



centre de recherche interdisciplinaire  
sur la déviance et la pénalité

Institut JUR-I UCLouvain

Pascale Delfosse

# Répression, ordre social et développement de la société belge (1848-1914)

Document de travail  
du Département de Criminologie et de Droit Pénal  
de l'Université catholique de Louvain

n° 5/2 – 1985

REPRESSION, ORDRE SOCIAL ET DEVELOPPEMENT DE LA SOCIETE BELGE  
(1848 - 1914)

---

Introduction

On trouve chez Marx une certaine vision de la politique répressive en Belgique qu'on ne peut éviter de rappeler : "Il n'existe qu'un seul pays du monde civilisé où les forces armées sont là pour massacrer les ouvriers en grève, où toute grève est saisie avec avidité et malignité comme prétexte pour massacrer officiellement les ouvriers. Ce petit pays unique et béni, c'est la Belgique, l'Etat modèle du constitutionnalisme continental, le confortable paradis et la chasse gardée des propriétaires fonciers, des capitalistes et des curés" (1)

Ces affirmations font croire à l'existence d'un Etat belge puissamment et violemment répressif.

Etait-ce le cas ?

Au plan des faits eux-mêmes, on sait qu'à certaines périodes (notamment celles des luttes pour la conquête du Suffrage Universel en 1893, 1902, 1913), la répression fut des plus brutales (2).

Quant au plan politique, la citation de Marx laisse supposer un Etat belge qui favoriserait au maximum l'usage, voire le développement des forces publiques. Que faut-il en penser ?

---

(1) K. MARX, F. ENGELS, La Belgique, Etat constitutionnel modèle, Paris, éd. Fil du Temps, pp. 285-286.

(2) Cfr. P. DELFOSSE, Ordre public et conflits sociaux dans la société belge (1830-1914), vol II. Ordre public et conflits socio-économiques et politiques, Crehides, 1980, 2598.

Pour répondre à cette question, nous avons étudié l'ensemble des débats parlementaires consacrés aux différents projets de loi ou propositions de loi relatives à l'armée et à la garde civique dans la mesure où nous visons l'analyse des mécanismes de défense élaborés par l'Etat vis-à-vis des problèmes de "sécurité interne" au sens socio-politique. Nous avons également eu recours à l'analyse de données statistiques relatives à ces forces de l'ordre ainsi qu'à l'évolution des budgets qui leur étaient alloués par l'Etat et ceci comparativement à d'autres budgets émergeant des "Communications", de "l'Enseignement" et des "Travaux publics".

Si l'armée et la garde civique retiennent surtout notre attention, c'est parce que nos recherches ont montré que ces deux forces de l'ordre étaient essentiellement utilisées face aux grands mouvements sociaux. La gendarmerie et plus encore la police avaient une tâche plus généralement orientée vers les faits de "criminalité" (suivant la terminologie classique). Néanmoins, au cours de notre étude, nous avons dû observer que la gendarmerie fut plus concernée que la police par les troubles socio-politiques et économiques. La gendarmerie commençait même, vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, à supplanter la garde civique bien que son importance quantitative restait encore faible au cours de la période étudiée (3).

(3) Le tableau qui suit compare les effectifs des trois forces publiques.

	ARMEE RESERVE NON COMPRISE	ARMEE RESERVE COMPRISE	GARDE CIVIQUE ACTIVE	GENDARMERIE
1835	41.079	109.023	(1)	1.136
1840	33.901	87.654	(1)	1.184
1850	31.730	77.193	31.784	1.452
1860	38.831	98.260	29.274	1.320
1870	48.220	98.306	30.184	1.487
1880	44.367	109.997	29.802	1.970
1890	45.265	112.185	44.339	2.440
1900	46.379	164.424	38.995	2.875
1902	44.639	167.480		3.060
1910	44.656	102.104	47.307	3.425
1912	45.869	106.278	46.417	3.703

\*

.. / ..

### 1. Les dimensions législatives du problème

La bourgeoisie belge avait pris l'initiative de créer la garde civique comme force de police afin de contrôler les troubles populaires liés à l'indépendance du pays en 1830. La loi du 31 décembre 1830 organisait définitivement cette milice citoyenne. Suivant celle-ci, tous les habitants de toutes les communes étaient appelés au service de la garde de l'âge de 21 ans à 50 ans, à l'exception des instituteurs, des domestiques et des indigents. En temps de guerre, la garde civique serait divisée en trois bans; en temps de paix, les trois bans seraient confondus. La milice citoyenne ne pouvait être convoquée à plus de deux réunions (l'une pour l'exercice et l'autre pour l'inspection) par an et par commune. Compagnies de civils ayant à leur tête des chefs élus par eux-mêmes, la garde avait une double fonction : le maintien de l'ordre à l'intérieur et la sauvegarde de l'intégrité du territoire. En temps de paix, elle relevait du ministère de l'intérieur et, en temps de guerre, du ministère de la guerre.

Les événements français de février 1848 et la crainte de leurs retombées sur la situation interne de la Belgique incitèrent les parlementaires, tant libéraux que catholiques, à faire l'unité autour d'un projet de réorganisation de la milice citoyenne. Ce projet devint la loi du 8 mai 1848. D'après celle-ci, la garde civique serait active dans les communes de 3.000 habitants et les villes fortifiées ou dominées par une forteresse. La loi prévoyait 12 exercices par an au moins, deux inspections d'armes et deux revues. Seuls les citoyens qui pouvaient assumer les frais d'habillement pourraient être amenés à figurer au rang de la garde.

---

#### (3) (suite)

Les statistiques officielles ne mentionnent aucun chiffre. Les exposés des situations des provinces (Brabant, Liège, Namur) sous le rapport de leur administration ne fournissent pas davantage de chiffres; ils stipulent que la garde civique "n'existe guère que sur le papier". Chiffres recueillis dans l'Annuaire statistique de la Belgique ainsi que dans l'Exposé général du Royaume (de 1835 à 1852).

1848 n'avait été qu'une fausse alerte. Le calme régnait sur le pays. Ainsi la loi de 1848 parût à bien des personnes comme exagérée, vexatoire, superflue. De nombreuses pétitions étaient parvenues à la Chambre au cours de l'année 1852 et des députés catholiques de la ville de Louvain prenaient l'initiative de déposer, le 16 novembre 1852, une proposition de loi allant dans le sens des vœux émis par les pétitionnaires. Cette proposition de loi réduisait considérablement l'importance de la milice citoyenne. Elle devenait la loi du 13 juillet 1853. D'une manière générale, celle-ci confirmait le rôle d'agent de l'ordre intérieur confié à la garde. Il n'était cependant plus question d'en faire une force auxiliaire du corps de l'armée.

Les émeutes sociales de 1886 et les problèmes rencontrés par la répression à cette occasion suscitaient de nouvelles interrogations de la part des autorités politiques sur l'état de leurs forces de l'ordre. Le 5 juillet 1887, la Chambre entamait la discussion d'une proposition de loi qui instaurait le service militaire personnel obligatoire (contre le système du "tirage au sort" et du "remplacement" en vigueur). Les débats parlementaires se clôturaient par un vote serré mais négatif pour le service personnel.

D'aucuns prétendront que c'était l'échec de la réforme militaire qui avait encouragé les responsables politiques à préparer un projet de réorganisation de la garde civique, façon de suspendre les nombreuses pressions en faveur du service personnel à l'armée.

Ce projet élaboré, en 1888, par le Ministre de l'Intérieur deviendra la loi du 9 décembre 1897 ! Il avait donc fallu

attendre près de dix ans pour que s'actualisent les principes posés en 1888. En effet, la grève générale pour le suffrage universel en 1893, le fait que, depuis les événements de 1886, le pouvoir hésitait à recourir à l'armée pour réprimer les mouvements sociaux, mais aussi les difficultés rencontrées par la garde civique lors de ces troubles et ceux de 1893 (difficultés liées notamment à son manque d'entraînement), la première élection au suffrage universel plural (1894) (4) qui donnait, d'un seul coup, 28 députés (sur un total de 152) au parti ouvrier, forçaient le pouvoir catholique à sortir de sa "passivité" en matière de ses forces publiques.

Cette loi du 9 décembre 1897 poursuivait un double objectif : la garde devait assurer le maintien de l'ordre et coopérer avec l'armée pour conserver l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire. Pour ce faire, elle serait divisée en deux bans ; son entraînement serait intensifiée (du moins pour le premier ban : les gardes âgés de 20 à 32 ans); les principes de son encadrement étaient également corrigés (autant d'éléments sur lesquels nous reviendrons par la suite).

---

(4) Le suffrage universel plural est la première concession faite aux grandes luttes ouvrières pour la conquête du suffrage universel pur et simple. Il supprime le régime du suffrage censitaire où le droit de vote n'était accordé qu'à une minorité bourgeoise. Il donne le droit de vote à tous les citoyens de 25 ans, mais avec un double et triple suffrage aux capacitaires (munis d'un diplôme), aux propriétaires et aux pères de famille payant au moins 5 francs de contributions directes. Ces garanties étaient destinées à bloquer l'entrée des socialistes au Parlement. Ceci sera démenti par les faits.

Cette loi contenait une troisième intention (moins explicite) : le contrôle politique de l'institution par le pouvoir central. Il s'agissait, en effet, de "neutraliser" le lien existant entre la garde civique et le pouvoir communal. On sait que dans les grandes villes et les centres industriels, ce pouvoir communal était aux mains des libéraux. Depuis l'instauration du suffrage universel plural, on assistait à la montée d'un pouvoir communal socialiste. Ainsi, d'après la loi, le pouvoir communal ne pourrait plus intervenir dans la composition des listes de citoyens appelés au service de la milice civile. De même, les officiers supérieurs ne seraient plus élus mais désignés par le Roi (nous reviendrons également sur ces éléments très importants).

Quant au principe du service militaire personnel dont nous avons fait mention, il était obtenu en ...1909! Soit plus de vingt ans après sa proposition sous forme de loi en 1887. Pour l'armée d'une manière générale, Nadine Lubelski-Bernard note :

*"... Les gouvernements qui se succèdent au pouvoir, qu'ils soient libéraux ou catholiques, sont hostiles à l'accroissement des charges militaires (les libéraux sont toutefois moins opposés que les catholiques aux dépenses militaires). Les cabinets de gauche ou de droite n'obtiennent généralement le vote au budget de la guerre qu'en pesant sur le parti qui les soutient. Il y a plusieurs explications à cette attitude. Si le contexte de la politique internationale est menaçant, la Belgique connaît, depuis 1830, une longue période de paix qui peut laisser croire à certains qu'elle restera à l'abri des mésaventures internationales. Les nombreuses crises économiques que connaît le pays pendant le XIXe siècle constituent également un frein aux dépenses de défense. De plus, le Parlement est composé de représentants censitaires fort soucieux de l'utilisation des deniers publics. Les libéraux estiment les dépenses militaires improductives. Bien qu'ils préfèrent consacrer les sommes demandées au développement de l'industrie et du commerce, ou même,*

*pour les radicaux, à certaines réformes sociales qu'ils estiment indispensables, ils se montrent, en général, plus compréhensifs en ce domaine que les catholiques. Ces derniers sont antimilitaristes. Leur conduite en cette matière est guidée par deux impératifs. Le premier consiste à limiter les dépenses militaires par souci du corps électoral censitaire fort sensible aux impôts à payer. Le second vise à maintenir au maximum le recrutement de l'armée afin de protéger la foi. En effet, sous l'influence du clergé, nombre de catholiques s'opposent à la caserne, considérée comme une école d'immoralité et de déchristianisation, qui détourne la jeunesse de la religion. Et ce ne sera que contrainte et forcée, sous la pression des événements internationaux, qu'une partie de l'opinion catholique acceptera la réforme militaire de 1909 et, après la mort du roi, celle de 1913" (5).*

La loi de 1909 consacrait ainsi le principe du service personnel pour un fils par famille. Elle mettait fin au système du tirage au sort et du remplacement qui sévissait jusqu'alors en Belgique. La loi de 1913 introduisait le service personnel généralisé.

Ces dates essentielles - 1848 et 1897 pour la garde civique, 1909 et 1913 pour l'armée - ne doivent pas pour autant occulter des étapes intermédiaires qui paraissent, peut-être, moins importantes, mais dont la portée profonde s'avère néanmoins, à notre sens, très significative. Il

---

(5) M. LUBELSKI-BERNARD, Léopold II et la défense nationale. Communication faite au Colloque organisé par le Musée de l'Armée et d'Histoire militaire, dans le cadre du Cent-Cinquantième anniversaire de l'Indépendance de la Belgique, les 26, 27, 28 mars 1980, pp. 2-3.

en va ainsi de la loi de 1853 pour la garde civique dont nous avons brièvement rendu compte et des trois lois de 1870, 1875 et 1896 qui assuraient des indemnités pour les miliciens ou leur famille. La loi du 3 juin 1870 prévoyait que tout milicien ayant un an de présence réelle à l'armée ayant accompli son service actif jouissait d'une indemnité annuelle de 150 frs durant son temps de service. Il avait droit, en outre, à 12 centimes par jour de présence. Suivant la loi du 5 avril 1875, les parents des miliciens recevaient la somme de 10 Fr. par mois pendant le service actif. Quant à la loi du 30 juin 1896, elle prévoyait une rémunération mensuelle de 30 Fr. par mois dont la moitié serait versée aux parents des soldats.

Il reste enfin à noter la loi du 21 mars 1902 qui instituait le système du volontariat à l'armée, loi sur lequel nous reviendrons également dans la suite de cette publication.

## 2. La logique de l'Etat en matière répressive

De l'analyse des débats parlementaires dont sont issus ces différentes lois dont nous avons brièvement donné le contenu et les impulsions contextuelles, des données statistiques et budgétaires annoncées, nous pouvons dégager, en gros, 4 caractéristiques de la politique de l'Etat belge en matière de ses forces publiques :

- 1.- La lenteur des décisions; les atermoiements du pouvoir d'Etat qui consistent à prétexter de mesures concernant un corps pour éviter d'en prendre pour un autre;

- 2.- La volonté de ne consacrer qu'un budget limité aux dépenses militaires et de privilégier la solution de la sécurité "à bon marché" grâce au recrutement de la garde civique;
- 3.- La recherche de l'amélioration de la qualité des forces répressives et des techniques répressives;
- 4.- La "centralisation" et la "cléricalisation" des forces publiques, centralisation de la garde civique et de la gendarmerie, cléricalisation de la garde civique et de l'armée.

Comme on peut l'observer, ce schéma ne correspond pas exactement à l'image du système politico-répressif belge donnée par Marx (ceci n'empêchait pas l'existence de nombreux faits de violence directe et meurtrière au cours de la période analysée (comme nous l'avons déjà mentionné).

#### Lenteurs et atermoiements

Après l'indépendance du pays et la fin de la menace hollandaise (1839) jusqu'à l'explosion des premiers troubles sociaux, il est clair que les gouvernements catholiques ou libéraux ne firent pas d'efforts soutenus pour développer les forces publiques. Ils craignaient essentiellement les réactions de leur électorat censitaire peu enclin à accepter de nouveaux impôts en cette matière. On observait même par exemple qu'en 1853 le gouvernement libéral, aiguillonné par les catholiques, diminuait les charges entraînées par la loi de 1848 concernant le service de la garde.

Cependant, au fur et à mesure du développement des conflits sociaux - effet de la croissance industrielle -

la politique des gouvernements belges témoignait de leur volonté de ne plus retarder les échéances de solution aux problèmes du maintien de la sécurité intérieure du pays. Néanmoins, cette politique des gouvernements vis-à-vis des forces publiques se marquait par un souci constant de conciliation entre ces besoins de sécurité de plus en plus pressants (surtout après les émeutes de 1886) et les impératifs de la concurrence politique et électorale qui, après l'institution du suffrage universel plural en 1893, se posaient d'une manière de plus en plus complexe.

Cette concurrence devait conduire les catholiques au pouvoir (sans discontinuité de 1884 à 1914) à miser le plus longtemps possible sur la garde civique qu'il préférerait réformer à la lueur des émeutes de 1886 plutôt que de supprimer le système du tirage au sort et du remplacement à l'armée et cela malgré les pressions du roi Léopold II, des cadres supérieurs de l'armée et de l'opposition des "gauches" (libéraux et socialistes) qui revendiquaient instamment le service militaire personnel, facteur d'"ordre" et de "paix sociale" ou de "justice" suivant les protagonistes.

Ainsi, les dirigeants politiques catholiques déposaient, en 1889, un projet de loi relatif à la garde civique. Ce dernier n'aboutirait cependant, on le sait, qu'en ....1897!

Le système du remplacement à l'armée fut, quant à lui, renforcé par la loi sur la rémunération des miliciens en 1896, et, plus encore, par la loi de 1902 sur le volontariat. Ce n'est qu'en 1909 qu'il fut remplacé par un système de service militaire personnel partiel (un fils par famille). Le système personnel généralisé serait seulement réalisé en 1913, fait unique en Europe.

Quant à la gendarmerie, son statut légal exigé par la Constitution ne fut voté qu'en ... 1957 ! La gendarmerie belge a vécu 126 années sous le régime de la loi française du 28 germinal an VI et du règlement du 30 janvier 1815. En 1899 pourtant, le gouvernement avait déposé un projet de loi qui prévoyait l'organisation et les attributions de la gendarmerie. Mais ce projet, préparé en fait dès 1892, ne connut pas de suite.

Ainsi, depuis la fin des hostilités liées à l'indépendance du pays jusqu'à la Première Guerre Mondiale, les gouvernements, et surtout le pouvoir d'Etat catholique, parvenaient à éviter tout changement notable en matière de forces publiques. La réforme de la garde civique fut invoquée pour rendre inutile une réforme profonde de l'armée. L'instauration du volontariat militaire fut le dernier rempart contre le changement, rempart inutile vu l'échec de ce système. Les catholiques s'avéraient d'ailleurs profondément divisés à cet égard. Cette division qui, au départ, constituait elle-même un facteur de blocage en matière de décision, finirait cependant par rendre possible le vote de la loi de 1909. En effet, la fraction des catholiques favorable à la réforme militaire dirigeait l'exécutif à cette époque, et c'est avec l'appui des "gauches" qu'elle fit passer le principe du service militaire personnel pour un fils par famille.

#### Une sécurité au moindre coût

Nous avons procédé à une analyse approfondie de l'évolution des budgets des forces publiques pour la période 1835-1912 et nous avons mis en rapport ces dépenses ordinaires décomposées (armée, garde unique, gendarmerie) avec la totalité des dépenses ordinaires de l'Etat.

	BUDGET DE L'ARMEE	% SUR DEPENSES ORDINAIRES TOTALES	BUDGET DE LA GARDE CIVIQUE	% SUR DEPENSES ORDINAIRES TOTALES	BUDGET DE LA GENDARMERIE	% SUR DEPENSES ORDINAIRES TOTALES
1835	40.755.042	47.6	293.768	0.43	1.411.118	1.6
1840	30.802.193	29.9	29.998	0.02	1.419.500	1.3
1850	26.185.766	22.5	41.794	0.03	1.737.090	1.4
1860	33.276.876	23.2	101.674	0.07	1.900.212	0.13
1870	59.116.612	30.8	106.632	0.05	2.232.734	1.16
1880	47.441.606	16.24	147.926	0.05	3.423.742	1.17
1890	51.006.696	15.2	40.540		4.024.452	1.20
1900	59.258.012	12.3	494.535	0.10	6.660.136	1.39
1910	76.686.590	11.3	726.088	0.10	8.154.028	1.21
1912	90.589.029	12.0	728.765	0.09	8.995.350	1.20

Ce tableau montre que les budgets de l'armée et de la garde civique restaient limités. Ils ne progressaient pas, ils diminuaient même relativement au budget global (dépenses ordinaires) de l'Etat. Le budget de la gendarmerie s'accroissait quant à lui tout en restant peu élevé au total. Cet accroissement était essentiellement lié à l'augmentation des effectifs et des brigades de cette force professionnelle de l'ordre.

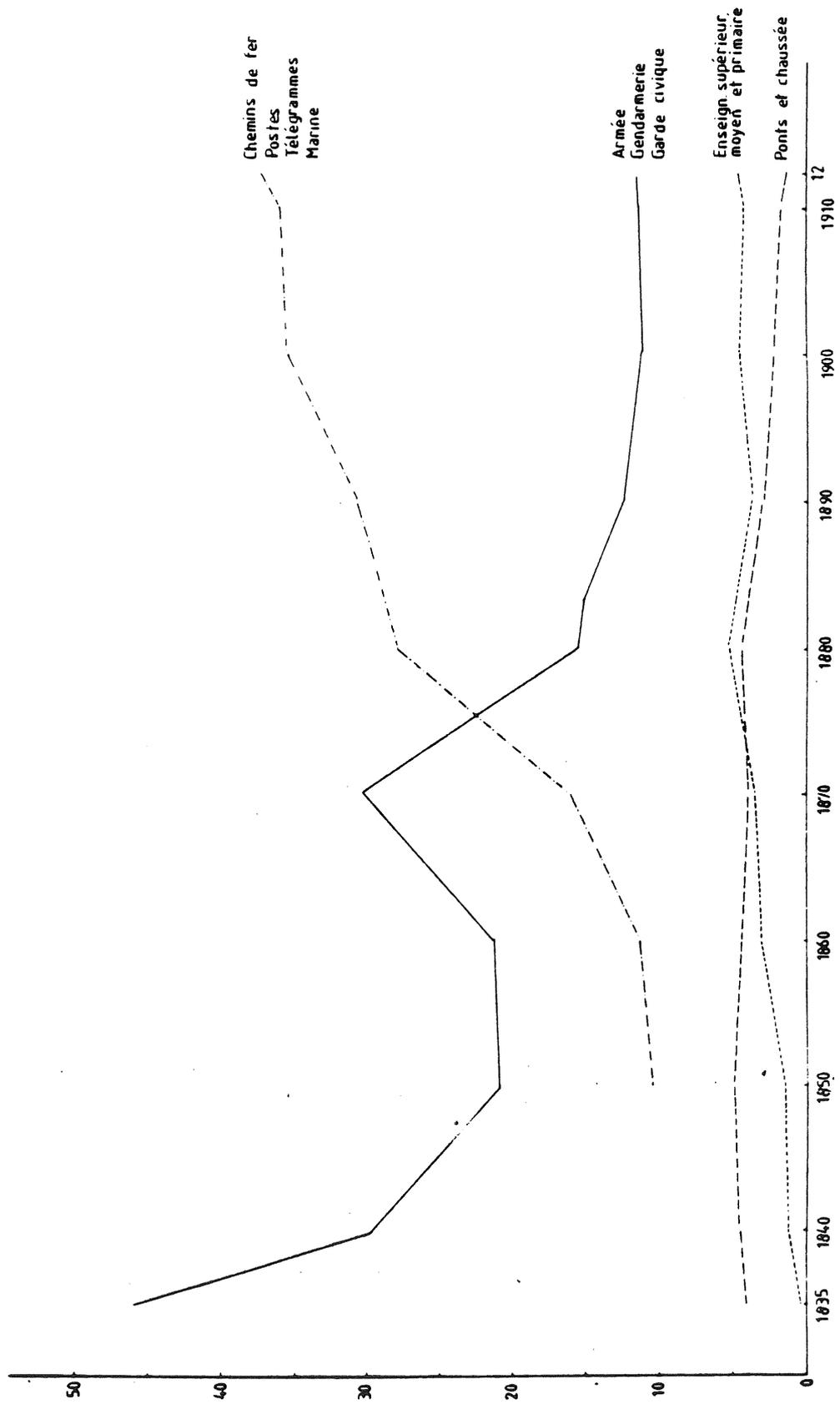
Le choix du maintien de la garde civique comme principale force publique autre que l'armée illustre clairement cette volonté d'une sécurité "à bon marché". La charge financière du service incombait essentiellement aux communes et aux citoyens capables de supporter les frais d'habillement. Seules les armes se trouvaient à charge du budget du Ministère de l'Intérieur.

D'une manière plus globale, il est intéressant de comparer les budgets consacrés aux forces publiques avec les budgets consacrés aux "Communications" (chemins de fer, postes, télégrammes, marines), à l'Instruction publique et enfin, aux Travaux publics.

Le tableau et le graphique qui suivent montrent les résultats pour la période 1835-1912.

	F.P. /D.O.T. (1)	C.O. /D.O.T. (2)	I.P. /D.O.T. (3)	T.P. /D.O.T. (4)
1835	47,94 ₮		0,85 ₮	4,19 ₮
1840	29,98 ₮		1,06 ₮	4,53 ₮
1850	22,57 ₮	10,40 ₮	1,85 ₮	4,83 ₮
1860	23,36 ₮	12,90 ₮	2,04 ₮	4,59 ₮
1870	30,87 ₮	17,48 ₮	3,65 ₮	4,19 ₮
1880	16,29 ₮	27,79 ₮	5,72 ₮	4,77 ₮
1890	15,22 ₮	31,03 ₮	3,55 ₮	3,01 ₮
1900	12,47 ₮	35,47 ₮	4,50 ₮	2,95 ₮
1910	11,50 ₮	35,82 ₮	4,31 ₮	2,74 ₮
1912	12,18 ₮	36,55 ₮	4,58 ₮	2,04 ₮

- (1) Forces Publiques (F.P.) = armée, gendarmerie, garde civique. Dépenses ordinaires extraites, de 1835 à 1880, des budgets du Ministère de la Guerre et du Ministère de l'Intérieur.
- (2) Communications (C.O.) = Chemins de Fer, Postes, Télégraphes, Marine. Dépenses ordinaires extraites, de 1835 à 1880, des budgets du Ministère des Travaux Publics et du Ministère des Affaires Etrangères; à partir de 1890, ces dépenses figurent telles qu'elles au budget du Ministère des Chemins de Fer, Postes, Télégraphe.
- (3) Instruction Publiques (I.P.) = Enseignement supérieur, moyen et primaire. Dépenses ordinaires extraites du budget du Ministère de l'Intérieur.
- (4) Travaux Publics (T.P.) = Ponts et Chaussées. Dépenses ordinaires extraites du budget du Ministère des Travaux Publics en 1910; de 1835 à 1900, les dépenses ont été reconstituées sur base des rubriques figurant à ce budget et extraites du Ministère de l'Intérieur et de l'Agriculture et du Ministère des Finances (1900).



Ces tableaux indiquent clairement qu'à cette politique relativement "pondérée" de l'Etat vis-à-vis des forces publiques, on peut trouver une explication en terme de priorité donnée au développement économique par les classes dirigeantes belges.

Tout développement implique des choix stratégiques entre différents secteurs. La priorité pour les gouvernants belges a été donnée au développement industriel du pays par la prise en charge par l'Etat des "économies externes" du capital, et l'importance de la défense tant externe qu'interne a été, le plus possible, laissée au second plan - du moins entre 1839, moment où les dangers externes étaient définitivement écartés, et les années précédant immédiatement la Première Guerre Mondiale.

Ainsi la progression constante du budget des Communications répondait bien aux intérêts économiques dominants (mines et sidérurgie) de l'époque qui étaient les plus directement concernés par un dense réseau de communication. On sait par ailleurs que les Etats libéraux du XIXe siècle pratiquaient le non-interventionnisme dans les domaines directement liés au développement économique, mais qu'ils n'hésitaient pas à intervenir, indirectement, dans le domaine des infrastructures, afin de créer les économies externes du capital. Cette politique se reflétait ainsi dans l'évolution du budget relatif aux Communications. Ce budget était central : il commandait la mise en place des infrastructures organisant la vie économique du pays. Il s'agissait d'organiser un marché interne homogène, tant marché du travail que de la consommation, ainsi que de développer des liens avec l'étranger si importants pour ce petit pays très tôt exportateur.

Amélioration de la qualité des forces répressives

Si les motivations politiques et électorales présidaient aux décisions (et aux absences de décisions) relatives aux forces publiques, les gouvernements veillaient également à l'amélioration de leur "qualité" et cela d'autant plus que les coûts devaient rester réduits.

C'est en ce sens qu'il faut interpréter différentes mesures préconisées par la loi de 1897 relative à la garde civique. En effet, d'après celle-ci, les officiers supérieurs de la garde ne seraient plus élus tandis que les élections seraient maintenues pour les officiers de compagnies. Toutefois, l'article 45 du projet de loi exigeait que, désormais, avant les élections, tout candidat à un grade d'officier fasse preuve d'un diplôme d'aspirant officier délivré par un jury spécial. L'exposé des motifs du projet de loi stipulait que le sentiment de discipline ne peut que gagner à ce que les élections soient moins fréquentes et la prolongation du mandat donnera à l'officier plus d'indépendance et, par conséquent, plus d'autorité sur les hommes qu'il est appelé à commander" (6).

Cette loi de 1897 durcissait également l'entraînement de la milice citoyenne, du moins pour le premier ban (les gardes âgés de 20 à 32 ans) qui devait apprendre le maniement du fusil et l'école du soldat (7).

---

(6) Documents parlementaires n° 21, Chambre, séance du 26 novembre 1896, exposé des motifs, p. 70.

(7) Cfr. P. DELFOSSE, op.cit., vol. 3, p. 27.

"Centralisation" et "cléricalisation".

Lorsque le gouvernement catholique introduisait l'importante réforme de la garde civique de 1897, il entendait accroître l'efficacité de la milice citoyenne en tant que force de l'ordre. Mais, il visait également à la neutraliser politiquement par un processus de "centralisation" et de "cléricalisation".

On sait que cette force publique qui coûtait si peu cher à l'Etat posait néanmoins le problème politique de ses sympathies libérales (8). De plus, l'élargissement du système électoral risquait d'entraîner la montée d'un pouvoir socialiste au niveau des communes les plus industrielles, aussi fallait-il éviter son emprise sur les forces de l'ordre à ce niveau. Grâce à cette loi de 1897, le pouvoir central se donnait les moyens de contrôler directement la milice citoyenne. Désormais, la garde civique dépendait autant du Ministre de l'Intérieur que du bourgmestre. Le Ministre de l'Intérieur pourrait même convoquer la garde citoyenne contre l'avis de l'autorité communale et pour un service à rendre dans une commune autre que la sienne. De plus, le gouvernement catholique s'attribuait un pouvoir de contrôle au niveau de la nomination des officiers supérieurs de la milice ainsi qu'au niveau de la composition des listes qui recensaient les citoyens aptes (suivant leur âge et leurs finances) à figurer au rang de la garde.

En 1899, un souci similaire animait le gouvernement lorsqu'il déposait un projet de loi sur la réorganisation et les attributions de la gendarmerie. Ce projet assurait à l'exécutif

---

(8) Cfr. P. DELFOSSE, Ordre public et conflits sociaux dans la société belge (1830-1914) vol. I, Ordre public et conflits éthico-religieux, 1980, crehides, 74 p.

un pouvoir absolu sur la gendarmerie. Il empêchait les conflits de prérogatives avec les autorités communales. Ce dernier projet devait cependant tomber dans les oubliettes.

Quant à l'armée, on se trouve devant un enjeu électoral très caractéristique.

Les systèmes de remplacement et du volontariat avantageaient le pouvoir catholique. Ils assuraient un recrutement militaire nettement orienté vers les masses rurales catholiques flamandes. Celles-ci traversaient une situation de crise économique, elles pouvaient trouver préférable de s'enrôler dans l'armée plutôt que de subir la misère. La solde des miliciens (y compris les remplaçants et les volontaires) dont le montant ne cessât de s'accroître, ainsi que la promesse d'un emploi dans les services publics lorsque le service militaire serait achevé, pouvaient représenter une assurance contre la pauvreté. On peut en juger d'après le tableau suivant qui donne la disparité régionale des "volontaires avec prime" (qualifiés de "remplaçants" avant 1870).

Provinces wallonnes		Provinces flamandes	
Namur	2	Anvers	36
Luxembourg	5	Flandre Occid.	36
Liège	8	Flandre Orien.	128
Hainaut	2	Limbourg	16
Brabant (1/3)	18	Brabant (2/3)	37
TOTAL	35	TOTAL	253

(9)

(9) Cfr. Annales Parlementaires, Chambre, séance du 26 octobre 1909, p. 2.372.

Les lois favorables au "volontariat" surajoutaient leurs effets au déséquilibre régional en matière de recrutement militaire lié à la démographie plus forte en Flandre qu'en Wallonie. L'article 7 de la loi du 8 mai 1847 prévoyait, en effet, que le "contingent sera réparti entre les provinces et les communes proportionnellement au nombre des jeunes inscrits pour la levée" (10). Cette disparité régionale pour l'ensemble des militaires incorporés s'observe à partir des chiffres suivants :

	Militaires flamands incorporés	Militaires francophones incorporés
1880	5.845	4.906
1890	4.545	4.594
1900	7.051	4.677
1903	8.423	5.434
1909	7.994	5.436
1912	10.344	9.036

(11)

De là, nous formulons l'hypothèse suivante :  
le pouvoir catholique n'a-t-il pas tenté - par ses lois sur la rémunération des miliciens et ses mesures en faveur du remplacement et du volontariat - de se servir de la classe paysanne flamande comme "classe appui" (au sens de Poulantzas) des intérêts dominants de l'époque (propriétaires fonciers

(10) Le Major Baron de Ryckel, Histoire de l'établissement militaire en Belgique, t. 1, Gand, imp. van Doosselaere, 1907, p. 238.

(11) Chiffres établis à partir d'un regroupement des statistiques relatives à "l'instruction des hommes incorporés dans l'armée", seules données officielles publiées fournissant les origines linguistiques du milicien, cfr. l'Annuaire de Statistique de la Belgique.

catholiques et grande bourgeoisie industrielle catholique et libérale) ?

Le terme de "cléricalisation" de l'armée reçoit donc ici le sens d'une "christianisation" du recrutement de ses effectifs.

Toutefois, la loi de 1909 qui introduisait un service militaire personnel partiel allait contrecarrer cette stratégie liée aux fractions les plus conservatrices du parti catholique. En effet, le système de "un fils par famille" touchait la Wallonie plus que proportionnellement par rapport à sa population masculine en âge de service, comparativement à la Flandre. Le contexte international et l'arrivée au pouvoir des "centristes" catholiques jouaient un rôle décisif en cette matière.

Il faut enfin rappeler que le développement des aumôneries militaires était hautement souhaité dans le cadre du vote de la loi de 1913 sur le service personnel général.

Ces quatre dimensions font essentiellement référence à la politique de l'Etat belge vis-à-vis de la sécurité intérieure du pays. On sait, toutefois, que la période que nous avons étudiée fut très agitée au plan international.

Dès lors, quelle part attribuer aux facteurs d'ordre national et aux facteurs d'ordre international pour expliquer l'évolution des mesures politiques, surtout en matière militaire ?

Les désordres sociaux internes furent-ils plus décisifs en ce domaine que le contexte international (la guerre entre

la Prusse et l'Autriche en 1866, la guerre entre la Prusse et la France en 1870, la montée croissante de la tension internationale dès la première décennie de ce vingtième siècle) ?

Nos études : Ordre public et conflits éthico-religieux et Ordre public et conflits socio-économiques et politiques ont montré que, lors des grandes manifestations, l'armée avait toujours été présente d'une manière directe ou indirecte. L'armée était donc bien concernée par les questions du maintien de l'ordre à l'intérieur du pays. Ce dernier servait-il de "prétexte" ou de cause réelle aux appels lancés pour le renforcement des effectifs militaires et, plus encore, pour l'amélioration de la qualité de ces effectifs par l'introduction du service militaire personnel ? La réponse doit être nuancée non seulement suivant les auteurs porteurs de ces revendications, mais également suivant la conjoncture politique nationale et internationale.

### 3. Le dilemme : répression / développement

En gros, on peut dire que la politique de l'Etat belge en matière répressive, loin d'être celle d'un Etat qui concentrerait ses efforts sur la protection du libéralisme par le renforcement de ses forces, était plutôt celle d'un Etat qui répugnait à mobiliser trop de ressources en ce domaine, et cela malgré les chocs sociaux liés à la croissance industrielle.

Cette situation peut être expliquée à la fois pour des raisons d'ordre politique et pour des raisons d'ordre

économique.

Les "réticences" du pouvoir politique en matière du développement des forces publiques sont essentiellement créées par des conflits d'intérêts entre les "familles politiques". Ces conflits d'intérêts se situaient d'ailleurs sur plusieurs axes. En ce qui concerne la garde civique, le conflit se manifestait surtout entre catholiques et libéraux, les premiers tentant de prendre le contrôle d'une force qui appartenait traditionnellement au camp libéral. En ce qui concerne l'armée, les conflits d'intérêts mettaient en jeu la "famille" libérale, la "famille" socialiste et divisaient le monde catholique entre les partisans du conservatisme le plus absolu et les partisans de concessions nécessaires à l'opposition des gauches ainsi que face à la situation internationale.

Sur le plan économique, notons que chaque système socio-politique se distingue par une stratégie globale du développement, stratégie qui lui est dictée par ses structures internes et son environnement.

La stratégie de la Belgique visait un développement économique essentiellement basé sur des entreprises de transformation ouvertes au monde, et donc très dépendantes de l'étranger, par rapport auxquels l'Etat allait très rapidement développer une infrastructure de communication extrêmement dense afin d'assurer une dimension optimale à leur marché (marché de l'emploi, marché des matières premières, marché des produits pondéreux). Il ne s'agissait pas pour autant de mener une politique de grande ou de moyenne puissance au cours de la période qui précédait la colonisation du Congo, mais aussi, en partie, après celle-ci.

Cette considération théorique générale qui semble, à première vue, éloignée de notre sujet, lui assure, toutefois, un principe explicatif qui, loin d'être unique, nous paraît néanmoins très important. Nous y voyons, en effet, une cause essentielle de cette volonté du pouvoir d'Etat de ne pas mobiliser trop de ressources en matière de sécurité. Nous formons ainsi l'hypothèse de la prééminence accordée (par les gouvernements successifs) à des motivations économiques ainsi qu'aux motivations électorales, qui leur sont corrélées, sur celles de la sécurité et cela, même après 1886. Ces classes dirigeantes découvrent l'existence d'une "question sociale" après les émeutes de 1886, alors que la question de la "sécurité intérieure" était plus prégnante qu'auparavant.

Cette prééminence entraînait les dirigeants politiques à choisir des solutions à moindre coût pour résoudre les problèmes du maintien de l'ordre et à miser ainsi sur la garde civique, force de répression si économique pour l'Etat belge.

Une telle stratégie de développement convenait particulièrement à la Belgique. Victime d'occupations multiples, reposant sur un tissu solide d'autonomies communales, l'Etat belge n'était pas - et n'est toujours pas - doté de structures politiques centrales autonomes et puissantes capables d'imposer sa politique à la "société civile" (à l'instar de la France à certaines époques de son histoire). Or, nous pensons qu'il existe une corrélation entre le degré d'autonomie des structures politiques centrales, la puissance de l'administration et l'étendue des forces publiques. Nous en déduisons que cette stratégie de développement à tout prix trouvait, en Belgique, un terrain politique tout préparé, peu susceptible de l'entraver ou d'essayer de lui imposer des objectifs concurrentiels. Priorité au développement économique (essentiellement fondé

sur l'exportation des produits semi-finis) sur toute autre considération et absence de structures politiques centrales autonomes et puissantes sont, à notre sens, deux facteurs qui vont de pair et s'interpénètrent pour expliquer la part relativement faible réservée par l'Etat belge au domaine des forces publiques.

Malgré les difficultés, les oppositions d'intérêt politique, les lenteurs dans les prises de décision qui en découlent, le choix stratégique pour une politique de la meilleure rentabilité du capital de la part de l'Etat aux dépens d'un investissement prioritaire en matière de forces publiques, la répression des troubles sociaux fut efficace. Le régime parvint à se maintenir. On peut trouver à cela des causes aussi bien relatives à la répression elle-même qu'à la forme d'équilibrage de la société belge, facteurs d'ailleurs trop souvent sous-estimés dans l'analyse du maintien de l'ordre en Belgique.

Il est clair que la répression directe a joué un rôle. La répression fut même meurtrière. D'autre part, l'amélioration des techniques de répression elle-même a fonctionné dans le sens de l'efficacité. Sur base de nos études antérieures on peut caractériser l'évolution des forces publiques comme allant dans un quadruple sens (12) :

1.- L'amélioration des techniques de répression, notamment par rapport aux manifestations urbaines.

2.- L'importance de plus en plus grande donnée au caractère dissuasif et préventif de la répression par d'amples déploiements de force.

---

(12) Cfr. P. DELFOSSE, op. cit., vol. 1 et vol. 2.

3.- La diminution du rôle de choc frontal de l'armée et, parallèlement, la spécialisation de la gendarmerie dans ce type d'intervention.

4.- Le déclin de la garde civique et cela malgré la loi de 1897; ceci peut être interprété comme une réticence de plus en plus nette du pouvoir à recourir à une force politique de répression au profit d'une force technique (essentiellement la gendarmerie).

Cette efficacité dans la répression - qui n'est d'ailleurs pas contradictoire avec la mauvaise qualité de l'armée (Marx parlait de son "ridicule", le manque d'entraînement de la milice citoyenne, la faiblesse des effectifs militaires ou encore de ceux de la gendarmerie - suffit-elle pour expliquer la stabilité de la société belge ? Ici encore, il faut donner à la réflexion une dimension plus globale. Certes, la répression armée directe a joué un rôle. Nous pensons, néanmoins, que les facteurs explicatifs de la stabilité de la société belge se trouvent également - et même surtout - ailleurs. Nous nous référons ici à tous les aspects "intégrateurs" du système belge de l'époque, tels que nous les avons déjà mis en relief (13). Il s'agit de cette "stratification" institutionnelle croissante édiflée par un effet de concurrence entre les "familles" politiques - catholique, libérale, socialiste - en vue d'une prise en charge des masses populaires, notamment sur le plan idéologique, mais qui, plus largement, visait l'encadrement du plus grand nombre possible d'activités quotidiennes de la population.

---

(13) Cfr. P. DELFOSSE, La formation des familles politiques en Belgique (1830-1914), dans Res Publica, vol. XXI, 1979, n° 3, pp. 465-494.

Il s'agit aussi du mode de pouvoir des catholiques soucieux d'appliquer cette double stratégie du chancelier Bismarck pour qui la guerre contre le socialisme devait être conduite à la fois par la manière forte, la sévérité et la répression et par la manière douce, la protection et l'assistance. En ce sens, rappelons l'exemple du lendemain des émeutes de 1886, où le gouvernement Beernaert inaugurait une politique sociale dans laquelle l'Etat cessait "d'être indifférent" et devenait "protecteur". De 1887 à 1890, une série de lois furent effectivement édictées (14).

Il s'agit enfin du réformisme socialiste et de ses alliances avec les libéraux qui l'entraînait finalement dans une stratégie de lutte plus "anti-cléricale" que révolutionnaire. Cette stratégie réformiste, de plus en plus encouragée par une petite bourgeoisie contrôlant le mouvement ouvrier, conduisait au développement de quasi-appareils d'Etat (coopératives, mutualités, syndicats, etc.) destinés à encadrer la classe ouvrière. Le mouvement socialiste devenait ainsi une "masse organisée" qui, comme telle, lui assurait un caractère incontestablement plus dangereux pour le pouvoir, avec la nécessité pour celui-ci de revoir et d'améliorer l'efficacité de ses forces publiques, mais qui, tout à la fois, rendait les issues des conflits plus facilement négociables, la masse étant "tenue en main" par des leaders qui pouvaient lui imposer

- 
- (14) - loi sur les conseils de prud'hommes (1887);  
 - loi sur les conseils de l'industrie et du travail (1887);  
 - loi sur le paiement des salaires (1887);  
 - loi sur l'insaisissabilité et l'incessabilité des salaires (1887);  
 - loi sur l'inspection du travail (1888);  
 - loi sur la protection des enfants dans les professions ambulantes (1888);  
 - loi sur les habitations ouvrières (1889);  
 - loi sur le travail des femmes et des enfants (1889);  
 - loi sur la caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail (1890).

silence. On sait d'ailleurs que c'est la voie de la négociation qui a fini par prévaloir et par faire du monde socialiste, à côté du monde catholique et du monde libéral, un des trois piliers de cette société belge qu'il voulait, à l'origine, profondément modifier.

La Belgique offre donc l'exemple d'une société qui a créé des liens très spécifiques entre "sécurité et développement"; ces liens sont, certes, marqués par l'intervention des forces publiques, mais aussi par des facteurs "civils" de nature politique et sociale qui devaient conduire à assurer une croissance industrielle très rapide du pays en évitant que les luttes sociales n'acquièrent un effet désintégrateur. La Belgique devint ainsi un des Etats qui, tout en connaissant des conflits internes très durs, parvint à rester un des plus stables d'Europe, au cours de ce XXe siècle.

PASCALE DELFOSSE,