « conseillers » de ministre.

c) *Le statut des fonctionnaires.* — Les mesures proposées ci-dessus, si elles sont un jour acceptées, sont déjà de nature à améliorer nettement le fonctionnement de nos administrations.

Celui-ci, cependant, ne sera vraiment assuré que si l'on s'attache aussi à introduire une plus grande uniformité dans les statuts de différentes administrations actuelles, centrales et subordonnées, et à déterminer le statut syndical des agents des services publics : le gouvernement s'est attaché avec succès à cette tâche importante et a adopté récemment une série de mesures utiles se situant dans cette ligne.

III — LE FONCTIONNEMENT DU POUVOIR EXECUTIF

1. Pouvoir exécutif et Parlement.

Le Parlementaire exerce essentiellement deux fonctions : la représentation des grands courants de l'opinion et le contrôle de l'Exécutif.

Seule, la fonction de contrôle sera examinée ici, puisqu'elle seule a une incidence directe sur le fonctionnement de l'Exécutif.

La fonction de contrôle exercée en corps régulièrement articulé en majorité et minorité porte notamment sur le choix de l'équipe ministérielle, la politique financière du gouvernement (par l'adoption des budgets) et l'activité législative.

A. CHOIX DE L'ÉQUIPE MINISTÉRIELLE.

a) *Choix du chef du gouvernement.* — Le Roi désigne le chef du gouvernement. — Dans le système parlementaire belge, le chef du gouvernement ne s'identifie pas habituellement avec la personne du chef du parti majoritaire, en raison de la nécessité de constituer un gouvernement de coalition.

Cette situation amène souvent une certaine tension entre l'exécutif et les partis s'exprimant à travers les groupes de la majorité. La perspective est aujourd'hui fréquente de considérer que « le gouvernement est une chose et le parti majoritaire une autre ». Cette opposition peut conduire à la réticence ou à l'inertie du parti majoritaire, et par là, à son affaiblissement.

Deux solutions sont possibles :

Ou bien considérer que le chef du gouvernement doit être un « arbitre » confrontant les deux ailes de sa majorité au sein du gouvernement :

cette idée suppose, pour sa réalisation, un plus grand contact entre les Ministres, leur groupe et le parti ; « le premier Ministre consacre presque exclusivement son temps à des fonctions de chef, de coordinateur et de conciliateur. Arbitrage toujours difficile, car il faut rallier l'unanimité satisfaite ou résignée ; un gouvernement ne peut être divisé. Cela exige une compréhension rapide, le sens politique, l'esprit de synthèse, du fair play (4) ».

On peut aussi, suivant le système britannique, considérer que le chef du gouvernement sera le leader du parti vainqueur aux élections ; de cette façon, le parti majoritaire « suit » le premier Ministre, et l'opposition gouvernement-parti est supprimée. La difficulté vient ici du fait qu'en général on ne connaît en Belgique que des gouvernements de coalition ; des problèmes psychologiques délicats ne vont-ils pas surgir, lorsqu'il s'agira de choisir le Premier Ministre ? Un autre inconvénient de ce système est d'enlever au chef de l'Exécutif toute possibilité d'intervention, même limitée, dans le choix du Premier Ministre. D'ailleurs, le leader du parti, devenu Premier Ministre, peut-il encore s'occuper activement du parti ?

La formule est donc moins séduisante qu'elle ne le paraît à première vue ; il n'empêche que le problème existe et que, de toute façon, il importe de rechercher une meilleure coordination entre parti et gouvernement ; c'est au fond moins une question de structures qu'un problème qui devra trouver sa solution par les contacts entre dirigeants du parti et hommes du gouvernement.

b) *Choix des autres Ministres.* — Dans ce domaine, la pratique a largement amendé le texte constitutionnel : actuellement, le formateur négocie avec les partis et les Ministres sont choisis après de savants dosages politiques, où interviennent naturellement les « lobbies » se manifestant au sein des partis et subordonnant leur adhésion à la nomination de tel ou tel ministre. La responsabilité politique du choix des Ministres devrait être assumée par les organes de direction des partis intéressés, non par des groupes informels, irresponsables. L'hypothèse de la nomination et de la préparation « d'éventuels futurs ministres »

(4) WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 274.

par le parti et dans son sein, n'est certes pas utopique : l'exemple du cabinet-fantôme de l'opposition britannique le prouve : un autre avantage est que ces Ministres « pressentis » se préparent à leurs tâches en suivant très précisément l'évolution de la politique du gouvernement au pouvoir.

c) *Déclaration gouvernementale.* — Jusqu'à présent, les déclarations gouvernementales, rédigées en termes volontairement équivoques, ne sont guère prises au sérieux ; l'unanimité superficielle des membres du gouvernement à propos de la déclaration, cache mal les divergences de vue sur le fond ; la déclaration gouvernementale d'ailleurs n'est pas l'œuvre du gouvernement lui-même, mais plutôt le fruit des négociations qui ont abouti à la formation du gouvernement. Il faudrait qu'à côté de l'exposé du contenu du « compromis » gouvernemental, les Ministres présentent, quelque temps après leur entrée en fonction, un plan chiffré permettant d'unifier l'action du pouvoir exécutif et les études du Bureau de Programmation, les budgets économiques et les budgets ministériels. De cette façon, les discussions ultérieures pourraient être replacées dans le cadre d'un programme articulé dont les usagers connaîtraient au préalable la préfiguration et, en fin de compte, le succès ou l'échec.

Dans cette optique, le vote annuel du budget reprendrait du sens, puisqu'il permettrait de déterminer si, et dans quelle mesure, le gouvernement s'engage dans la voie tracée par la déclaration gouvernementale ainsi « renouvelée ».

On voit tout de suite qu'un tel programme d'action, détaillé et réfléchi, ne peut se réaliser que si le gouvernement a devant lui une assez longue période de stabilité : il convient dès lors de s'orienter vers la formule du gouvernement de législature.

B. CONTRÔLE DE LA POLITIQUE FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT.

L'extrême technicité des finances publiques jointe au fait que les Parlementaires ne sont plus en possession des éléments d'appréciation aboutit aujourd'hui à un contrôle nettement diminué, sinon inexistant.

Divers remèdes à cette situation peuvent être avancés :

a) Il conviendrait de créer au Parlement un noyau de fonctionnaires dont la mission serait analogue à celle des administrateurs à l'Assemblée nationale française : à l'initiative des membres du Parlement, qui ont la charge de présenter un rapport sur un budget, les conseillers budgétaires recevraient de chaque Ministre, pour les affaires qui sont de leur compétence, toutes informations relatives aux recettes et aux dépenses publiques qu'ils jugeraient nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions ;

b) Il faudrait donner à la fonction des rapporteurs du budget, un caractère permanent pour toute une législature, général (on le consultera pour tout projet ou proposition à incidence financière) et continu (le rapporteur sera chargé de suivre et de contrôler de façon permanente sur pièce et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget des départements) ;

c) Le rassemblement des Commissions parlementaires en un faisceau plus réduit serait aussi de nature à améliorer le contrôle par un examen plus sérieux et moins superficiel du budget. Ce point sera examiné en détail *infra*.

C. ACTIVITÉ LÉGISLATIVE.

Le bilan d'une session parlementaire est particulièrement évocateur de la multiplicité des lois, de la complexité de leurs dispositions, de la spécialisation qu'elles requièrent et du temps que nécessite leur examen approfondi.

Lors de la session 1961-1962, la Chambre a adopté 163 projets de lois et 12 propositions.

D'un autre côté, sans même considérer des lois essentielles comme les projets sur l'emploi des langues dont l'examen devant les deux chambres a pris un an, l'examen des divers projets et propositions est fort long : par exemple, un projet de loi portant déconcentration du pouvoir d'annulation du Roi, présenté sur le bureau des Chambres le 21 novembre 1961, a été voté en 1962 et la loi a été publiée au *Moniteur belge* le 14 juillet 1962 ; dans l'ordre international, le projet de loi portant approbation de la Convention entre la Belgique et la Suisse, sur la reconnaissance et l'exécution de décisions judiciaires et de sentences arbitrales, signée à Berne le 29 avril 1959 et présentée aux Chambres le 18 mai 1960, a été sanctionné et promulgué le 21 mai 1962...

Le Parlement n'a plus ni le temps ni les moyens d'accomplir son travail législatif « en profondeur » ; très souvent, le jugement qu'il devrait porter est remplacé par une simple adhésion au texte présenté par l'exécutif, avec éventuellement en contrepartie de son accord, la promesse du dépôt d'un « projet de loi rectificatif » ou l'assurance que le gouvernement « ébarbera » le texte voté quand il en aura le temps.

Divers remèdes à cet affaiblissement du contrôle législatif ont été proposés :

— du côté des parlementaires, sélection du recrutement et formation préalable de l'esprit d'équipe ;

— du côté des méthodes de travail : regroupement des Commissions, selon l'exemple français ; actuellement, en effet, les Commissions sont trop souvent des centres d'intérêts particuliers, où se fait sentir d'une façon très forte, la pression de groupements puissamment organisés ; la diminution du nombre de Commissions auraient certainement un effet bénéfique sur cette situation : des parlementaires en plus grand nombre seraient présents au débat et participeraient ainsi à la discussion, capitale, en Commissions ; les Ministres viendraient s'expliquer devant une assemblée plus nombreuse, les groupes de pression, perdant leur prédominance, seraient moins influents.

Ce problème du regroupement des Commissions a reçu une solution heureuse en France, où l'on compte actuellement six commissions :

Affaires Etrangères ;

Finances, économie générale, plan ;

Défense Nationale ;

Lois constitutionnelles, législation, administration générale ;

Affaires culturelles, familiales, sociales ;

Production et échange.

Nos vingt commissions parlementaires appellent un regroupement aussi serré que la construction française.

Cependant, il va de soi que, si une restructuration de l'exécutif intervenait, la réforme des Commissions parlementaires devrait s'opérer en liaison étroite avec la modification du gouvernement ; le cas-type est évidemment celui de la diminution du nombre des départements ministériels.

— du côté des instruments mis à la disposition des élus : création d'un Centre législatif et de documentation, où seraient rassemblées, triées, synthétisées, les informations qui, actuellement, parviennent aux Parlementaires individuellement, d'une façon dispersée et fragmentaire ; les conseillers budgétaires seraient tout indiqués pour centraliser ces documents ;

— dans le domaine de la rapidité et de l'efficacité du travail parlementaire, il faut noter que le règlement de la Chambre a été amélioré sur divers points, notamment :

— en ce qui concerne la procédure en matière de projets de lois, le nouvel article 49 du règlement prévoit que la Chambre, par une majorité des quatre cinquièmes de l'assemblée, pourra décider que les projets transmis ou amendés par le Sénat, seront directement discutés en séance publique de la Chambre, sans examen préalable par une Commission ;

— le nouvel article 57 dispense du rapport les projets et propositions de lois qui ont été adoptés sans modification et qui n'ont pas donné lieu à observations dans les Commissions ;

— en ce qui concerne la procédure en matière budgétaire, les budgets transmis par le Sénat ne seront pas discutés en Commission et ne feront pas l'objet d'un rapport, sauf décision contraire de la Chambre (art. 62) ;

— le dépassement du temps de parole accordé est sanctionné (art. 27) ;

— le nouveau règlement a rétabli le système des questions écrites et réponses orales, mais strictement réglementé (chaque semaine, le jeudi au début de la séance, est organisé un « question time » d'une demi-heure pour permettre aux ministres de répondre aux questions) (art. 70).

Ces remèdes ne sont cependant efficaces que dans la mesure où le Parlement lui-même sera apte à exercer convenablement sa tâche, et pour autant que le lien, actuellement bien lâche entre parti et Parlementaires se resserre. Le recrutement des élus, et conséquemment, leur action sur la vie politique doivent être améliorés. « Ministrables » ou non, les futurs membres des Chambres devraient voir leur préparation assurée au sein des partis, une idée exacte de leur mandat devrait leur être donnée, et le choix devrait être déterminé

par la valeur morale ; ce lien plus étroit, entre parti et parlementaire, doit se retrouver, une fois celui-ci élu.

C'est seulement lorsqu'une véritable coordination existera entre les partis et les groupes parlementaires, que le système belge se trouvera amélioré dans son fonctionnement.

2. Pouvoir exécutif, Pouvoirs de fait et Partis Politiques.

A. GÉNÉRALITÉS.

L'apparition, la montée et la promotion des groupes sociaux dans l'Etat est l'un des phénomènes les plus importants de l'histoire politique de ces dernières années. La démocratie d'aujourd'hui, en effet, n'est plus celle d'une société individualiste, mais celle d'une société profondément marquée par les phénomènes de socialisation.

Faut-il rappeler ici l'enseignement pontifical de *Mater et Magistra* constatant « les interdépendances chaque jour plus nombreuses qui ont entraîné dans la vie et dans l'action des hommes de multiples formes de liens sociaux reconnus généralement en droit public ou privé » ?

Faut-il rappeler l'étonnement et parfois l'inquiétude du citoyen face à la montée, en marge du régime, d'institutions nouvelles à caractère syndical, professionnel, politique, social, économique, technocratique, etc., et à la pétrification des structures politiques traditionnelles ?

Devant l'apparition de cette démocratie de groupes dans une société de groupes, la Société d'études politiques et sociales a cru devoir s'interroger sur le rôle des pouvoirs de fait (5) et des partis politiques (6) dans l'Etat moderne. Ces structures sociétaires sont-elles susceptibles de conduire à un nouveau type de relations entre le Pouvoir et le citoyen ?

Autrement dit : la crise de la démocratie et en particulier l'affaiblissement du pouvoir exécutif ont-ils pour cause la multiplication des groupes sociaux et l'emprise des corps intermédiaires dans l'Etat ; au contraire, le mouvement de socialisation conduit-il à un meilleur fonctionnement de l'Exécutif en assurant une plus grande participation du citoyen à la vie politique ?

Avant de répondre à ces questions, il convient de préciser la notion de « groupes sociaux » dont il sera question ici :

B. LES GROUPES SOCIAUX.

On peut distinguer trois catégories de groupes sociaux. Premièrement, les groupes de liaisons sociales ou d'activités culturelles et les nombreux lobbies (associations d'anciens combattants, cercles d'étudiants, associations sportives, ligues et groupements de tout genre) qui poursuivent, avec un caractère fortement revendicatif, la défense de certains intérêts particuliers et bien définis. Ces groupes diversifiés à l'extrême présentent de nombreux avantages : leur pluralité et leur spécialisation offrent aux individus la possibilité d'échapper à l'effacement de la masse, la faculté d'échanges humains, la liberté de mener une action politique prompte et efficace, la satisfaction ou l'espoir d'un statut social meilleur, etc.

Deuxièmement, les groupements d'intérêt professionnel, le plus souvent à caractère économique et social, qui tendent à obtenir une certaine participation à toute la gestion de l'Etat : ce sont, avant tout, les syndicats d'employeurs et de travailleurs et, dans une moindre mesure, les organisations professionnelles des agriculteurs et des classes moyennes. Ils jouent aujourd'hui un rôle à ce point prépondérant que certains sociologues ont cru pouvoir conclure — un peu sommairement, il est vrai — que, sous bien des aspects, nous vivions en fait dans un Etat corporatif.

Troisièmement, les partis politiques qui visent à une action globale sur une société globale. Pôles de réflexion et de discussion politiques, ils semblent subir aujourd'hui un certain effacement : le phénomène de départisation dans une société de corps et de groupes spécialisés, est unanimement constaté. Seul un effort de profonde rénovation permettra aux partis de continuer à exercer leurs fonctions essentielles et à tenir tête aux groupes sociaux qui, trop souvent, tendent à substituer

(5) Colloque du 19 octobre 1952, Louvain: Le syndicalisme dans la Cité; Colloque du 6 novembre 1955, Louvain: L'organisation professionnelle de l'économie en Belgique; Colloque du 6 avril 1957, Bruxelles: Les pouvoirs de fait dans l'Etat.

(6) Débat du 12 février 1953, Bruxelles: Rapports entre électeurs et élus; Eerste Vlaamse Sociale Studiedagen, Le Coqs-sur-Mer: La démocratie parlementaire en Belgique; Colloque du 16 novembre 1963, Louvain: Pouvoir exécutif, parlement et partis politiques.

leur action politique à celle des partis et à prendre, à leur tour, des options relevant de la société globale.

Cette distinction précisée, on peut examiner les relations entre les pouvoirs de fait et les partis politiques, d'une part, l'Exécutif, d'autre part.

C. POUVOIR EXÉCUTIF ET POUVOIRS DE FAIT.

Qu'on le déplore ou qu'on l'approuve, le fait est là : syndicats, organisations professionnelles, associations aux caractères les plus divers sont devenus des acteurs sur la scène politique. Il est permis, par conséquent, de poser la question de savoir si cette participation est signe d'une véritable démocratie ou, au contraire, accaparement du pouvoir par des oligarchies irresponsables.

a) *Il est normal que les pouvoirs de fait exercent une influence sur le Pouvoir.*

L'existence même de ces pouvoirs de fait ne doit pas être mise en cause. Ils constituent l'une des formes d'organisation de l'opinion publique ; leur terrain d'action se situe fondamentalement dans la ligne des conceptions démocratiques qui considèrent l'opinion publique comme un des moteurs sinon comme le moteur par excellence de la société politique.

Ces pouvoirs de fait sont l'expression des intérêts des grandes catégories de citoyens ; il est normal dans un régime démocratique que les divers groupes puissent défendre leurs intérêts. L'influence grandissante de ces pouvoirs de fait doit être considérée, par conséquent, comme un signe de promotion politique et de modernisation de notre régime. Il serait injuste, au surplus, de ne pas reconnaître que le pouvoir de fait des grandes associations professionnelles de caractère économique et social, quand on fait le bilan de leurs activités dans l'Etat, a servi l'intérêt général. Le jugement sera sans doute moins favorable en ce qui concerne certains lobbies qui sont prêts à revendiquer tous les avantages sans accepter les disciplines que commande l'intérêt général. Ceux-là ne sont que cause de paralysie de l'autorité publique. Il est à déplorer, enfin, que certains problèmes fondamentaux soient négligés parce qu'ils n'entrent pas dans la sphère de préoccupation d'un groupe d'intérêt organisé : il y a des groupes de pression que l'on souhaiterait voir naître !

b) *Cette influence doit s'exercer dans certaines limites.*

On ne peut admettre que les pouvoirs de fait disposent d'une liberté d'action complète vis-à-vis du pouvoir politique. L'exécutif reste l'arbitre naturel entre ces pouvoirs et coordonne leurs activités en vue du bien commun.

1. L'action des pouvoirs de fait ne doit pas avoir pour conséquence de paralyser les instances politiques, par exemple de les empêcher de prendre les décisions qu'impose l'intérêt général.

2. Le pouvoir exécutif ne peut se considérer comme le partenaire de tel ou tel groupe. Il doit conserver son indépendance à l'égard des pouvoirs de fait et s'efforcer d'ordonner les intérêts particuliers à l'intérêt général.

3. Les pouvoirs de fait doivent limiter leur action aux domaines qui leur sont propres encore que ceci ne doive pas être compris de façon trop restrictive (les « intérêts économiques et sociaux » concernent par exemple en partie les questions d'enseignement : il serait cependant difficile de dire que ces intérêts étaient en cours dans la « question royale »).

c) *Il y a lieu de rechercher les formes d'insertion de l'action des groupes dans la vie politique assurant leur participation tout en respectant leur autonomie.*

Les pouvoirs de fait, d'une part, les pouvoirs publics, d'autre part, demeurent réticents les uns à l'égard des autres et refusent le plus souvent de dépasser le stade de la pression et de la contestation réciproques, des conversations dans les coulisses, des relations interpersonnelles entre gouvernants et leaders, etc. Comment structurer sinon institutionnaliser ce dialogue dans des cadres organiques et stables ?

1. La mise en place de structures démocratiques mais aussi « démocratisantes » s'impose à la base même des groupes de pression : le dialogue au sein du groupe est condition première d'un dialogue valable avec le Pouvoir dans une Démocratie plus large.

2. Les corps intermédiaires doivent être intégrés dans de nouvelles structures de participation avec le Pouvoir. Ce dialogue peut s'établir notamment au niveau de l'élaboration des décisions, non seu-

lement par un échange d'informations ou d'intentions, mais par une confrontation des points de vue en présence. Ne pourrait-il pas s'établir également au niveau de l'exécution des décisions dans la poursuite commune des objectifs définis ?

3. La *décision*, par contre, reste la prérogative du Pouvoir politique. Il ne sied donc pas, dans la perspective de la revision constitutionnelle, que les structures de participation que nous évoquions plus haut, débouchent sur un Sénat Economique et Social : les corps intermédiaires sont par essence des groupes de pression ; il ne leur appartient pas de faire la loi.

En conclusion, la Société d'études politiques et sociales considère la constitution et l'influence croissante des groupes de pression sur l'Exécutif comme normales. Mais elle pense qu'il vaudrait mieux que cette influence ait un caractère structurel défini et s'exerce dans le cadre d'une organisation professionnelle plus systématique et d'une démocratie plus organique mettant un terme à la fois aux survivances des systèmes individualistes et libéraux et aux pressions anarchiques des groupes sociaux.

D. POUVOIR EXÉCUTIF ET PARTIS POLITIQUES.

Les partis politiques qui assistent à la promotion à côté d'eux de jeunes forces démocratiques désireuses de jouer, directement ou indirectement, un rôle politique sont désorientés. Plusieurs d'entre eux en viennent à remettre en cause leur raison d'être. En fait, ils garderont leurs fonctions essentielles — assurer une certaine conception du bien commun, choisir les dirigeants de l'Etat, constituer des pôles de réflexion et de discussions politiques — au prix d'une profonde rénovation.

a) *L'existence des partis politiques.*

La nécessité des partis politiques n'est pas discutée même si, souvent, elle est remise en question : leur existence est liée à celle de la démocratie. Leur pluralité, l'existence de deux courants au moins, fait la grande différence entre la démocratie et la dictature. La démocratie présente certes des caractéristiques plus essentielles que cette pluralité. Il n'en reste pas moins vrai que, jusqu'à présent, l'expérience du parti unique n'a jamais été profitable à la démocratie : le parti unique

est soit l'instrument d'un pouvoir totalitaire, soit une façade cachant les divisions intérieures. Mais dans de telles conditions, il perd son rôle d'« acteur politique ».

Le parti politique apparaît donc comme une condition de vie démocratique. Mais le parti, à son tour, doit se plier au jeu démocratique et respecter les exigences du bien commun. A son tour, il doit permettre aux groupes sociaux de s'exprimer en son sein sans pour autant se laisser envahir par eux. Trop souvent, les appareils de partis politiques semblent se trouver aux mains d'oligarchies et les décisions y semblent prises sans que le citoyen et même le parlementaire puissent faire entendre leur voix. Il convient d'assurer, sans tarder, le dialogue au sein du parti, la répartition des responsabilités à tous les échelons, la formation et l'information des membres militants ou adhérents.

Il importe principalement de ne pas écarter des sphères dirigeantes du parti les « forces vives » de la démocratie, comme, par exemple, les jeunes générations, les militants authentiques, les leaders régionaux, etc.

Le parti politique, enfin, ne peut se laisser soit dépasser, soit paralyser par les cadres administratifs auxquels il a donné naissance : ceux-ci n'ont pas à imposer d'eux-mêmes au gouvernement des solutions sur les problèmes politiques ; ils n'ont pas à rejeter les parlementaires en dehors des instances du parti ; ils n'ont pas à freiner l'information politique de la base. Ces cadres administratifs, instruments de travail du parti, ne peuvent à leur tour devenir un pouvoir dans l'Etat.

b) *Les rapports entre l'Exécutif et les Partis politiques.*

Il serait vain de s'en tenir ici à des analyses philosophiques ou juridiques périmées : dans toutes les démocraties modernes, les partis politiques — expressions des grands courants de l'opinion publique — constituent la clef de voûte des systèmes constitutionnels. Là où les partis sont forts, homogènes, bien organisés et vigoureux le régime politique fonctionne bien ; là où ils sont faibles, dispersés, affaiblis par des contradictions internes, mal organisés et peu actifs, le régime et le pouvoir sont abandonnés aux pressions les plus diverses. Quelle est la situation en Belgique ?

1. *Les partis de coalition.* Le système belge des partis politiques est caractérisé essentiellement par l'existence de trois partis et non de deux. Aussi, en règle générale, le gouvernement est-il le résultat d'une coalition. Cette situation de fait soulève diverses difficultés, quant aux rapports entre le gouvernement et les partis politiques de la coalition.

Le gouvernement est issu d'un compromis. Il s'agit, en effet, de trouver, entre les opinions divergentes ou opposées des compromis tels que le bien de l'État n'y soit pas sacrifié. Or, en fait, « de faux compromis naissent partout. Dans les États constitutionnels, ils mènent à la paralysie du gouvernement et de l'administration : sans égard pour les opinions du tout, on se rabat sur le plus petit dénominateur comme des intérêts et opinions de conflit, en renonçant à toute action d'importance, car elle supposerait un choix » (E. Weil). La solution ? Elle ne se trouve pas dans quelque mécanisme constitutionnel, mais dans un acte de confiance dans l'autorité du gouvernement pour qu'il puisse trancher les différends et ramener les intérêts particuliers à l'intérêt général.

2. *Pouvoir et Opposition.* Il convient d'abandonner la perspective aujourd'hui fréquente que le gouvernement est une chose, le parti majoritaire et son groupe parlementaire une autre chose. A force de vouloir se garder les mains pures, de toute action engagée (quelle action politique ne l'est pas ?), de jouer les cartes de l'opposition en même temps que celle de la majorité, voire de faire le mort dans l'arène politique, le parti majoritaire se fige dans la stérilité qui précède la disparition.

C'est vouloir ignorer les réalités contemporaines que de se contenter de tels schémas. Le système de la séparation des pouvoirs mettant face à face l'Exécutif et le Législatif (Parlement = Majorité-Opposition) semble glisser insensiblement vers un système Pouvoir-Opposition. Dans l'État moderne, il appartient à l'Opposition et non plus au Parlement de contester l'action politique du Pouvoir. Et à la Majorité de faire autre chose que s'assurer la vigilance du Pouvoir, de conduire en collaboration avec l'Exécutif une action politique concertée à son terme.

IV — POSSIBILITES ET LIMITES DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION DU POUVOIR

L'examen d'un problème aussi ardu et complexe ne peut être entrepris que dans une perspective globale, en évitant soigneusement de restreindre le point de départ à une hypothèse toute particulière : le problème des relations Flamands-Wallons est actuellement au centre des préoccupations de l'homme politique et du chercheur qui s'intéresse à la chose publique : de là, la tentation de ne proposer des remèdes que dans la ligne de cette préoccupation principale ; il est cependant évident que la « structure géographique du pouvoir », par l'importance des questions qu'elle soulève, dépasse le règlement du contentieux Flamands-Wallons ; c'est tout le problème de l'organisation des pouvoirs qui est posé, c'est, jusqu'à un certain point, un problème de philosophie politique, dans la mesure où l'on est amené à se demander si l'État, tel qu'il est conçu actuellement, répond, d'une façon adéquate, aux aspirations des collectivités qui le composent.

Effectivement, d'une part, se manifeste une certaine prise de conscience de l'existence de problèmes propres à certaines régions du pays, et donc de la nécessité d'apporter des solutions « personnalisées » à ces problèmes particuliers : d'autre part, la centralisation excessive de l'administration aboutit à l'immobilisme. En voulant tout approuver et diriger, les administrations de Bruxelles en sont venues à être encombrées d'une masse de questions mineures : dès lors, les dossiers traînent des mois, voire des années avant de sortir des cartons ministériels. D'un autre côté, les fonctionnaires des administrations centrales se plaignent de voir se multiplier les parastataux emportant chaque fois avec eux une parcelle de leur autorité ; aspirations régionales face à une centralisation excessive, affaiblissement du pouvoir exécutif au profit d'organismes créés par lui, inefficacité par manque de rationalisation, toutes ces constatations amènent, dans l'optique qui est la nôtre de la restauration de l'autorité et de l'efficacité du pouvoir exécutif, à rechercher des remèdes, sans toutefois nuire à la cohésion de l'État.

Les procédés, déjà connus, de décentralisation et de déconcentration peuvent-ils, et dans quelle mesure, apporter les réponses attendues ? Il im-

porte, tout d'abord, de distinguer soigneusement ces notions.

La décentralisation peut se concevoir de deux façons :

La décentralisation territoriale consiste à confier à des autorités publiques, régionales ou locales, autonomes vis-à-vis du pouvoir central, la gestion de l'ensemble des intérêts régionaux et locaux et à leur reconnaître le droit de créer, à cet effet, les services publics qu'elles jugeront nécessaires (7). L'État ne peut s'immiscer dans la gestion de ces intérêts et n'assume, vis-à-vis des autorités, qu'un pouvoir de tutelle.

La décentralisation territoriale d'ailleurs peut réaliser un système de « self-government » dans la mesure où les autorités régionales et locales ne sont pas désignées par le pouvoir central, mais sont élues par la collectivité dont elles gèreront les intérêts.

La décentralisation par service consiste à confier la gestion d'un intérêt public déterminé à un service public dont les agents sont revêtus de l'autonomie organique vis-à-vis du pouvoir public créateur (état, province, commune) (8).

La déconcentration enfin pose un problème de répartition du pouvoir de décision entre les divers agents d'un service public. Elle consiste à confier le pouvoir de décision non pas aux chefs de service, mais à des agents qui leur sont hiérarchiquement subordonnés.

L'utilisation raisonnable, mais accrue, des possibilités qu'offrent ces techniques — qui d'ailleurs sont susceptibles de se combiner — est-elle apte à réduire les difficultés structurelles et fonctionnelles dont souffre l'Exécutif ?

L'étude peut être envisagée sous deux aspects : l'un régional, exprimant les préoccupations des pouvoirs subordonnés et des collectivités locales sur ce point ; l'autre fonctionnel, étudiant comment et dans quelle mesure il est souhaitable ou non d'attribuer à des organes autres que ceux de l'administration centrale, le pouvoir de décision dans certaines matières ou pour certaines « fonctions » de l'autorité publique et ceci eu égard certes aux prescriptions linguistiques, mais en tenant compte surtout des besoins économiques, financiers, sociaux et culturels du pays.

1. L'organisation régionale et locale.

On peut envisager dans cette optique, soit un aménagement des institutions existantes par un emploi poussé des techniques de décentralisation et de déconcentration, soit la création d'institutions régionales neuves.

Il est certain qu'on pourrait améliorer le fonctionnement du pouvoir exécutif, le rendre plus efficace et plus souple, en recourant, sur une échelle beaucoup plus vaste qu'on ne l'a fait jusqu'ici, à la déconcentration. On a déjà souligné que pareil système, tout en donnant de larges satisfactions aux revendications régionales et locales, ne met pas en danger l'unité administrative. Un autre avantage est évidemment de faire coïncider responsabilité et décision.

Ce procédé pourrait être plus largement utilisé dans les départements ministériels où cela est possible. De plus, un examen approfondi de l'activité exercée par les services départementaux et parastataux qui existent actuellement au niveau régional devrait être entrepris, afin de déterminer les possibilités d'extension de cette activité.

La tutelle est encore une source de difficultés. Noyé dans les détails, conséquence de l'existence de nombreuses communes minuscules, le pouvoir central ne peut, par suite de la dispersion de ses efforts, mener, par un contrôle sain et positif, une politique d'ensemble. Le contrôle est souvent purement négatif (tutelle d'annulation par exemple) et « au jour le jour... ».

La déconcentration du pouvoir de tutelle pourrait être davantage poussée, notamment en octroyant des pouvoirs accrus en cette matière au gouverneur de province.

Pareilles mesures de déconcentration décongestionneraient les instances centrales, assoupliraient la tutelle sur les pouvoirs communaux par un regroupement rationnel et simplifié des autorités et des actes de tutelle. Si le gouverneur voyait augmenter ses prérogatives, en tant qu'agent déconcentré du pouvoir central, ses services devraient être réorganisés pour leur permettre de faire face avec efficacité à leurs nouvelles tâches.

(7) BUTTGENBACH, *Manuel de Droit Administratif*, Bruxelles, Larcier, 1959, p. 127.

(8) BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 137.

La *décentralisation territoriale* semble être un procédé plus énergique, mais aussi longtemps plus dangereux, de « décongestionnement étatique ». D'une part, il faudrait envisager un accroissement des attributions des organes provinciaux ; d'autre part, des pouvoirs accrus accordés aux représentants du pouvoir central en province seraient de nature à diminuer la tension entre administrations centrales et collectivités régionales. De cette façon, on ferait davantage confiance à la sagesse des structures provinciales, tout en conservant le « droit de regard » du pouvoir central sur les actes des autorités provinciales. Encore faut-il agir sans exagération, en se rappelant que la Belgique constitue déjà une unité régionale assez étroite, face aux grandes concentrations réclamées par l'évolution actuelle.

On peut s'efforcer de dégager et d'examiner quelques formules aptes à donner aux institutions provinciales un véritable contenu :

1. La suppression de l'incompatibilité entre mandats provinciaux et parlementaires est-elle une solution idéale ? Il faut se garder de considérer cette formule comme une panacée destinée à assurer une revalorisation de la province sur le plan politique et une meilleure compréhension sur le plan national des problèmes propres à chaque province. On risque, en instaurant le cumul, d'aboutir à une confusion des genres : le parlementaire-conseiller provincial serait dans une position assez inconfortable : élu de la nation et mandataire d'une province.

S'il faut cependant souhaiter une optique plus régionale au Parlement en même temps qu'une vue plus nationale des choses dans la province, on pourrait songer à la suppression de l'incompatibilité entre les fonctions de sénateurs provinciaux et de membres du Conseil provincial : parallèlement, il ne faudrait plus admettre le cumul mandat parlementaire-mandat communal que pour les élus des communes de moins de 10.000 habitants par exemple. Au-delà de ce chiffre, déterminé plus comme indice que comme chiffre absolu, de véritables féodalités locales s'affirmeraient au Parlement. Du reste, les élus des communes très importantes n'ont plus le temps de mener de front politique nationale et gestion des intérêts locaux.

2. La députation permanente est actuellement un organe politique homogène formé d'élus de la

majorité du Conseil provincial. On pourrait songer à élire ses membres selon un système de représentation proportionnelle, en augmentant parallèlement le nombre des membres de 6 à 9.

On peut objecter que, dans la mesure où l'on renforce les pouvoirs des organes provinciaux, l'instauration de la représentation proportionnelle tend plus à diminuer la responsabilité politique de la députation qu'à l'accroître... mais actuellement, la députation telle qu'elle est constituée, n'encourt guère de responsabilités devant le Conseil provincial ; de plus, l'opposition systématique de la part de la minorité se conçoit mal à l'échelon provincial et communal... Il est beaucoup plus réaliste de « diriger » ensemble (majorité et minorité) et de façon dynamique, une province.

La réforme de la composition de la députation permanente et du nombre des députés pourrait-elle se doubler d'un certain transfert d'attribution qui se réaliserait à la tête de la province ?

L'idée d'un chef politique de la province, qui serait par exemple le président de la députation, et serait élu, comme la Députation par le Conseil provincial, pourrait être envisagée. Dans cette optique, le président politique se verrait investi des fonctions exercées par le gouverneur de province, celui-ci n'exerçant plus que sa mission de commissaire du gouvernement. La justification de pareille proposition peut se trouver dans le fait que le Gouverneur agit dans la province en une double qualité : agent du pouvoir central et chef de l'exécutif provincial. De plus, le Gouverneur est nommé par le pouvoir central ; le chef de la Députation élu, tirant de son élection, ainsi d'ailleurs que tous les membres de la Députation, une certaine représentativité, pourrait adopter et suivre une politique de revalorisation provinciale.

Le grave inconvénient de cette formule est de placer à la tête de la province deux personnalités dont la coexistence ne sera pas sans friction : le Gouverneur, dans cette optique, ne paraîtra-t-il pas le gendarme du gouvernement, armé du pouvoir de tutelle et chargé de censurer les initiatives trop « personnelles » des députés permanents et de leur président ? Des modifications importantes d'ailleurs, devraient alors être réalisées : l'instruction et l'exécution des affaires provinciales ne pourraient plus être l'apanage du Gouverneur, les bureaux provinciaux ne pourraient plus être dirigés par lui.

Cette conception présente, on le voit, des inconvénients, tout en renforçant peut-être l'indépendance politique des dirigeants provinciaux. Mais on peut se demander dans quelle mesure la personnalité importante qu'est le Gouverneur, ne peut pas jouer, dans une province revivifiée et dynamique, un rôle essentiel ; les fonctions d'agent du pouvoir central et de chef de la province ne s'excluent pas nécessairement, dès lors qu'on écarte toute idée de fédéralisme ; cette double qualité du Gouverneur n'est-elle pas une garantie efficace de la cohésion de l'Etat ? D'autant qu'actuellement déjà, malgré les maigres pouvoirs dont ils disposent, les Gouverneurs ne se confinent certes pas dans leur rôle de commissaire du gouvernement. Traditionnellement d'ailleurs, la population a toujours considéré le Gouverneur comme l'homme principal de la province ; doit-on remonter ce courant ou au contraire profiter de cette position « en point de mire » et faire coïncider la situation de fait et le droit ?

Au reste, si l'on craint que le Gouverneur ne représente trop le pouvoir central, il faut tout de même se rappeler que les décisions sont prises par la Députation permanente : on pourrait cependant, si l'on adoptait la solution de la prééminence du Gouverneur, interdire à celui-ci de participer aux votes de la Députation permanente : il continuerait à la présider mais sans voix délibérative afin de diminuer son influence sur les décisions.

3. On pourrait songer, toujours dans le but de donner plus de dynamisme dans les organismes provinciaux, à augmenter la fréquence et la durée des sessions du Conseil provincial ; dans ce domaine toutefois, une loi du 6 décembre 1963 a apporté les ajustements nécessaires en permettant au Gouverneur de convoquer le Conseil en session extraordinaire ; cette possibilité suffit, les Conseils provinciaux n'étant pas appelés à jouer le rôle du Parlement national.

4. La suppression de la tutelle générale d'annulation ne pourrait-elle être envisagée ? Trop souvent l'exercice de la tutelle d'annulation se mue en un contrôle d'opportunité des actes de la province. Ceci n'est certes pas de nature à donner aux pouvoirs des autorités provinciales un contenu réel. Le Conseil d'Etat ne pourrait-il être investi d'un certain contrôle de légalité ? L'excès de pouvoir, le détournement de pouvoir, justifieraient un recours au Conseil d'Etat. Celui-ci éla-

borerait peu à peu une jurisprudence qui déterminerait la ligne de partage des attributions générales et provinciales.

5. Parallèlement, la création de tribunaux administratifs provinciaux permettrait de soustraire aux députations permanentes les fonctions juridictionnelles — il est difficile de soutenir qu'un corps politique puisse trancher en toute indépendance et dans tous les cas, des litiges d'ordre administratif — et de regrouper les attributions des innombrables commissions juridictionnelles.

6. S'il faut doter la province d'attributions importantes, il est nécessaire de lui donner les moyens de sa politique, en réglant avec soin le problème financier : divers moyens techniques peuvent être envisagés — fiscalité propre, redistribution par l'Etat des sommes qu'il affectait à des attributions exercées désormais par la province. Ce n'est pas le lieu de les discuter ici, mais la province ne pourra vraiment reprendre vie que lorsque des moyens financiers importants lui auront été attribués.

Mais l'attention ne doit pas seulement se porter exclusivement sur l'aménagement des structures provinciales, l'organisation communale nécessite des efforts importants dans le sens d'un regroupement, d'une organisation plus adéquate des circonscriptions communales (fusion de petites communes, intégration des grandes agglomérations, etc.).

On peut aller plus loin et considérer que les organes provinciaux actuels, même dotés de pouvoirs accrus et d'une organisation solide et efficace, ne peuvent résoudre la crise. On s'oriente alors vers la création de nouvelles constitutions régionales.

Si l'on écarte la province, en tant que base et support d'une décentralisation effective, la difficulté réside dans la recherche d'un critère territorial nouveau.

Les régions linguistiques peuvent-elles être envisagées, dans le cadre de cette recherche ?

Il faut distinguer ici les aspects culturels et linguistiques, d'une part, et les autres aspects, économiques et sociaux, d'autre part.

La décentralisation au point de vue culturel ne peut se concevoir dans l'optique de la dualité lin-

guistique. Mais en est-il de même pour tout ce qui concerne les points de vue économique et social ?

Au point de vue économique, il est opportun de rappeler que la division de la Belgique, calquée sur la dualité linguistique, serait une erreur grave. L'unité économique nationale est un fait qui doit prévaloir sur les théories. De plus, on ne peut dire qu'il y a une division ouest-est de l'infrastructure (communication, etc.). La concentration économique et l'intégration de l'économie belge dans le complexe européen tendent à écarter pareille hypothèse.

Doit-on cependant estimer qu'une division nord-sud serait préférable ? On se heurterait alors à une autre difficulté, puisque seraient groupées des parties de territoire à régime linguistique différent.

Si l'on est amené à écarter toute construction basée sur la division linguistique, ou tout regroupement de régions à régime linguistique différent, pourrait-on concevoir la création de régions plus petites que les provinces actuelles ? Encore une fois, le morcellement économique ne semble pas résister à l'épreuve des faits, ne peut aller à l'encontre de l'actuelle évolution européenne.

Si l'on ne doit pas, certes, dicter sa conduite en fonction d'un parti pris institutionnel, on ne peut créer arbitrairement de nouvelles entités qui ne correspondraient pas à une réalité économique ; dans la mesure où une division nouvelle ne peut être démontrée normale et viable, le maintien des structures existantes, mais améliorées, est préférable à des créations arbitraires et irréalistes. Du reste, beaucoup de projets actuels admettent comme base géographique, de décentralisation, la province, tout en reconnaissant cependant qu'il faut aménager les institutions existantes dans le sens d'une augmentation des pouvoirs provinciaux et des possibilités de réaliser une politique de croissance régionale, profitable, en fin de compte, au pays entier.

2. La décentralisation par service.

Cette technique peut s'étudier sous deux aspects différents :

A. Au regard du Pouvoir considéré dans sa permanence.

B. Au regard du Pouvoir considéré dans son aspect dynamique.

A. La décentralisation par service constitue un des modes d'intervention des gouvernants en vue d'administrer, de la façon la plus utile, les intérêts du public. C'est donc un moyen choisi par eux, mais subordonné aux fins de l'autorité du Pouvoir (gouverner les hommes et administrer les intérêts publics) (9).

Les problèmes qui se posent à ce niveau sont essentiellement ceux qui concernent la nécessité de sauvegarder l'équilibre des tendances à l'autonomie et des impératifs de la subordination à l'égard de la finalité du Pouvoir.

A ce sujet, quelques points importants peuvent être examinés.

a) *Les formules de participation des groupes intermédiaires sont diverses.*

1. Selon une première formule, des *Conseils consultatifs* peuvent être créés auprès du Gouvernement pour lui donner les avis des milieux intéressés.

2. Le Conseil National du Travail et le Conseil central de l'Economie sont des cas d'application bien connus.

Cette formule a été plus couramment appliquée ces dernières années, mais, selon une tendance assez regrettable, chaque groupe d'intérêts semble vouloir posséder son conseil consultatif.

3. La seconde formule consiste à confier la gestion même des services publics à des organes autonomes vis-à-vis de l'Exécutif. C'est la formule qui a été le plus généralement suivie lorsqu'il s'agissait d'intéresser directement au bon fonctionnement d'un service public déterminé, les usagers eux-mêmes.

On vise ici les *associations de droit public* ; parmi les associations, on peut trouver : soit des associations de pouvoirs publics entre eux : c'est la formule des associations intercommunales et des coopératives de pouvoir public ; soit des associations de pouvoirs publics avec les particuliers : c'est la formule des Sociétés d'économie mixte :

(9) J. DABIN, *L'Etat ou la Politique*, Dalloz, pp. 159-172.

exemple : SNCB, Banque Nationale, SNCI, Sabena.

b) *La multiplication des services publics décentralisés s'est faite de façon inconsiderée.*

Au regard du Politique, il conviendrait de préciser jusqu'à quel point la multiplication des services publics décentralisés ne tend pas à développer une féodalité d'intérêts constitués, méconnaissant l'intérêt public général. Dans le domaine social, par exemple, la multiplication des organismes, en systématisant le cloisonnement des besoins, ne méconnaît-elle pas la profonde unité des faits sociaux ou des structures sociales ; en fin de compte, ne méconnaît-elle pas la profonde unité de l'homme ?

De plus, la prolifération d'organismes décentralisés amène certains d'entre eux à se préoccuper de leurs conditions de survie plutôt qu'à se mettre au service du public.

Ce problème a été évoqué il y a quelques années déjà : « Il n'est pas douteux que les services publics décentralisés se sont développés d'une façon inconsiderée et qu'une révision générale de tous ces services devrait être entreprise, soit pour les faire rentrer dans le cadre des administrations centralisées, soit pour corriger leurs statuts » (10).

c) *Une ligne de partage des attributions est indispensable.*

La ligne de partage des attributions relevant des administrations centralisées et des services décentralisés constitue un autre thème de réflexion. On admet assez facilement que la conception générale des politiques, la traduction de ces politiques dans des normes, le contrôle de leur application, la coordination des diverses politiques ressortissent à la compétence normale du Pouvoir central. Pourquoi, dès lors, dans les faits et dans les textes, ne pas admettre qu'il s'agit de réserver aux administrations centrales les fonctions d'étude et de conception, les fonctions juridiques et de contrôle, les fonctions de tutelle et de relations (vis-à-vis des autres pouvoirs constitutionnels, vis-à-vis de l'étranger).

Il est, notamment, un problème important, et qui n'a pas reçu une solution satisfaisante : celui de la documentation et des statistiques : au moment où il importe d'élargir le plan des études afin de

les mettre à la disposition du Gouvernement et du Bureau de programmation économique, il serait normal de reconnaître et d'affirmer que les études sociales, économiques, financières, actuarielles, que la documentation d'ensemble, doivent être de la compétence des administrations centrales. Les statistiques provenant des parastataux devraient être étudiées, travaillées par les services départementaux. Or, si les centres de documentation se développent dans les parastataux, encore que d'une manière désordonnée, les services centraux demeurent squelettiques et incapables d'accomplir des missions essentielles.

Si l'on ne croit pas recommandable de supprimer toute activité d'étude au sein des parastataux, il est cependant nécessaire d'opérer une répartition valable en raison des responsabilités respectives : dans cette optique, une solution harmonieuse pourrait intervenir : le Ministre déciderait, chaque année, du plan d'études et de ses moyens d'exécution. Ceci suppose évidemment que l'Etat reçoive les moyens adaptés à ses compétences. Là aussi, on est loin de compte.

Quoi qu'il en soit, à l'heure présente, cette ligne de partage des compétences n'est pas définie : elle conduit à des confusions, doubles emplois et lacunes ; en même temps s'opère un véritable démantèlement des services centralisés. Il est pourtant un point limite au-delà duquel le Pouvoir ne peut plus, sans se renier, aliéner sa compétence.

d) *Un statut-type de la décentralisation par service est possible.*

Le rapport qui définit le caractère particulier de la relation autonomie-subordination devrait, en tout état de cause, s'incarner dans un statut de la décentralisation par services. Actuellement, chaque service décentralisé est régi par une loi organique qui détermine sa compétence particulière et le mode de son fonctionnement. Ces règles statutaires varient d'organisme à organisme et mériteraient souvent d'être « corrigées de façon à assurer sur la gestion de ces services un contrôle et une tutelle plus sérieuse » (11). Sans doute, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle des organismes d'intérêt public, a-t-elle apporté à cet égard un début de solution. Le but de cette loi était de restaurer

(10) BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 140.

(11) BUTTGENBACH, *op. cit.*, p. 140.

dans une large mesure l'unité administrative et financière de l'État, en resserrant l'autorité ou la tutelle gouvernementale sur les Services décentralisés, et en les soumettant à une plus stricte discipline budgétaire et comptable, sous le haut contrôle de la Cour des Comptes, auxiliaire du Parlement. Cette loi est cependant insuffisante tant dans sa conception, trop étroitement financière, que dans ses modalités d'application.

La grande réforme des parastataux reste à faire. Un statut plus général, réglant les compétences respectives des parties et leurs rapports, de même que les rapports internes des organismes (administration, conseils d'administration) serait souhaitable; ce statut tiendrait également compte de l'expérience déjà acquise en matière de tutelle et de contrôle. Dans ce domaine aussi, des études préalables sont nécessaires pour permettre de dégager les principales structures de ce statut. Un programme d'étude a été établi en 1961 à l'intention de la Commission permanente de la réforme administrative. Les recherches menées à l'époque, prouvent qu'une telle construction n'est pas impossible.

e) *L'autonomie des services publics décentralisés doit être sauvegardée.*

Il ne peut être question de permettre aux parastataux de « faire de la politique » et surtout d'adopter une politique qui ne serait pas celle du Ministre intéressé. Les parastataux doivent être autonomes, mais surtout du point de vue technique et administratif; ce sont des instruments mis entre les mains du pouvoir, instruments plus souples, plus aptes à remplir les missions qui leur sont confiées; c'est donc de déconcentration qu'il faut parler ici, plutôt que de décentralisation. Les services publics devraient être solidement rattachés au pouvoir central par l'intermédiaire d'un directeur général responsable et ne dépendant pas du Comité de gestion. Il n'est donc pas question, dans cette optique, de tutelle, mais de subordination; on voit tout de suite qu'un tel système lie la politique parastatale à celle du pouvoir central, mais laisse intacte son organisation administrative et technique propre; sa compétence s'exerce dans le cadre tracé lors de sa création. On pourrait d'ailleurs suggérer, afin de dépolitiser l'action de ces services publics, de supprimer la présence des parlementaires dans les fonctions rémunérées des parastataux.

Les remarques qui précèdent ne signifient pas qu'il faille limiter au maximum l'autonomie des services publics décentralisés. Nous croyons, au contraire, que cette autonomie n'est pas exploitée comme elle pourrait l'être: il est regrettable même que des comités de gestion s'intéressent trop aux seules questions de personnel; il est regrettable aussi que des comités de gestion soient trop dépendants de leur administrateur général. Cette timidité dans les initiatives va de pair avec une perte de contact direct et une diminution du sentiment de participation de la collectivité intéressée; on voit le fonctionnarisme réapparaître dans des institutions conçues pour le combattre. De plus, l'autonomie est souvent un paravent commode: que de dirigeants parastataux faisant la file dans les couloirs des cabinets ministériels pour recevoir les intentions et les ordres d'un attaché de cabinet? L'intervention hiérarchique et publique du Ministre ne serait-elle pas préférable?

Mais le problème n'est pas là. Le problème est de permettre à l'autonomie de donner sa pleine mesure, mais de la donner dans le cadre exact de sa compétence et sous réserve, pour le Pouvoir, de veiller, par l'entremise de sa tutelle et avec le même dynamisme, au respect de l'intérêt général. A cet égard, un développement des pouvoirs des organes de gestion devrait toujours se compléter d'un développement des responsabilités de tutelle, assumées par les commissaires du Gouvernement et au nom des Ministres, et d'un souci parallèle d'instaurer l'exercice de l'autonomie dans le respect des règles démocratiques.

B. Au regard du Pouvoir considéré cette fois dans son aspect dynamique, qui tient compte de la mobilité de solutions historiques, la décentralisation par services traduit essentiellement une adaptation des moyens d'action du Pouvoir.

Le développement de la décentralisation fonctionnelle coïncide avec une période de profonde transformation de la société.

C'est depuis 1918 que les services publics décentralisés: établissements publics, sociétés nationales ou coopératives de pouvoirs publics, associations intercommunales, etc. se sont multipliés.

Qu'il s'agisse des domaines sociaux, économiques, financiers, la nécessité de l'intervention,

sinon de l'initiative du Pouvoir, est devenue impérative. Mais ce Pouvoir, dont les modes d'action sont strictement réglementés, a cru prudent de ne pas se charger de la gestion des intérêts spécialisés.

On peut justifier valablement cette orientation.

Le risque n'était-il pas grand, en effet, de voir le Pouvoir gérer des intérêts publics particuliers en fonction de la hauteur de la masse de ses ressources plutôt qu'en fonction des besoins ?

L'action menée n'est-elle pas plus efficace si la participation des milieux directement intéressés y est associée ?

Quels que soient les arguments invoqués dans l'un ou l'autre sens, une option devait être prise : ou bien transformer l'action et les compétences des administrations centrales, ou bien créer de nouveaux modes de gestion des services publics. C'est finalement dans cette dernière voie que le Pouvoir a cherché, avec des succès divers, les réponses de sa nouvelle politique. Les services publics décentralisés se sont multipliés : principalement dans le domaine de l'assistance (au sens large : œuvres de victimes de guerre, de l'enfance) de la prévoyance sociale, du crédit public, des transports, de la distribution d'eau, gaz, électricité, de l'enseignement et des institutions scientifiques, enfin dans le secteur de l'économie et de l'assistance technique.

Mais, aujourd'hui, la dispersion des services décentralisés apparaît dans toute son ampleur, leur puissance (parfois dans l'immobilisme) présente des inconvénients évidents dans un pays où la politique économique et sociale utilise les méthodes de la programmation. Il est de sens commun que les services publics — qu'ils soient centralisés ou décentralisés — sont des moyens que les gouvernements doivent pouvoir utiliser. Aussi, admet-on de plus en plus que leur fonctionnement doit pouvoir s'adapter à tout moment aux impératifs de la politique gouvernementale.

Dans la conjoncture actuelle, cette adaptation des services publics décentralisés s'impose sur divers plans.

L'autonomie doit accepter la coordination.

Une intervention du Pouvoir, réduite à l'exercice de la tutelle, apparaît de plus en plus comme

insuffisante. Des besoins de coordination se manifestent et doivent être satisfaits sur le plan juridique, financier, statistique, technique, sans pour autant en revenir à la centralisation, ni même à l'intervention directe de l'État. Celui-ci doit avoir le moyen de provoquer et d'assurer cette coordination inéluctable.

L'autonomie doit accepter le contrôle plus étendu de l'État.

Le contrôle de l'État ne peut se confiner aux organismes centraux. En cas de besoin, il doit pouvoir s'étendre directement aux organismes de base.

Ce contrôle doit être d'ordre administratif et financier.

L'autonomie doit réaliser la démocratie.

Si la vie économique et sociale doit être organisée, il faut qu'elle le soit démocratiquement, à tous les niveaux, afin d'obtenir une participation plus réelle des intéressés à l'organisation nationale, dans l'espoir aussi d'« humaniser » cette organisation, de la soumettre aux besoins de l'homme.

Un autre problème ardu se pose. Certains estiment que la décentralisation par service ne tient pas compte des aspirations régionales, qu'elle est aussi centralisatrice que l'administration étatique et que la création de bureaux régionaux ne change rien aux problèmes.

A cet égard, il faut reconnaître que la confusion est extrême et que le problème des structures combinant à la fois la décentralisation territoriale et fonctionnelle est sans doute partiellement posé en raison même du manque de politiques adéquates.

Expliquons-nous par un exemple. La politique sociale est formée de plusieurs volets : politique de sécurité sociale, politique de l'emploi, politique du logement, etc. Seules les politiques où interviennent les Pouvoirs publics méritent ici considération.

La politique de sécurité sociale qui veut traduire la solidarité des individus, des groupes, des régions, doit évidemment rester à base d'unité nationale : les prestations de sécurité sociale — dans la mesure où elles tendent à assurer les moyens d'existence du travailleur et de sa famille —

doivent être les mêmes pour tous les travailleurs belges. Il n'y a — dans ce cadre — aucun inconvénient à ce que les services décentralisés soient à base régionale afin de se rapprocher des assurés sociaux.

Par contre, la politique de l'emploi, la politique démographique, la politique de santé, la politique de logement social, etc., intéressent, au-delà des hommes et des familles, les groupes et les régions. Elles sont destinées à remédier aux déficiences, aux lacunes des structures existantes. Elles doivent répondre aux besoins là où ils se manifestent, même s'ils ne se manifestent pas à l'échelon national (chômage structurel dans les provinces flamandes, déséquilibre démographique en Wallonie...)

Concrètement, s'il faut accorder les mêmes indemnités de chômage à tous les chômeurs du pays, il est bien évident que la même politique de l'emploi ne peut être suivie en Flandre et en Wallonie. S'il faut accorder des allocations familiales identiques pour tous les enfants du pays, il est évident que la politique démographique ne peut être la même dans les régions de forte natalité et dans les régions à faible natalité (la Flandre orientale).

C'est dire que dans le domaine de la politique sociale (comme en d'autres domaines), il y aurait lieu d'affirmer et d'appliquer le principe de l'unité là où il est justifié (par exemple, la sécurité sociale) et de reconnaître le principe de la diversité quand il s'agit de politiques préventives qui doivent répondre à des besoins différents.

A l'examen des problèmes soulevés, des possibilités offertes par les techniques de déconcentration et de décentralisation, montrent que la Belgique peut, sans recourir à des solutions extrêmes, et dont l'efficacité demeure contestable, surmonter l'immobilisme et partant l'inefficacité de ses organes vitaux.

En tout état de cause, l'adaptation de la structure institutionnelle doit répondre tant aux aspirations régionales légitimes qu'aux exigences de l'évolution actuelle. Une réforme qui négligerait un de ces éléments risquerait de ne pas apporter l'apaisement et la cohésion souhaitables.

V — CONCLUSIONS

Dans le présent rapport, la Société d'études politiques et sociales s'est efforcée de dégager les conditions essentielles d'un redressement et d'une adaptation du pouvoir exécutif aux exigences modernes de la gestion de l'Etat.

En tout premier lieu, elle a tenu à souligner l'importance du rôle de l'opinion publique dans la réforme des institutions. En démocratie, et spécialement dans les démocraties « ouvertes » que sont la plupart des pays occidentaux, les meilleurs instruments juridiques ne sont rien s'ils ne trouvent une résonance dans de larges couches de la population. Il faut qu'à tout moment un dialogue puisse se développer entre le pouvoir et l'opinion.

*
**

Cette évidence se heurte cependant en Belgique à des difficultés pratiques considérables. En premier lieu, parce que l'opinion manque de formation non seulement politique mais civique de base ; en second lieu, parce que l'information objective sur les faits et les données réelles des événements politiques est très déficiente ; enfin, parce que le pouvoir ne dispose pas de moyens suffisants pour faire connaître sa politique. (Ce qui peut dans certains cas le dispenser de faire un effort pour la définir !)

La Société a suggéré différents moyens qu'elle croit de nature à remédier à ces lacunes de base. Elle pense qu'un de ces moyens est le renforcement et l'adaptation du rôle des partis politiques. Ceux-ci jouent, en tant que polarisateurs des courants de base de l'opinion, un rôle fondamental dans toute démocratie : ils sont donc normalement les mieux placés pour assurer ce dialogue pouvoir-opinion. Il n'est malheureusement pas sûr, à l'heure actuelle chez nous, qu'ils soient, par leur composition et leur action pratique, des reflets fidèles de cette opinion.

*
**

L'adaptation du pouvoir exécutif implique des transformations dans la structure de la fonction ministérielle et administrative.

Il faut, en premier lieu, établir une véritable hiérarchie des fonctions ministérielles semblable à

celle qui existe par exemple au sein du gouvernement britannique. Les titres ont, à cet égard, assez peu d'importance : vice-ministre, ministre adjoint, secrétaire ou sous-secrétaire d'Etat. L'essentiel est l'organisation d'une subordination des uns vis-à-vis des autres et, notamment, vis-à-vis d'une équipe restreinte comprenant 7 ou 8 personnes gérant les « grands » secteurs et constituant le « Cabinet ».

Parallèlement, les départements ministériels seraient regroupés dans une optique plus fonctionnelle tandis qu'au sein du département serait organisée une hiérarchie des responsabilités entre le « full Minister » et ses adjoints ou secrétaires d'Etat.

Au niveau de l'Administration, il convient de poursuivre le travail de « dépolitisation », non seulement dans les textes assurant des garanties d'objectivité des examens et des promotions mais surtout dans les faits et les mœurs politiques. A cet égard, on est encore loin de compte.

Mais il faut parallèlement créer une véritable « fonction publique » tendant à revaloriser l'administration et permettant d'y incorporer des éléments de valeur du secteur privé : cette fonction publique grouperait aussi bien les cadres des administrations centrales que ceux des parastataux et des pouvoirs subordonnés. Enfin, la mise sur pied d'une « Ecole Nationale d'Administration » compléterait utilement ces réformes.

Si ces conditions de base sont réalisées, des réformes moins essentielles, comme la suppression des cabinets ministériels, pourraient être envisagées beaucoup plus aisément.

*
**

Mais c'est sans doute au niveau de son action et de son fonctionnement pratique que les problèmes d'adaptation du pouvoir exécutif sont les plus nombreux.

A cet égard, la Société a examiné successivement les rapports : a) entre le gouvernement et le parlement ; b) entre le gouvernement et les pouvoirs de fait ; c) entre le gouvernement et les partis politiques ; d) entre le gouvernement et les pouvoirs subordonnés.

a) *Gouvernement et Parlement.*

Dans le présent rapport, la Société ne s'est pas préoccupée de la réforme du Parlement en tant que telle mais uniquement de l'adaptation de certaines des méthodes d'action du Parlement dans la mesure où elles sont étroitement liées au bon fonctionnement de l'Exécutif. Elle a évoqué à cet égard la nécessité de regrouper les Commissions parlementaires sur le même schéma que celui des départements ministériels, l'utilité du recours à des fonctionnaires parlementaires ayant une mission de « conseiller budgétaire », l'opportunité de rendre « permanente » pendant la législature la fonction des rapporteurs de budget, etc.

Mais l'essentiel cependant, pour rendre l'action de l'Exécutif plus efficace, reste la coordination de l'action menée par les Partis, les Groupes parlementaires et les Ministres : cette exigence concerne surtout le parti social-chrétien. Elle conditionne la solution de problèmes essentiels par l'Exécutif qui sont : le choix du Premier Ministre par le Roi, la composition de l'équipe gouvernementale et le programme de l'action gouvernementale qui, de plus en plus, devraient couvrir la durée de la législature.

b) *Gouvernement et Partis politiques.*

Si les liens doivent être renforcés entre les Partis et les groupes parlementaires, ils doivent l'être encore beaucoup plus entre les partis et les ministres du parti membres du gouvernement.

Certes, pour réaliser cet objectif la situation « idéale » est sans doute celle des grandes démocraties anglo-saxonnes à gouvernement homogène. Mais, dans le contexte « triparti » belge où, en règle générale, il n'y a pas d'autre formule possible que celle des gouvernements de coalition, il faut tendre aussi à ce but.

On ne peut plus, en effet, se contenter du schéma traditionnel mettant face à face un « pouvoir exécutif » et un « pouvoir législatif ». L'Etat démocratique moderne est de plus en plus la résultante d'une contestation entre le « Pouvoir » et l'« opposition ».

c) *Gouvernement et groupes de pression.*

La Société estime que les groupes de pression et les « pouvoirs de fait » sont un phénomène normal en démocratie : ces groupes sont géné-

ralement l'expression des intérêts de catégories de citoyens. Leur influence et leur action doivent s'exercer cependant dans des limites compatibles avec l'exercice normal du pouvoir. Il convient à cet égard de mettre au point de meilleures structures d'insertion et de participation des pouvoirs de fait à la vie politique notamment au niveau de l'élaboration et de l'exécution des décisions. Par contre, la décision politique elle-même doit rester la prérogative du pouvoir politique légal.

d) *Gouvernement et pouvoirs subordonnés.*

Enfin la Société s'est demandée si une meilleure déconcentration et une plus grande décentralisation ne seraient pas de nature à décharger le pouvoir de tâches accessoires et à lui permettre de se concentrer sur des questions essentielles. La réponse à cette question doit être nuancée.

On peut envisager par exemple un accroissement des attributions des organes provinciaux de manière à diminuer la tension entre administrations centrales et collectivités locales, mais il faut aussi

revoir la structure des institutions provinciales : élection de la députation permanente à la proportionnelle, suppression de l'incompatibilité entre la fonction de sénateur provincial et celle de membre du Conseil provincial, suppression du cumul entre le mandat de parlementaire et le mandat communal (du moins dans les grandes communes), etc.

Sur le plan de la décentralisation fonctionnelle, il convient de créer un véritable statut des organisations paraétatiques : la réforme de 1954, limitée aux problèmes du contrôle financier et budgétaire, doit être complétée : d'une façon générale, il faudrait réserver aux administrations centrales les fonctions d'étude, de conception, de contrôle, de tutelle et de relations avec les autres corps de l'Etat.

L'autonomie des parastataux pourrait cependant connaître encore beaucoup de développement sur le plan technique et administratif sans mettre en cause l'indispensable unité du pouvoir.

Décembre 1964.

