

Het optreden van de koning in België, in het bijzonder tijdens regeringscrisisen

door Karel RIMANQUE,

Gewoon hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

en Mark WOUTERS,

Assistent aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

I. De rol van de koning in een parlementaire democratie

Het Belgische grondwettelijke bestel biedt geen ruimte voor persoonlijke machten die de koning zou kunnen uitoefenen zonder de medewerking van de ministers¹. De koning kan geen enkele handeling met politieke betekenis stellen, zonder dat een lid van de regering daarvoor de verantwoordelijkheid op zich neemt en dus rekenschap kan afleggen voor het parlement. De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de politieke daden van het onschendbare en niet-bekwame staatshoofd duldt in een parlementaire monarchie geen uitzondering. In geen enkele aangelegenheid kan de koning optreden zonder de medewerking van de verantwoordelijke minister².

Deze verhouding tussen de koning, de ministers -in het bijzonder de eerste minister- en het parlement wordt in de grondwet in sobere bewoordingen bevestigd. De persoon des konings is onschendbaar, zijn ministers zijn verantwoordelijk (art. 63); in geen geval kan een mondeling of schriftelijk bevel van de koning een minister van zijn verantwoordelijkheid ontheffen (art. 89); geen akte van de koning kan gevolg hebben, wanneer ze niet medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt (art. 64).

Deze grondwettelijke regels ontnemen de koning weliswaar elke (rechtstreekse) politieke *macht*, maar beletten hem niet politieke *invloed* uit te oefenen. Die invloed zal zelfs aanzienlijk zijn, indien hij het gezag van een onafhankelijke en onpartijdige positie kan koppelen aan de politieke ervaring die voortvloeit uit de

(1) Sinds de grondwetswijziging van 1970 hebben ook staatssecretarissen een recht van medeondertekening (art. 91bis G.W.; zie ook artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 maart 1972, *B.S.*, 28 april 1972).

(2) Ook koninklijke bevoegdheden als het genaderecht, het opperbevel over het leger, de leiding van de buitenlandse betrekkingen of het ontbindingsrecht mogen nooit als persoonlijke bevoegdheden van de koning worden beschouwd. J. DE MEYER, *De monarchie in de moderne staat*. In: *Res Publica*, 1967, nr. 1, blz. 181; K. RIMANQUE, *De monarchie en de bescherming van de democratische rechtsstaat*. In: *Liber amicorum Josse Mertens de Wilmars*. Antwerpen, 1982, blz. 230-231.

lange duur van zijn koningschap en een prestige ontleend aan een toegewijde ambtsvervulling.

Die zelfde beïnvloedingsmogelijkheid blijkt ook uit de klassieke formule die de koning het voorrecht geeft door zijn ministers ingelicht te worden, hen aan te moedigen en hen te waarschuwen. Een meer hedendaagse vertaling van deze prerogatieven zou kunnen luiden dat de koning zijn ministers vragen mag stellen, met hen van gedachten mag wisselen en hen de heroverweging van voorgenomen beslissingen mag suggereren.

De grondwettelijk voorgeschreven discretie over de dialoog tussen de koning en zijn ministers duldt echter geen uitzondering, zodat het eventuele aandeel van de koning in een besluitvormingsproces niet mag blijken. Dit zou immers de duidelijke regel van artikel 89 van de grondwet miskennen.

Anderzijds vereist de grondwet dat de ministers de verantwoordelijkheid opnemen voor de handelingen van de koning en niet omgekeerd. Schending van deze absolute verplichting tot discretie zou er toe kunnen leiden dat de koning ertoe wordt aangespoord zijn prestige bij de bevolking aan te wenden als pleitbezorger van de politiek van de regeringsmeerderheid. Op deze wijze zou het vertrouwen in zijn onpartijdigheid ernstig op de proef worden gesteld ³.

* * *

Het resultaat van de koninklijke invloed bestaat erin dat de regering ermee akkoord gaat de verantwoordelijkheid voor een persoonlijk optreden van het staats-hoofd op zich te nemen of een ter ondertekening voorgelegd document opnieuw in te trekken.

Uiteraard mag en zal de regering daartoe slechts bereid zijn, indien ze daarvoor kan rekenen op de -minstens stilzwijgende- steun van een parlementaire meerderheid.

Meteen wordt duidelijk dat de politieke invloed van de koning slechts zinvol én aanvaardbaar is, in de mate dat hij de houding van de regering oriënteert in overeenstemming met de wensen van die parlementaire meerderheid. De koning wordt immers geacht zijn invloed bij de bestuurders van het land niet aan te wenden om persoonlijke voorkeuren door te drukken, maar uitsluitend om het "belang van de natie" te behartigen. Het laatste woord over de inhoud of interpretatie van dat belang moet in een parlementaire democratie bij de volksvertegenwoordiging.

In praktijk zal de zienswijze van het parlement echter zelden afwijken van het regeringsstandpunt. Zolang een regering door de meerderheidspartijen gedoogd wordt, zal zij er dankzij het fenomeen van de partijtucht immers probleemloos in slagen het parlement haar wil op te leggen. In die omstandigheden lijkt de daad-

(3) K. RIMANQUE, *a.w.*, blz. 231.

werkelijke invloed van de koning op het dagelijkse regeringsbeleid eerder beperkt.

Ook formeel wordt de rol van de koning naar de achtergrond verdrongen. De kring van bevoegdheden die in de staat niet kunnen worden uitgeoefend zonder de handtekening van het staatshoofd, is aanzienlijk gekrompen. Zo verleent de koning niet langer zijn medewerking aan de decreten, besluiten en beslissingen van de gemeenschappen en de gewesten, trekken de ministers een toenemende zelfstandige normatieve en beslissingsbevoegdheid naar zich toe en heeft het staatshoofd evenmin een aandeel in het besluitvormingsproces in het kader van de Europese Gemeenschappen.

Ten slotte speelt ook de invloed van de media, die de nationale besluitvorming op de voet volgen. Onmiddellijk na de afloop van een vergadering van een kernkabinet of ministerraad worden de beslissingen voor de microfoon of de camera openbaar gemaakt. De koning wordt voor een voldongen feit geplaatst. Hij kan de beslissing niet meer beïnvloeden, zonder dat zijn aandeel in de totstandkoming ervan bekend geraakt en hij dus verplicht wordt de kroon te ontbloten ⁴.

Toch kan niet betwist worden dat de huidige koning invloed uitoefent of poogt uit te oefenen. Het volstaat de openbare toespraken van de koning te overlopen - ook al worden die uitgesproken onder verantwoordelijkheid van en na ruggespraak met de regering - om de steeds weerkerende accenten te herkennen, die onmiskenbaar getuigen van de persoonlijkheid van deze vorst. Enkele daarvan zijn de bezorgdheid van de koning om het welzijn van allen die in de belangenbehartiging middels de politieke en sociale bewegingen geen stem hebben : de armen, de jeugd, de -ook ongeboren- kinderen, de gehandicapten, de migranten ; het thema van de solidariteit : solidariteit in de gezinnen, solidariteit tussen alle participanten aan de economische produktie, solidariteit tussen de bevolkingsgroepen die dit land bewonen, solidariteit tussen alle volkeren, met bijzondere aandacht voor de ondersteuning van de Europese integratie en voor rechtvaardige verhoudingen tussen het rijke noorden en het noodlijdende zuiden ; en de voortdurende bekommernis om de eerbiediging van de fundamentele rechten van de mens, waar ook ter wereld.

* * *

De koning zal zijn beïnvloedingsmacht vooral aanwenden op ogenblikken waarop fundamentele meningsverschillen rijzen. De monarchie heeft het voordeel dat

(4) F. DELPEREE, B. DUPRET, Nul ne peut découvrir la Couronne. In : *Les Cahiers constitutionnelles*, 1989, blz. 26-27.

Deze praktijk groeide samen met de toenemende politieke betekenis van de ministerraad. Ze werd geleidelijk een gewoonte onder Leopold III die daar meermaals uitdrukkelijk tegen protesteerde. Zie C.-H. HÖJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala, 1946, blz. 336, n. 9 en blz. 352-353, n. 8.

zij afstand kan nemen ⁵. Haar grondwettelijke rol bestaat er dan in te wijzen op het deze tegenstellingen overstijgende algemeen belang en te waken over het behoorlijk blijven draaien van het democratische raderwerk.

Vanzelfsprekend staat het staatshoofd niet helemaal alleen tegenover de regering. Het kabinet van de koning ⁶ -en in het bijzonder de kabinetschef- adviseert hem bij alle politieke vraagstukken. Bovendien zou hij steeds de raad kunnen inwinnen van een aantal gesprekspartners, met wie hij een bijzondere relatie heeft en waarnaar graag verwezen wordt als de "omgeving" van de koning.

De periodes bij uitstek, waarin de koning zijn grondwettelijke taak op zich moet nemen, zijn de regeringscrisissen. De koning treedt op die ogenblikken uitdrukkelijk in de schijnwerpers. Van hem wordt een aantal beslissingen verwacht: de weigering of aanvaarding van het hem aangeboden ontslag, de eventuele ontbinding van de kamers, de aanduiding van een informateur of formateur, de benoeming van de nieuwe regering...

In dit domein krijgt de koning ook de meeste kansen om zijn persoonlijke beoordeling en zijn politieke behendigheid tot uiting te laten komen. Dit betekent niet dat zijn vrijheid van handelen onbeperkt zou zijn. Integendeel, precies omdat de grondwettelijke "dekking" van zijn optreden hier het minst sterk is, moet het subjectieve oordeel van de koning zo veel mogelijk op de achtergrond blijven (*infra*).

II. Het antwoord van de koning op een ontslagaanbod

A. Drie mogelijke houdingen

Wanneer de eerste minister hem het ontslag van de regering aanbiedt, kan de koning in principe drie houdingen aannemen: hij kan het ontslag aanvaarden, het weigeren of zijn antwoord voor korte tijd in beraad houden.

In de eerste plaats kan de koning enige bedenktijd vragen om op de ontslag-aanbieding te antwoorden. Een mededeling van het paleis vermeldt dan dat de koning *zijn antwoord in beraad houdt*. Door die houding kan de koning zijn twijfels uitdrukken over de ernst van het conflict dat de politieke crisis veroorzaakte. In de meeste gevallen betekent dit dat de koning het ontslag uiteindelijk zal weigeren. Hij stelt zijn antwoord uit om de regering nog even bezinningstijd te gunnen en haar de kans te bieden de rangen opnieuw te sluiten. Als die bezinnings-

(5) "De meesten onder U vertegenwoordigen groepsbelangen, rechtmatige belangen uiteraard, maar waarvan de verdediging kan leiden tot de achteruitstelling van het algemeen belang. De monarchie heeft haar beperkingen, maar zij heeft ook het voordeel dat zij afstand kan nemen. En het is haar essentiële taak de politieke gegevens te synthetiseren."

Rede van koning Boudewijn tot alle regeringsleden naar aanleiding van het ontslag van de regering op 31 maart 1981. In: A. ALLEN, J. DUJARDIN, *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*. Brussel, 1986 (hierna verkort geciteerd: Rede van koning Boudewijn), blz. 392.

(6) A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*. Brussel, 1979, blz. 129-135.

periode resultaat oplevert, weigert de koning daarop, op verantwoordelijkheid van de eerste minister, het ontslag.

De periode tussen het ogenblik waarop de eerste minister zich op het paleis aanbiedt en het (positieve of negatieve) antwoord van de koning moet echter zo kort mogelijk blijven. In die tussenperiode bevindt de regering zich immers in een delicate positie. Enerzijds behoudt zij ontegensprekelijk al haar bevoegdheden, zolang de koning het ontslag niet (principeel) aanvaard heeft⁷. Anderzijds kan het democratische mechanisme van de parlementaire controle moeilijk spelen. Aan die situatie moet zo snel mogelijk een einde komen.

Als de koning het ontslag *aanvaardt*, gaat het enkel om een principiële beslissing. Indien de aanvaarding onmiddellijk volledig uitwerking zou krijgen, zou het land het een tijd lang zonder regering moeten stellen. Daarom vraagt de koning de uittredende regering voorlopig aan te blijven met het oog op "de afhandeling van de lopende zaken". Slechts nadat er een nieuwe regering tot stand is gekomen, volgt de formele aanvaarding van het ontslag van de vorige. Op dat ogenblik ook neemt de nieuwe eerste minister de verantwoordelijkheid op zich voor de aanvaarding door de koning van het ontslag van zijn voorganger^{8 9}.

Als de koning het aangeboden ontslag *weigert*, blijft de regering gewoon aan. Het "incident" zal weinig sporen nalaten, omdat de weigering van het ontslag in geen enkel officieel document (koninklijk besluit) wordt opgenomen. De afwezigheid van schriftelijke stukken -behalve een persmededeling van het paleisbelet natuurlijk niet dat de eerste minister de politieke verantwoordelijkheid voor de beslissing van het staatshoofd draagt.

* * *

(7) Advies van de afdeling administratie van de Raad van State, 3 april 1980, *A.P.T.*, 1980, blz. 266-269.

(8) De afronding van de regeringswissel gaat gepaard met de publikatie van drie koninklijke besluiten die de zelfde datum dragen. Het eerste benoemt de nieuwe eerste minister en wordt mee ondertekend door de uittredende eerste minister. De nieuwe premier tekent op zijn beurt het tweede waarin het ontslag van de vorige regering, met inbegrip van de premier, formeel wordt aanvaard en het derde dat de nieuwe regeringsleden benoemt.

(9) Wat gebeurt er als de eerste minister zichzelf opvolgt? Bij enkele recente voorbeelden weigerde de koning formeel in te gaan op de eerder principeel -maar niet op papieringewillige ontslagaanvraag van de premier (bij voorbeeld K.B. 9 mei 1988, *B.S.*, 10 mei 1988). Wanneer de nieuwe regering tot stand komt, verschijnt een koninklijk besluit in die zin, getekend door de (een) vice-eerste minister van de uittredende regering.

De aanblijvende eerste minister tekent daarop het besluit waarin de koning het ontslag van zijn *ex-collega's* -waaronder ook de vice-premier- aanvaardt en het derde dat de nieuwe regeringsleden benoemt. Deze uitzonderingsregel geldt enkel voor de eerste minister. Voor andere regeringsleden, die hun portefeuille eveneens behouden, verschijnen wel op de zelfde dag en de zelfde bladzijde van het Staatsblad koninklijke besluiten die hen ontslag verlenen en vervolgens opnieuw benoemen.

Deze drie mogelijke antwoorden betekenen echter niet dat de koning vrij mag kiezen hoe hij op een ontslagaanbieding reageert. Meer zelfs, in een aantal gevallen heeft de koning *geen keuze*. Zo moet hij het hem aangeboden ontslag aanvaarden, wanneer het parlement of de kiezers de regering tot aftreden dwingen (zie B en C).

Enkel indien de regering uit eigen beweging haar ontslag aanbiedt, behoudt het staatshoofd enige beoordelingsvrijheid (zie D), al mag zijn keuze ook dan geen louter persoonlijke voorkeuren uitdrukken; ze kan niet anders dan een *objectieve keuze* zijn. Bovendien ligt het laatste woord steeds bij de ministers -en in de eerste plaats bij de premier- die niet gedwongen kunnen worden aan te blijven. *Nemo potest cogi ad factum* geldt ook voor de regering.

B. Het parlement dwingt de regering tot ontslag

Indien de kamer of de senaat hun vertrouwen aan de regering¹⁰ ontnemen, moet zij de koning haar ontslag aanbieden en heeft het staatshoofd de grondwettelijke plicht die ontslagaanvraag in te willigen¹¹. De regering regeert bij de *gratie* van een parlementaire meerderheid. Als die meerderheid haar vertrouwen in de bewindsploeg opzegt, moet die zich onmiddellijk terugtrekken.

Over het principe van deze "wet van het parlementaire regime"¹² kan geen betwisting bestaan, maar de toepassing van deze regel geeft wel aanleiding tot misverstanden.

(10) In principe zijn de ministers (op een paar uitzonderingen na) individueel verantwoordelijk voor het parlement. In praktijk zal de regering zich echter solidair moeten verklaren omdat het verlies van het vertrouwen in één minister het gezag van de hele regering ondermijnt en de betwiste maatregel bovendien vaak een beslissing van de ministerraad uitmaakt. A. MAST, J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*. Brussel, 1985, blz. 377.

Volgens de verklaring van de (socialistische) minderheid van de commissie Soenens is de "gouvernementele solidariteit één van de levende werkelijkheden van het publiek recht, die door het Verslag verzwegen worden". Verklaring van 27 juli 1949 van de heren Allard, Collard, Fayat, Housiaux, Tielemans en Van Remoortel, die zich onthouden van de stemming over het verslag (zelfde vindplaatsen als het verslag, zie noot 11), par. 2.

(11) Verslag van de Commissie ermede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling (hierna verkort geciteerd: Verslag Commissie Soenens), *B.S.*, 6 augustus 1949, hoofdstuk II (het verslag werd ook opgenomen in A. ALLEN, J. DUJARDIN, *a.w.*, blz. 373-387); B. WALEFFE, "Le Roi nomme et révoque ses ministres" *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*. Brussel, 1971, blz. 92; A. MAST, J. DUJARDIN, *a.w.*, blz. 378.

(12) F. DELPEREE, *Droit constitutionnel*, t. II *Le système constitutionnel*, livre III *Les procédures de crise*. Brussel, 1989 (hierna verkort geciteerd: F. DELPEREE, *Procédures de crise*), blz. 425.

In principe kan elke stemming die de regering in de minderheid stelt, zelfs over de op het eerste gezicht meest onbeduidende aangelegenheid, getuigen van het parlementaire wantrouwen en dus de regering verplichten op te stappen¹³. Nochtans wordt vaak voorgehouden dat de koning bij de overweging van de ontslaanvraag het recht heeft het ondubbelzinnige karakter van het gebrek aan vertrouwen te beoordelen, zodat hij toch nog een marginale keuzevrijheid behoudt. Als de koning meent dat het parlement dubbelzinnig is geweest in de uitdrukking van zijn wantrouwen, zou hij het ontslag mogen weigeren¹⁴.

Die zienswijze is verwarrend. Niet de "dubbelzinnigheid" van het resultaat, maar het *statuut* van de stemming is van doorslaggevend belang, met andere woorden de vraag of het al dan niet om een "*vertrouwensstemming*" ging. Als de uitslag van een dergelijke stemming negatief uitvalt, moét de regering haar ontslag aanbieden en kan de koning niet anders dan dit ontslag te aanvaarden.

Enkel indien de regering een andere dan een vertrouwensstemming verliest, hoeft dit niet te betekenen dat de parlementaire meerderheid haar vertrouwen in de bewindsploeg wil opzeggen. Als zij in die omstandigheden toch besluit de koning haar ontslag aan te bieden, gaat het niet langer om een gedwongen, maar om een *spontaan* ontslag. Bij de beoordeling van een dergelijke ontslaanvraag, behoudt het staatshoofd wél enige vrijheid (zie *infra*).

Met het oog op dit onderscheid, dient nauwkeurig vastgesteld wanneer het parlement een zogenaamde vertrouwensstemming houdt. Het parlement kan op drie verschillende manieren "ondubbelzinnig" zijn wantrouwen uitspreken en de regering tot opstappen dwingen. Het kan een motie van wantrouwen aannemen, een motie van vertrouwen verwerpen of weigeren de regering te volgen bij een stemming waaraan ze zelf de vertrouwenskwestie had gekoppeld.

Naar aanleiding van een debat over een regeringsverklaring of een interpellatie kunnen parlamentsleden een gemotiveerde motie indienen, waarover gestemd wordt bij de afsluiting van het debat. In de tekst van de motie spreekt het parlement zich in min of meer expliciete bewoordingen uit over de regeringspolitiek.

Een *motie van wantrouwen* gaat gewoonlijk uit van de oppositie en vermeldt uitdrukkelijk dat het parlement zijn vertrouwen in (de geïnterpelleerde minister of) de regering opzegt. Indien een kamer een dergelijke motie aanneemt, moét de regering haar ontslag aanbieden¹⁵.

(13) O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II *Les pouvoirs de l'Etat*. Liège, 1908, blz. 295.

(14) Verslag commissie Soenens, hoofdstuk II; B. WALEFFE, *a.w.*, blz. 93; A. MAST, J. DUJARDIN, *a.w.*, blz. 380.

(15) J. VELU, *Droit public, Le statut des gouvernants (I)*. Brussel, 1986, blz. 724-725.

De parlementaire meerderheid countert de indiening van een motie van wantrouwen meestal door een zogenaamde *eenvoudige motie* neer te leggen. Als een kamer een eenvoudige motie, die van rechtswege voorrang heeft, aanneemt, sluit ze het debat daarmee voorgoed af.

Een *motie van vertrouwen* wordt ingediend door de meerderheid -bij voorbeeld na het debat over de regeringsverklaring- en bevestigt het parlementaire vertrouwen in het (geplande) beleid van de regering. Als het parlement zo'n motie verwerpt, dwingt ze de regering eveneens ontslag te nemen ¹⁶.

De regering kan echter ook zelf, op elk ogenblik en bij eender welke gelegenheid, haar lot aan de uitslag van een stemming verbinden. Ze stelt dan de *vertrouwenskwestie*, door op voorhand en uitdrukkelijk aan te kondigen dat zij een uit de stemming blijkend verschil van mening tussen haar en haar parlementaire meerderheid als een uitdrukking van wantrouwen tegenover haar beleid zal beschouwen. Wanneer het parlement dan inderdaad weigert haar te volgen, is de regering verplicht op te stappen ^{17 18}.

In geen van deze drie gevallen beschikt de koning over enige beoordelingsvrijheid. Hij móét het ontslag aanvaarden.

C. De kiezers dwingen de regering tot ontslag

Vanzelfsprekend kunnen ook de kiezers een regering verplichten af te treden door haar bij verkiezingen van haar parlementaire meerderheid te beroven. Een regering die haar meerderheid is kwijt gespeeld, biedt het staatshoofd onmiddel-

(16) J. VELU, *a.w.*, blz. 725.

(17) A. MOLITOR, *a.w.*, blz. 27; F. DELPEREE, *Procédures de crise*, blz. 425-426.

(18) Ligt de situatie anders indien de regering de vertrouwenskwestie stelt bij de stemming over een ontwerp van bijzondere wet en dit ontwerp vervolgens niet de vereiste tweederdemeerderheid haalt? Dat overkwam de tweede regering Martens op 2 april 1980 in de senaat. De senaat werd na een eerste verwerping opnieuw gevraagd artikel 5 van het ontwerp van bijzondere wet betreffende de gewesten en de cultuurgemeenschappen goed te keuren. De eerste minister had wel degelijk de vertrouwenskwestie gesteld (*Parl. Hand.*, Senaat, 2 april 1980, blz. 1444). Artikel 5 haalde geen tweederdemeerderheid (117 vóór, 61 tegen, 2 onthoudingen) en werd dus opnieuw verworpen. Zie voor een uitgebreid feitenrelaas: J. BRASSINNE, *La Réforme de l'Etat (III): du gouvernement Martens II au vote des lois de réformes institutionnelles sous le gouvernement Martens III*. *CRISP Courrier Hebdomadaire*, 1980, nrs. 893 en 894.

Ongetwijfeld moet de regering de koning ook in die omstandigheden haar ontslag aanbieden. En even vanzelfsprekend kan het staatshoofd dit ontslag van een regering, waar haar eigen parlementaire meerderheid uitdrukkelijk afstand van heeft genomen, niet weigeren ("Le Roi ne peut (...) qu'accepter la démission de ceux qui sont contraints de se retirer." F. DELPEREE, *Procédures de crise*, blz. 424-425. Zie ook J. DE MEYER, *a.w.*, blz. 209-210.).

Het is wel denkbaar dat de koning -zoals in 1980 ook gebeurde- zijn antwoord in beraad houdt en de eerste minister vraagt te onderzoeken of er op korte termijn geen oplossing gevonden kan worden. Die oplossing zou er bij voorbeeld in kunnen bestaan dat de regering het institutionele luik van haar programma opgeeft. In die hypothese moet ze echter op basis van een nieuwe verklaring opnieuw het parlementaire vertrouwen vragen, zodat er net zo goed van een nieuwe regering gesproken kan worden.

lijk haar ontslag aan. De koning moet de wens van de bevolking eerbiedigen en het ontslag hoedanook aanvaarden ¹⁹.

In de huidige politieke praktijk heeft deze regel nog slechts een beperkt belang, vermits het gebruik wil dat een regering na elke parlementaire verkiezing -ongeacht de uitslag- aftreedt (zie *infra*, 2.4.1.).

D. De regering biedt spontaan ontslag aan

Het aantal gevallen waarin een regering gedwongen wordt zijn ontslag aan te bieden, blijft erg beperkt. Meestal neemt ze dit initiatief uit eigen beweging, waarbij de motivering en het doel van die beslissing erg kunnen verschillen ²⁰.

1. Ontslag na verkiezingen

In een aantal gevallen schrijft de traditie voor dat de regering het staatshoofd haar ontslag aanbiedt ²¹. Het meest relevante voorbeeld is het gebruik ²² dat wil dat een regering na parlamentsverkiezingen -ook al behoudt of versterkt ze zelfs haar meerderheid- ontslag neemt. Ook de aanvaarding van dit ontslag door de koning maakt deel uit van het gebruik.

Toch is de koning niet verplicht het ontslag te aanvaarden. Als de verkiezingsresultaten in uitzonderlijke omstandigheden zouden aantonen dat de bevolking het aanblijven van de zelfde bewindsploeg wenst, mag hij het ontslag -op aanbeveling van de eerste minister- weigeren en de regering aansporen onmiddellijk

(19) F. DELPEREE, *Procédures de crise*, blz. 430-431.

Volgens deze auteur mocht ook de regering Martens VII onder geen enkel beding aanblijven na de parlamentsverkiezingen van 13 december 1987, vermits de twee Franstalige partijen (P.S.C. en P.R.L.) niet langer over een meerderheid beschikten binnen hun taalgroep van de kamer, een vereiste dat Delpérée ten onrechte afleidt uit artikel 86bis G.W.. Zie F. DELPEREE, *Avec mon boulier compteur*. In: *Journal des Procès*, nr. 119, 24 december 1987, blz. 4-5.

(20) Zie voor een niet-limitatieve opsomming: F. DELPEREE, *Procédures de crise*, blz. 434-439.

(21) Zo biedt de regering het nieuwe staatshoofd, onmiddellijk nadat hij de eed heeft afgelegd, haar ontslag aan. Die traditie lijkt een echo van de negentiende eeuwse stelling dat de regering ook het persoonlijke vertrouwen van de koning moet genieten. Het staatshoofd bevestigt daarop zijn vertrouwen in de bewindsploeg door het ontslag te weigeren.

(22) Soms wordt beweerd dat dit niet enkel een gebruik, maar een uit een vaststaande gewoonte voortvloeiende regel is, B. WALEFFE, *a.w.*, blz. 130-131.

Nochtans is het denkbaar -hoewel zeker niet aan te raden- dat een regering die versterkt uit de verkiezingen komt, besluit haar werk voort te zetten en onmiddellijk het vertrouwen van de nieuwe kamers vraagt. De regering Jaspar liet na de parlamentsverkiezingen van 26 mei 1929 trouwens weten dat ze kennis genomen had van de resultaten, dat die volgens haar aantoonde dat de politiek van de regering het vertrouwen van het land genoot en dat ze daarom geen ontslag zou aanbieden. Zie C.-H. HÖJER, *a.w.*, blz. 187; zie ook F. DELPEREE, *Chroniques de crise 1977-1982*. Brussel, CRISP, 1983 (hierna verkort geciteerd: F. DELPEREE, *Chroniques*), blz. 35 en 52.

het vertrouwen van de nieuwe kamers te vragen. De hypothese van een glasheldere, slechts voor één interpretatie vatbare verkiezingsuitslag is echter volstrekt onrealistisch in een land waar enkel coalitieregeringen denkbaar zijn. Ook binnen een meerderheid die versterkt uit de verkiezingen komt, kunnen er belangrijke verschuivingen optreden. Bovendien kan de zelfde meerderheid andere klemtonen in haar programma leggen of nieuwe namen naar voor schuiven voor ministerposten. De politieke zindelijkheid is er mee gediend dat een formateur -eventueel de uittrekkende premier- de onderhandelingen hierover op een volledig vrij gemaakt terrein kan leiden.

2. Ontslag na een ongunstige stemming in het parlement

Als de regering bij een vertrouwensstemming door haar meerderheid in de steek wordt gelaten, heeft zij de grondwettelijke plicht af te treden (*supra*, B). Die verplichting geldt niet bij andere stemmingen die ongunstig uitvallen voor de regering, omdat dan niet vast staat dat het parlement haar wantrouwen tegenover de regering heeft willen uitspreken.

Een stemming die de regering in de minderheid stelt, moet geïnterpreteerd worden. Is ze het louter toevallige gevolg van omstandigheden, zoals de afwezigheid van een aantal leden van de regeringspartijen ²³, drukt ze enkel het slechte humeur van het parlement of de onvrede van de meerderheid met één bepaald detailpunt uit ²⁴, of getuigt ze werkelijk van een vertrouwenscrisis tussen de regering en haar meerderheid? Enkel in dit laatste geval dringt het aftreden van de regering zich op.

Aan wie komt echter de interpretatie van de stemming toe? Tot enkele decennia geleden leidde elke ongunstige stemming in het parlement tot hevige debatten, waarbij de oppositie met nadruk eiste dat de regering haar ontslag aanbood. Met andere woorden: de uiteindelijke beslissing over de gevolgen van de stemming zou bij de koning moeten liggen. Hij mocht het ontslag eventueel weigeren en de regering terug naar de kamers sturen om uitdrukkelijk het vertrouwen te vragen ²⁵. Een weigering van het ontslag door de koning moest dus bekrachtigd wor-

(23) Hierin ligt meestal de verklaring voor een door de regering verloren stemming. Zie de opsomming bij A. MAST, J. DUJARDIN, *a.w.*, blz. 378-379.

(24) Op 14 februari 1933 keurde de kamer een gemotiveerde dagorde goed die de gelidigheidsverklaring van de benoeming van een burgemeester in Hastières "betreunde". Hoewel het voorwerp van de stemming volgens de woorden van de premier "absolument minuscule" was, bood de regering toch haar ontslag aan. De koning weigerde prompt, omdat -zo schreef hij- "(l)e pays ne comprendrait pas que le sort d'un gouvernement qui s'est donné à tâche de relever la situation financière et économique de la Nation puisse être liée à la question de la validation d'une élection dans un village."

Zie hierover C.-H. HÖJER, *a.w.*, blz. 215-217.

(25) Zie bij voorbeeld het debat in de senaat op 28 november 1945 en de kamerdebatten van 12 februari 1952 en 28 januari 1954. In geen van deze gevallen bood de regering haar ontslag aan.

den door een vertrouwensstemming in het parlement ²⁶.

Deze gang van zaken is zeker nu niet meer de meest voor de hand liggende. Ongetwijfeld is in de eerste plaats de regering zelf geroepen om de stemming te interpreteren. Als zij meent dat de uitslag geen bewijs van het parlementaire wantrouwen vormt, kan ze bij voorbeeld een weggestemd ontwerp opnieuw indienen en de vertrouwenskwestie koppelen aan de nieuwe stemming ²⁷.

Als ze de politieke betekenis van de ongunstige stemming hoger inschat, biedt ze eventueel toch haar ontslag aan. Zelfs in dat geval kan de eerste minister de koning nog aanraden het ontslag te weigeren, als hij ervan overtuigd is (opnieuw) op zijn meerderheid te kunnen rekenen. De "omweg" langs de koning kan dan zijn nut hebben om het parlement op de ernst van de situatie te wijzen.

Toch is het gebruik van dit drukkingsmiddel niet zonder gevaar vermits het staatshoofd niet verplicht is de raad van de premier op te volgen. De kans is zelfs niet denkbeeldig dat de koning er voor terugschrikt het ontslagaanbod te weigeren, omdat de eerste minister hem er niet volledig van kan overtuigen dat hij een parlementaire meerderheid achter zich zal krijgen. Want al neemt de premier de juridische verantwoordelijkheid voor de weigering op zich, het blijft een beslissing van het staatshoofd, die ogenschijnlijk tegen de wil van de ontslag aanbiedende regering ingaat. Als het parlement de door hem in leven gehouden bewindsploeg toch opnieuw het vertrouwen weigert, zal de publieke opinie de koning verwijten een duidelijk ongewenste regering aan het land te willen opdringen. Daarom doet de koning er in dergelijke situaties beter aan zijn antwoord in beraad te houden en het ontslag pas te weigeren op het ogenblik dat hij over spijkerharde waarborgen beschikt dat de regering op haar meerderheid kan rekenen.

3. Ontslag wegens interne spanningen

In een politiek landschap waarin enkel coalitieregeringen denkbaar zijn, is meestal niet een signaal van de kiezers of het parlement de aanleiding voor de regering om haar ontslag aan te bieden, maar wel de vaststelling dat de samenwerking tussen de coalitiepartners niet langer vlot. De breuk ontstaat niet tussen

De jaren dertig leveren echter twee bekende voorbeelden op van door de regering verloren stemmen die wél tot een ontslagaanbod leidden. In beide gevallen weigerde koning Albert erg beslist. Zie C.-H. HÖJER, *a.w.*, blz. 191-193 en blz. 215-217. Ook het verslag van de commissie Soenens spreekt (uitsluitend) over het recht van de koning om de houding van de kamers te beoordelen.

(26) Verslag Commissie Soenens.

(27) Toen de kamer op 18 december 1956 een begrotingsontwerp verwierp, weet de eerste minister dit "incident" aan de afwezigheid van een aantal leden van de meerderheid en kondigde hij aan dat de regering zelf zo snel mogelijk de vertrouwenskwestie zou stellen. De oppositie nam daar ook genoegen mee.

de regering en het parlement (of de koning), maar binnen de regering tussen de partijen die de coalitie uitmaken ²⁸.

Met andere woorden : de regering neemt ontslag omdat zij vaststelt of vermoedt dat haar meerderheid uit elkaar gevallen is. Ze hoeft daarvoor de formele stemming van het parlement, die slechts de partijstandpunten weerspiegelt, niet af te wachten. Bovendien kan zelfs een parlementaire stemming die de regering een meerderheid oplevert, tegelijkertijd de interne verbroekeling van de coalitie aantonen ²⁹.

De oorzaken van de breuk binnen de meerderheid kunnen heel verschillend zijn. Niet enkel uiteenlopende beleidsvisies, maar vaak ook gewone bewindsslijtage of louter persoonlijke wrijvingen tussen de partners brengen regeringen ten val. Bovendien houden regeringspartijen ook de stemmingswisselingen bij de publieke opinie in het oog. Als een partij meent belang te hebben bij snelle verkiezingen, zal zij niet nalaten de uitlokking van een crisis in overweging te nemen.

In theorie staat het de koning volledig vrij om het ontslag te weigeren. In het verleden werd ook vaak beklemtoond dat hij het ontslag niet moet aanvaarden indien de uitdrukking van wantrouwen uitgaat van een politieke partij of een partijorgaan ³⁰. Het staatshoofd weet echter ook -en de eerste minister zal daar in zijn advies op wijzen- dat een regering die zich in dergelijke omstandigheden voor hem aanbiedt, een quasi-zeker verloren vertrouwensstemming in het parlement anticipeert. Het ontslag toch weigeren, zou dan opnieuw een ernstig risico voor het prestige van de koning met zich brengen. Ook het staatshoofd kan de ogen niet sluiten voor de feitelijke macht van de politieke partijen ³¹.

4. Het tactische ontslagaanbod : de "fausse sortie"

Een weigering is daarentegen wel denkbaar, indien het meningsverschil binnen de meerderheid om een concrete beleidskwestie draait, zonder dat daarom de volledige regeringspolitiek ter discussie staat. In die omstandigheden volgt de regeringscrisis niet uit een onherstelbare breuk tussen de coalitiepartners, maar wordt ze uitgelokt door de eerste minister, die door middel van deze schoktherapie de

(28) A. MAST, J. DUJARDIN, *a.w.*, blz. 379.

(29) Een stemming die wijst op "ernstige afvalligheid binnen de meerderheid" laat een regering weinig keuze. B. WALEFFE, *a.w.*, blz. 106-110 ; F. DELPEREE, *Procédures de crise*, blz. 439.

(30) Verslag Commissie Soenens, hoofdstuk II.

(31) In februari 1966 weigerde de koning het ontslagaanbod van de regering Harmel en vroeg hij zijn eerste minister in een openbaar gemaakte brief een laatste poging te ondernemen om het geschil op te lossen. De poging faalde en de regering bood zich opnieuw voor de koning aan, die het ontslag nu wel aanvaardde.

Twee jaar later bood de regering Vanden Boeynants in gelijkaardige omstandigheden haar ontslag aan. Ditmaal boog de koning meteen het hoofd voor de druk van de partijen en aanvaardde hij onmiddellijk. Zie B. WALEFFE, *a.w.*, blz. 117-120 en blz. 139-141.

meerderheid(spartijen) wil dwingen kleur te bekennen ten aanzien van de voortzetting van het regeringsbeleid ³².

De koning weigert dan -op advies van de eerste minister- het ontslag en spoort de regering aan het geschil uit de weg te ruimen en met een oplossing voor het parlement te verschijnen.

E. Kan de koning de regering ontslaan?

Kan de koning op basis van artikel 65 G.W. op eigen initiatief de regering ontslaan? Volgens de "dualistische" opvatting over een parlementaire monarchie moet een regering het vertrouwen genieten van zowel het parlement als het staats-hoofd en zou ze ook moeten aftreden indien de koning zijn vertrouwen in de door het parlement gesteunde bewindsploeg opzegt.

Hoewel de eerste Belgische koningen die visie deelden en (ten minste) een aantal collectieve ontslagnemingen afdwongen ³³, moet vandaag de mogelijkheid van een koninklijk initiatief in die zin volledig uitgesloten worden. Het "vertrouwen" van de koning in zijn ministers is geen persoonlijk, maar een louter formeel vertrouwen. Het vertrouwen is van politieke aard en wordt beoordeeld in functie van de vermoede wil van de meerderheid van de natie ³⁴. Met andere woorden: er mag geen dualiteit bestaan tussen het parlementaire en het koninklijke vertrouwen. De koning zou zijn politiek vertrouwen pas aan de regering kunnen onttrekken, indien die zelf weigert haar besluiten te trekken uit haar interne verdeeldheid en het verlies van haar parlementaire meerderheid.

F. Individuele ontslagen

Net als een regering in haar geheel kunnen één of meer ministers individueel ontslag nemen of ontslagen worden. Hier dient echter herhaald dat indien het parlement zijn wantrouwen tegenover een individueel minister uitspreekt, volgens het principe van de ministeriële solidariteit het gedwongen ontslag van één minister meteen de val van de hele regering met zich kan brengen (zie *supra*). Omwille van dit risico zijn individuele ontslagen zeldzaam geworden in de hedendaagse politieke geschiedenis.

(32) Zie bij voorbeeld de crisis van juli 1963, toen de koning het ontslag van de regering Lefevre weigerde. Die weigering lag voor de hand, omdat het parlement de regering, ondanks haar interne verdeeldheid over de taalproblemen, helemaal niet wilde laten vallen. Na de ontslagweigering slaagde de regering erin een compromis uit te werken, dat door de kamer probleemloos werd goedgekeurd. Zie B. WALEFFE, *a.w.*, blz. 136-139.

(33) Volgens het Verslag van de commissie Soenens komt een afzetting "in de strenge betekenis van het woord" in de Belgische grondwettelijke praktijk niet voor, "maar de macht die door artikel 65 aan de Koning toegekend wordt, is ongetwijfeld een middel om (...) tot ontslagneming te dwingen" (hoofdstuk II).

(34) *Ibid.*

De situatie ligt anders indien een minister uit eigen beweging zijn ontslag aanbiedt ³⁵ of -politiek belangrijker- indien de koning hem, op verzoek van de eerste minister, uit de regering verwijdt. In het laatste geval gaat het om ministers die zich niet akkoord kunnen verklaren met (belangrijke onderdelen van) het gevoerde beleid en die daardoor de eensgezindheid en solidariteit binnen de regering in het gedrang brengen. Als de eerste minister er niet in slaagt de opstandelingen tot andere gedachten te brengen en hen er evenmin toe kan bewegen zelf hun ontslag aan te bieden, legt hij de koning een besluit ter ondertekening voor dat hen "ontslag verleent" of -in minder dubbelzinnige bewoordingen- "uit hun ambt ontheft". Op die wijze geïnterpreteerd maakt de koning nog steeds gebruik van zijn bevoegdheid ministers, die "zijn" vertrouwen verloren hebben, te ontslaan ³⁶.

Ook een minister die in een belangrijk dossier politiek faalt, kan door de premier verzocht worden zijn ontslag aan te bieden ³⁷. Als hij weigert op die suggestie in te gaan, geldt opnieuw het zelfde scenario.

III. De rol van de koning bij de regeringsvorming

A. De grondwettelijke zending van de koning

Als de koning het ontslag van de regering aanvaardt, wordt de crisis voorgoed open verklaard. Het parlement schorst zijn werkzaamheden en de ontslagnemende regering beperkt zich tot de afhandeling van de lopende zaken ^{38 39}. De regeringscrisis blijft duren tot wanneer het nieuwe kabinet door de koning benoemd wordt. Ze kan lang aanslepen, vermits er zich op het ogenblik dat de regering ontslag neemt, doorgaans niet onmiddellijk een nieuwe ploeg aanmeldt om het bevel over te nemen ⁴⁰. Zeker in een land als België, waar de opbouw van een

(35) Over de verschillende motieven en de gevolgen voor de regering in haar geheel: F. DELPEREE, *Procédures de crise*, blz. 408-412.

(36) Zie het ontslag van de RW-ministers uit de regering Tindemans in maart 1977 en van de FDF-ministers uit de regering Martens in 1980. F. DELPEREE, *Croniques*, blz. 17-19 en blz. 83-84.

(37) Zie voorbeelden bij F. DELPEREE, blz. 433.

(38) G. CRAENEN, De positie van een demissionair kabinet in België. In: *T.B.P.*, 1977, blz. 10-27; A. MAST, Regeringsontslag, lopende zaken en ministeriële verantwoordelijkheid naar Belgisch recht. In: *Politiek, parlement en democratie. Opstellen voor prof. Duynstee*. Deventer, 1975, blz. 147-157.

(39) De koning kan de uittredende eerste minister eventueel vragen een overgangskabinet te leiden om een ontwerp van verklaring van grondwetsherziening voor te bereiden. Nadat het parlement dit ontwerp heeft goedgekeurd, is het van rechtswege ontbonden en worden er verkiezingen georganiseerd. De ochtend na de verkiezingen neemt de overgangsregering op haar beurt ontslag. Dit scenario werd bij voorbeeld eind 1987 gevolgd.

(40) De hypothese waarin het conflict dat de crisis veroorzaakte toch nog opgelost raakt, zodat de zelfde partijen onmiddellijk opnieuw een regering kunnen vormen, blijft hier buiten beschouwing.

stabiele meerderheid de eerbiediging van talrijke delicate evenwichten veronderstelt ⁴¹, staat niet op voorhand vast hoe de nieuwe coalitie er uit zal zien.

De grondwet schrijft geen regels voor de ontknoping van de crisis voor. Artikel 65 G.W. vermeldt enkel laconiek dat de koning zijn ministers benoemt. Zuiver juridisch betekent deze bepaling dat de benoeming van regeringsleden tot de bevoegdheid van de koning behoort, dus bij koninklijk besluit gebeurt. Uiteraard houdt ze niet in dat de koning persoonlijk de leden van de nieuwe regering uitkiest.

Het koninklijk besluit valt immers niet uit de lucht, maar is de formele afronding van een uitgebreide procedure, waarover de grondwet met geen woord rept en waarvoor evenmin constitutionele gewoonteregels bestaan. Deze procedure behoort tot het domein van de politieke traditie ⁴²; ze vormt de politieke bedding voor de grondwettelijke oplossing van de crisis. Er zijn zeven stappen voorzien ⁴³: de raadplegingen door de koning; de (eventuele) aanduiding van een informateur; de aanwijzing van een formateur; de samenstelling van een regeringsploeg; de benoeming van de regeringsleden bij koninklijk besluit; de goedkeuring door de meerderheidspartijen en, ten slotte, de goedkeuring door het parlement. Een dergelijk scenario tracht de eerbied voor de grondwettelijke spelregels te verzoeven met de erkenning van de politologische werkelijkheid en biedt in het bijzonder ruimte voor de "feitelijke politieke machten" -de politieke partijen- die een doorslaggevende rol spelen bij de regeringsvorming.

Enerzijds kent dit traditionele draaiboek het staatshoofd een hoofdrol toe bij de oplossing van de crisis. De koning kan optreden als *primum movens immobile*, de onbewogen eerste beweging, die het raderwerk van de politieke instellingen opnieuw op gang trekt. Belangrijke stappen daarbij zijn bij voorbeeld de aanduiding van een informateur en een formateur, de omschrijving van hun opdracht, de beëindiging van hun werkzaamheden,...

Anderzijds heeft dit scenario ook oog voor de sleutelrol die de politieke partijen bij een regeringsvorming innemen. Bij de voorbereiding van de benoeming van een regering gaat het immers niet in de eerste plaats om de aanduiding van een aantal personen als minister, maar wel om de vorming van een politieke meerderheid waarop de nieuwe bewindsploeg kan steunen ⁴⁴. Meestal heeft die meerderheid zich bij het begin van de regeringsvorming nog niet afgetekend en om

(41) C.-H. HÖJER, *a.w.*, blz. 324-329 toont aan dat die partijpolitieke, sociale, taalkundige, geografische en andere evenwichtsoefeningen zeker geen recent fenomeen zijn.

(42) Omdat het slechts om gebruiken en niet om grondwettelijk gewoonterecht gaat, verzet niets zich tegen een evolutie in dit proces van regeringsvorming naar bij voorbeeld een ruimere participatie van het parlement (zie ook *infra*).

(43) Zie bij voorbeeld B. WALEFFE, *a.w.*, blz. 23; R. SENELLE, *De staatsbervorming in België*, deel II. Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 1979, blz. 229.

(44) B. WALEFFE, *a.w.*, blz. 19-21.

haar tot stand te brengen moet er toenadering -dus onderhandelingen- plaats vinden tussen de partijen. Omdat de geboorte van een leefbare meerderheid het werkelijke doel en het kernmoment van de hele procedure vormt, zijn de politieke partijen ook hier de belangrijkste actoren.

Terwijl de koning zijn raadplegingen houdt, zal het dan ook gaan om de activiteit in een parallel, meer informeel onderhandelingscircuit, waar electorale wonden worden gelikt, exclusieven uitgesproken of weer ingeslikt, boude uitspraken bijgevijsd, breuken gelijmd of nieuwe banden gesmeed.

Eén van de meest flagrante voorbeelden van de kloof tussen de formele fictie en de politieke realiteit is precies de grondwetsbepaling die de koning het recht toekent zijn ministers te benoemen. In praktijk onderhandelen de partijen van de nieuwe meerderheid over de onderlinge verdeling van de ministerposten en beslist elke partij vervolgens zelf wie voor haar in de regering zal zetelen. Als een minister later uit de gratie van de partijtop zou vallen, zal de coalitiepartner niet nalaten de eerste minister aan te sporen zijn regering te herschikken. De koning mag dan nog enkel zijn handtekening zetten onder benoemings- of ontslagbesluiten van ministers die hij soms nauwelijks kent. Die gang van zaken leidt tot de boutade dat in het huidige België niet de koning, maar de partijvoorzitters hun ministers benoemen en ontslaan ⁴⁵.

* * *

Toch zou het staatsrechtelijk onjuist en politologisch naïef zijn, voor te houden dat de rol van de koning zich bij de oplossing van een regeringscrisis beperkt tot de vertolking van een protocolair ritueel. In hun analyse van de meest recente crisis besteedden politieke commentatoren ruime aandacht aan de invloed van het staatshoofd, een invloed waar de andere hoofdrolspelers ook uitdrukkelijk naar verwijzen ⁴⁶.

Ongetwijfeld boden de grondwettelijke gebruiken de koning in het verleden veel meer bewegingsruimte. De relatieve eenvoud van de toenmalige politieke gegevens liet ook meer plaats voor een persoonlijk beleid. Het toenemende aantal partijen en andere, minder zichtbare, politieke krachten dat zijn invloed wil laten gelden, heeft van de regeringsvorming echter een veel ingewikkelder proces ge-

(45) "Ik wens niet dat de andere partijen zich bemoeien met wie ik als minister zal aanduiden," verklaarde PS-voorzitter Guy Spitaels op 1 mei 1988 tijdens een radio-interview (aangehaald door H. DE RIDDER, *Sire, geef me honderd dagen*. Leuven, 1989, blz. 180).

Zie ook voor een aantal opvallende voorbeelden H. DE RIDDER, *De keten van de Wetstraat*. Leuven, 1983, blz. 75-79.

(46) H. DE RIDDER, *Sire, geef me honderd dagen* (gecit.), vooral hoofdstuk 10 "De wenen van het staatshoofd", blz. 201-210; J. BRASSINNE, X. MABILLE, *La crise gouvernementale - décembre 1987-mai 1988*. In: CRISP, *Courrier hebdomadaire*, 1988, nr. 1198-1199.

maakt ⁴⁷. Naarmate de complexiteit stijgt, slinkt de beleidsmarge van het staats-hoofd.

Anderzijds wint de figuur van de koning echter aan belang, precies omdat er bij de vorming van een nieuwe regering met zo veel verschillende factoren rekening moet worden gehouden. De duidelijkheid van een (feitelijk) tweepartijens-telsel met uitgesproken politieke leiders, die de taak van bij voorbeeld de Britse koningin tot louter "notariële" handelingen beperkt, ontbreekt in België volko-men.

In de eerste plaats maken de evenredige vertegenwoordiging, de communau-taire opsplitsing van de grote politieke families en de verplicht paritaire samen-stelling van de ministerraad in praktijk enkel (minimum) vierledige regeringen mogelijk. Daarbij willen de spontane voorkeuren inzake coalitievorming aan beide zijden van de taalgrens wel eens verschillen.

Bovendien staat niet op voorhand vast over welke meerderheid de toekomstige bewindsplieg moet beschikken. Indien het regeerprogramma ook een institutio-neel (of ander grondwetgevend) luik bevat, geniet een regering die steunt op een tweederdemeerderheid de voorkeur.

Ten slotte schuiven de partijen lang niet altijd een duidelijke kandidaat naar voren om de nieuwe regering te leiden. De keuze van de (formateur of) toekom-stige eerste minister ligt in die omstandigheden dan ook niet voor de hand.

Het ingewikkelde krachtenspel dat een regeringsvorming in dit land beheerst, heeft nood aan een actief, maar boven communautaire en politieke tegenstellin-gen verheven convergentiepunt. Precies daar ligt de grondwettelijke zending van de koning, die daardoor ook meer inhoudelijke betekenis krijgt dan in de meeste andere parlementaire monarchieën.

Zoals elk van zijn grondwettelijke taken is ook deze zending doelgebonden en mag ze niet in termen van persoonlijke macht vertaald worden.

De koning leidt de onderhandelingen met het oogmerk de normale werking van de politieke instellingen zo snel, maar ook zo duurzaam mogelijk te herstellen, door de benoeming van een regering die het vertrouwen van het parlement geniet. Ongetwijfeld heeft het staatshoofd zijn persoonlijke ideeën en voorkeuren over formule, programma en personen, maar die moeten door zijn raadplegingen zo sterk mogelijk gemarginaliseerd worden. De zienswijze van de koning kan slechts een rol spelen, in de mate dat ze door (voldoende) andere betrokken partijen ge-deeld of toch ten minste aanvaard wordt.

Bij de vorming van een nieuwe regering bepalen de objectieve krachtverhou-dingen in het parlement welke wegen er theoretisch open staan. De politieke par-

(47) Ook het sterk gegroeide belang van de objectieve internationale context beperkt het aantal beleidsopties. Deze internationale dimensie blijft in deze tekst echter bui-ten beschouwing.

tijen maken uit welke wegen in praktijk uitgeprobeerd kunnen worden. Daaruit kiest de koning -door de aanduiding van onderhandelaars, informateurs of formateurs en de omschrijving van hun opdracht- de weg die naar zijn mening de grootste kans op succes biedt. Zijn taak bestaat er in te zorgen dat "wat mogelijk is, werkelijkheid wordt" ⁴⁸. Tijdens regeringsonderhandelingen treedt de koning niet in de eerste plaats op als scheidsrechter, maar wel als spelleider met een actieve, zelfs essentiële inbreng in het verloop van het spel.

* * *

Om die delicate taak tot een goed einde te brengen, beschikt de koning over een onmiskenbare beïnvloedingsmacht, die steunt op twee unieke troeven. In de eerste plaats bouwt hij door zijn talloze gesprekken met de hoofdrolspelers van het politieke en maatschappelijke leven een kapitaal aan informatie op. De koning wordt het politieke geheugen van het land ⁴⁹; hij zorgt voor continuïteit in een snel wisselend politiek landschap.

Daarnaast bezit de koning een moeilijk in te schatten, maar onloochenbaar gezag, dat hij dankt aan zijn politieke ervaring en zijn voortdurend zorgvuldig handelen tijdens regeringscrisisen. Een audiëntie op het koninklijk paleis maakt -mede door het wat rituele karakter en de mediabelangstelling- haast zonder uitzondering indruk op zijn gesprekspartner ⁵⁰. Ook andere initiatieven van de koning genieten dit zelfde prestige.

Tegelijkertijd moet de koning steeds met de grootst mogelijke zorgvuldigheid en terughoudendheid te werk gaan. Zijn initiatieven krijgen -ook, via de media, naar buiten toe- heel wat reliëf, omdat dit de enige ogenblikken zijn waarop de koning publiek optreedt, beslissingen neemt en keuzes maakt, zonder dat iemand hiervoor op geloofwaardige wijze de politieke verantwoordelijkheid kan opnemen. De ontslagnemende eerste minister kan immers moeilijk rekenschap afleggen voor een ontbonden of zichzelf tot waakvlamactiviteiten beperkend parlement ⁵¹.

Die delicate positie maakt de koning kwetsbaar en kan hem blootstellen aan kritiek. In de ogen van de publieke opinie draagt de koning immers de morele

(48) A. MOLITOR, *a.w.*, blz. 32.

(49) Pierre Harmel, aangehaald door H. DE RIDDER, *Sire, geef me honderd dagen* (gecit.), blz. 202-203.

(50) Onder meer José Happart verklaarde in 1989 dat hij dit element behoorlijk onderschat had. "Veel politici doen in hun broek als ze voor de koning staan, ook de Waalse socialisten." Aangehaald door H. DE RIDDER, *Sire, geef me honderd dagen* (gecit.), blz. 204.

(51) Formeel wordt dit opgelost door de fictie dat de handtekening van de uittreedende premier onder het benoemingsbesluit van zijn opvolger het probleem van de verantwoordelijkheid *post factum* regelt. Het parlement zou eventueel de nieuwe eerste minister kunnen interpellieren, maar de kans is reëel dat die op het ogenblik van de betwiste handelingen geen enkele invloed kon uitoefenen.

verantwoordelijkheid voor het welslagen van de regeringsvorming⁵². Bovendien houdt ook het hele politieke milieu het optreden van de koning nauwlettend in het oog. Een wijze koning zal bescheiden blijven, zijn stappen met grote omzichtigheid zetten en elke zweem van partijdigheid vermijden, om zijn grondwettelijke zending naar behoren te kunnen vervullen.

B. Het concrete optreden van de koning bij een regeringsvorming

Om zijn grondwettelijke taak bij de vorming van een regering uit te kunnen oefenen, moet de koning beschikbaar zijn. Indien hij zich bij het uitbreken van de crisis in het buitenland bevindt, keert hij onmiddellijk huiswaarts. Tijdens de hele crisisperiode stelt het staatshoofd zijn buitenlandse reizen uit en beperkt hij ook zijn plaatsbezoeken tot een minimum.

Ook zijn kabinet verkeert in hoogste staat van paraatheid. Zo legt het in deze periode waarin de bevoegdheid van de regering tot de lopende zaken beperkt is, extra waakzaamheid aan de dag voor de dossiers waarvoor de ministers de handtekening van de koning vragen. Het kabinet verzorgt de contacten tussen het staatshoofd en het politieke milieu, onder andere door de organisatie van de koninklijke raadplegingen en steekt ook voortdurend zijn voelhorens uit om de stemmingen in het politieke landschap te peilen.

In vele gevallen groeit tijdens de legislatuur een hechte band tussen het kabinet van de koning en het kabinet van de eerste minister, net zoals er na verloop van tijd ook een nauwe, persoonlijke band kan groeien tussen de koning en de premier. Ook in een periode van regeringscrisis blijft die intense relatie bestaan, in het bijzonder wanneer de politieke situatie laat vermoeden dat de eerste minister zichzelf zal opvolgen. Ongetwijfeld kunnen de eerste minister en zijn kabinet op die manier ook hun stempel (proberen te) drukken op het verloop van de onderhandelingen.

Indien de politieke kaarten echter anders liggen en de ontslagnemende premier geen kans maakt op een nieuwe ambtstermijn, zal hij echter -na nog als eerste door de koning te zijn geraadpleegd- geleidelijk van het voorplan verdwijnen⁵³. Ook zijn kabinet heeft in die omstandigheden nog weinig greep op de gebeurtenissen.

* * *

Hoe wordt de grondwettelijke zending van het staatshoofd concreet vertaald in politieke gebruiken? Als eerste stap om de crisis op te lossen, ontvangt de koning een aantal hoofdrolspelers om zich door hen over de situatie te laten inlich-

(52) A. MOLITOR, *a.w.*, blz. 32.

(53) "Il semble bien d'ailleurs que cette neutralisation soit souvent non seulement apparente mais effective : la solitude de la grandeur déchuë est une dure réalité." A. MOLITOR, *a.w.*, blz. 31, noot 25.

ten. Vanuit grondwettelijk oogpunt bekeken, heeft de koning bij het begin van zijn raadplegingen geen vooropgezet idee over de toekomstige coalitie en moeten zijn gesprekken hem in staat stellen zicht te krijgen op een regeringsformule die mogelijk, maar ook doeltreffend is ⁵⁴. Mede daarom volgen de eerste raadplegingen haast zonder uitzondering een vast patroon. De koning praat achtereenvolgens met de uittreedende eerste minister, de voorzitters van kamer en senaat, de partijvoorzitters en een aantal andere personaliteiten uit het politieke milieu, maar ook uit economische en sociale kringen.

Dankzij deze gesprekken kan het staatshoofd een inventaris opmaken van de verschillende visies op de uitwegen uit de politieke crisis. De opgebouwde informatie moet hem uiteindelijk in staat stellen een formateur aan te duiden die met redelijke kans op succes over de uitwerking van een regeerakkoord en de samenstelling van een nieuwe bewindsploeg kan onderhandelen. De meer recente gewoonte (noodzaak) om vooraf een aantal politici met uiteenlopende opdrachten als "koninklijk onderhandelaar", "pre-informateur" of informateur in het veld te sturen, heeft het belang en de frequentie van de raadplegingen nog sterk doen toenemen.

In de raadplegingen kunnen soms ook verschillende stadia onderscheiden worden. De eerste gesprekken hebben meestal een algemeen oriënterend karakter, terwijl de koning in een tweede ronde het advies van zijn gesprekspartners kan inwinnen over een welbepaald probleem, waarvan de oplossing beslissend lijkt voor het succes van de onderhandelingen.

Uiteraard hebben de raadplegingen van de koning op elk ogenblik slechts zin, indien zijn gesprekspartners vrijuit praten. Openhartigheid is daarom een deontologische plicht voor al wie door het staatshoofd om advies gevraagd wordt. Er wordt van hen eveneens de nodige discretie over de inhoud van de gesprekken verwacht.

Zoals voor alle stappen die de koning tijdens deze periode onderneemt, draagt de aftredende regering de politieke verantwoordelijkheid voor het grondwettelijke verloop van de raadplegingen ⁵⁵.

* * *

Zodra zijn raadplegingen achter de rug zijn, ruimt de koning plaats voor de politicus die hij met een bemiddelingsopdracht of met de vraag om een regering te vormen, belast heeft. De titel van de functie van de door hem benoemde tussenpersonen -koninklijk onderhandelaar, pre-informateur, informateur, formateur,...- heeft weinig belang, enkel de hen toevertrouwde taak telt.

(54) Rede van koning Boudewijn, blz. 392.

(55) Antwoord van eerste minister Wilfried Martens op een parlementaire vraag naar aanleiding van het verschijnen van het boek "Sire, geef me honderd dagen", aangehaald door F. DELPEREE, B. DUPRET, "Nul ne peut découvrir la Couronne". In: *Les Cahiers constitutionnels*, 1989, blz. 92.

De hoofdpdracht van de informateur bestaat erin het terrein te effenen voor een formateur door politieke partijen rond de tafel te brengen, die samen een leefbare meerderheid kunnen vormen. Daarom valt de keuze van de koning nogal eens op dezelfde personen, waarvan hij de diplomatieke kwaliteiten kent én het krediet dat ze bij de verschillende partijen genieten.

De formateur neemt daarop het roer over om de onderhandelingen over de opstelling van een regeerakkoord en van een lijst van ministers te leiden.

De benoemingen van de verschillende bemiddelaars gebeuren zonder officiële documenten en ook zonder ministeriële handtekeningen. Ook hier geldt de regel dat de koning vrij is in de keuze van de personen en de omschrijving van hun opdrachten, maar dat zijn keuze doelgebonden is en door de politieke partijen geduld moet worden.

Het staatshoofd volgt de ontwikkelingen op de voet; de informateur of formateur brengt regelmatig verslag uit over zijn vorderingen. Tegelijkertijd blijft de koning bewust enigzins op de achtergrond om de (in)formateur niet voor de voeten te lopen. Daarom houdt hij gedurende die periode in principe geen politieke audiënties⁵⁶. Ook in zijn publiek optreden zal de koning tijdens deze delicate periode een maximum aan discretie aan de dag leggen⁵⁷.

Die terughoudendheid belet hem niet zijn onderhandelaars te steunen, door zijn ruime ervaring aan te bieden of hen te laten delen in de door hem verworven informatie. Hij kan de onderhandelaars ook een beslissend duwtje in de rug geven door zijn morele gezag aan te wenden om een voor het welslagen van de regeringsvorming essentiële toegeving gedaan te krijgen of om een politicus te overhalen deel uit te willen maken van een regering of er zelfs de leiding van op zich te willen nemen.

* * *

Een uitdrukkelijke tussenkomst van de koning is wel opnieuw vereist, indien naar aanleiding van de crisis een ontbinding van het parlement wordt overwogen⁵⁸; het ontbindingsbesluit moet immers door het staatshoofd getekend worden.

(56) A. MOLITOR, *a.w.*, blz. 33.

(57) "Sans doute (le Roi) parle-t-il de temps en temps en public : des discours assez brefs, que l'on sent soigneusement pesés, et dont le contenu porte souvent sur des problèmes importants pour le pays. Mais le Roi ne donne pas d'interviews, il ne discute pas publiquement la politique du moment, il n'entre pas en débat avec d'autres hommes publics." A. MOLITOR, "Réflexions sur la fonction royale", aangehaald door F. DELPEREE, *Procédures de crise*, blz. 545, noot 10.

(58) Een ontbinding van de wetgevende kamers gebeurt van rechtswege op het einde van de legislatuur van vier jaar of na de aanneming van een verklaring tot herziening van de grondwet. In die situaties bevestigt de handtekening van de koning zonder meer de automatische ontbinding. Bovendien kan de regering steeds -om allerlei redenen- besluiten het parlement vervroegd te ontbinden (zie bij voorbeeld KB 2 september 1985 houdende ontbinding van de wetgevende kamers en van de provinciale raden, *B.S.*, 3 september

Indien de regeringscrisis net vóór het verstrijken van de legislatuur uitbreekt, lijkt een ontbinding zelfs de meest redelijke oplossing. Er kan eventueel nog een overgangsregering met beperkte bevoegdheden benoemd worden, om een verklaring tot grondwetsherziening voor te bereiden. Zodra het parlement en de koning die verklaring hebben aangenomen, is het parlement van rechtswege ontbonden. Binnen de veertig dagen hebben er verkiezingen plaats, waarna de onderhandelingen over de vorming van een nieuwe regering echt van start kunnen gaan.

Een voortijdige parlamentsontbinding kan ook overwogen worden, indien de regeringsonderhandelingen volledig vast lopen. De toevlucht tot een ontbinding moet dan echter wel degelijk het laatste redmiddel zijn om uit de impasse te geraken, zeker indien het ontbindingsbesluit in de loop van het regeringsvormingsproces na verkiezingen genomen zou worden. Vóór de koning het besluit tekent, moeten alle zinvolle pogingen om de crisis sneller op te lossen, uitgeput zijn.

De eerste minister van de ontslagnemende regering draagt de politieke verantwoordelijkheid voor het ontbindingsbesluit, dat hij ook moet tekenen. De koning kan een ontbinding uiteraard niet afdwingen zonder de medewerking van de regering. Hij kan ze evenmin verhinderen, indien ze door de uittredende premier -na overleg met de andere politieke leiders- wordt voorgesteld, al behoudt hij in alle gevallen het recht zijn prerogatieven aan te wenden om te proberen de premier van zijn persoonlijke zienswijze te overtuigen.

* * *

Tijdens het verdere verloop van de onderhandelingen kan de koning op velerlei manieren proberen zijn invloed te laten gelden en naarmate de crisis moeilijker te ontwarren lijkt of langer aansleept, zal de rol van de koning opnieuw belangrijker worden, al hoeft hij daarom niet uitdrukkelijk op de voorgrond te treden. De beïnvloedingsmogelijkheden van de koning zijn legio, ook al omdat hij meester is over de kalender van het regeringsvormingsproces.

Aan elke beslissing die de koning neemt, ligt een persoonlijke appreciatie ten grondslag. Soms is de appreciatiemarge uiterst miniem, omdat de objectieve politieke gegevens alle in de zelfde richting wijzen. Veel vaker echter moeten er keuzes gemaakt worden, bij voorbeeld bij de benoeming van een informateur of formateur.

1985). In die hypothese beschikt de koning evenmin over een persoonlijke appreciatiemarge. A. MOLITOR, *a.w.*, blz. 43.

Een regering die een ontbindingsbesluit medeondertekent, hoeft overigens geen ontslag aan te bieden. Ze behoudt tijdens de ontbindingsperiode in principe al haar bevoegdheden, maar mag ze slechts uitoefenen met de terughoudendheid die haar door de tijdelijke afwezigheid van de parlementaire controle wordt opgelegd. "Advies van 11 maart 1977 gevraagd door de heer L. Tindemans, eerste minister, aan een college van zes prominenten inzake grondwettelijk recht in verband met de grondwettelijke aspecten van de ontbinding der wetgevende kamers op 9 maart 1977". In: *T.B.P.*, 1978, blz. 253.

In het ene geval kan het belangrijk zijn een kandidaat-eerste minister niet te vroeg in het veld te sturen, om te vermijden dat hij struikelt over een nog niet uit de weg geruimde hindernis. In een ander geval daarentegen acht de koning het misschien nodig, door middel van een specifieke (in)formatieopdracht, de onhaalbaarheid van een regeringsformule aan te tonen.

De precieze formulering van de opdracht van een (informatie)formateur kan overigens wel vaker mee de richting bepalen die de onderhandelingen uitgaan. Discrete aanmoedigingen en suggesties van de koning, of integendeel een afkeurend stilzwijgen, kunnen dan weer beslissend zijn voor de uitkomst ervan.

De koning is dus allerminst louter toeschouwer of passief en onbetrokken scheidsrechter. In die hypothese zou hij bij voorbeeld zonder meer akte moeten nemen van de mededeling van een ontmoedigde formateur dat de onderhandelaars volkomen strop zitten, en hem onmiddellijk door een ander vervangen. Het is echter niet ondenkbaar dat het staatshoofd ervan overtuigd blijft dat de nagestreefde oplossing het best het algemeen belang dient en dat hij de formateur daarom aanspoort een nieuwe poging te ondernemen ⁵⁹.

Op dergelijke ogenblikken grijpt de koning actief in in het proces van regeringsvorming. Letter noch geest van de grondwet verzetten zich tegen een dergelijk optreden. Anderzijds bestaat er geen enkele garantie dat de ingreep van het staatshoofd ook tot resultaten leidt. Als de partijen weigerachtig blijven staan tegenover de voorgestelde formule, zal de formateur opnieuw vastlopen en moet de koning uiteindelijk toch nieuwe wegen proberen.

* * *

Een laatste tussenkomst van de koning is vereist wanneer de formateur hem na de afronding van de onderhandelingen -en het fiat van de partijcongressen- het lijstje voorlegt van de voorgedragen ministers. Zoals eerder aangetoond kan het staatshoofd -net als de eerste minister!- in praktijk weinig of niets inbrengen tegen de aanwijzing door de partijen van hun kandidaten.

Als de koning met de samenstelling van de nieuwe regering instemt, leggen de ministers en de staatssecretarissen de eed af. De eedaflegging gebeurt doorgaans niet in het publiek en de (korte) toespraak die het staatshoofd bij die gelegenheid tot de nieuwe bewindsploeg richt, wordt niet bekend gemaakt. Ze behoort reeds tot de geheime ruggespraak tussen de koning en zijn regering.

De crisis wordt daarop afgesloten met de publikatie van de drie koninklijke besluiten die de regeringswissel formeel bekrachtigen (zie *supra*). De nieuwe regering stelt zich voor aan het parlement en vraagt het vertrouwen op basis van een door de eerste minister voorgelezen regeringsverklaring.

(59) A. MOLITOR, *a.w.*, blz. 40.

IV. Besluit

De letter en de geest van de grondwet bieden de koning de gelegenheid een sleutelrol te spelen bij begeleiding van het proces dat tot de vorming van een regering moet leiden. Die rol is grotendeels geformaliseerd in politieke tradities, die de persoonlijke inzichten van het staatshoofd in sterke mate objectiveren.

Nochtans belet het bijna rituele karakter van die tradities de koning niet zijn prerogatieven uit te oefenen om de regeringsvorming te beïnvloeden. Bovendien vormen de bestaande gebruiken geen bindend gewoonterecht. De koning kan er steeds van afwijken, indien de specifieke omstandigheden van een politieke crisis zo'n afwijking rechtvaardigen. Niet de aangewende middelen, maar het doel van het optreden van de koning wordt door de geest van de grondwet voorgeschreven.

De prerogatieven van de koning zijn immers steeds doelgebonden. Hij oefent ze uit met het oog op een snelle en duurzame oplossing van de politieke crisis door de benoeming van een regering die het vertrouwen geniet van een parlementaire meerderheid. Bovendien krijgt de koninklijke invloed slechts een kans in de mate dat ze door de politieke partijen geduld wordt.

De grondwet verzet zich evenmin tegen andere scenario's, waarin bij voorbeeld het parlement een actieve rol zou spelen. Indien parlementaire fracties een politiek akkoord sluiten en een formateur aan de koning voorstellen -naar analogie met de bestuursakkoorden en de voordracht van een burgemeester in de gemeenten- kan daar geen enkel grondwettelijk bezwaar tegen ingebracht worden.

Dit alternatief lijkt echter moeilijk haalbaar in een communautair driedelig land met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en een grondwettelijk paritaire regering (zie uitgebreid *supra*). Die specifieke politieke context vraagt wellicht om een meer actief optreden van de koning, maar bemoeilijkt tegelijkertijd zijn zending aanzienlijk. Een ruime ervaring en uitgesproken politieke vaardigheden zijn hiervoor onontbeerlijk. De vaststelling dat het optreden van het staatshoofd tijdens regeringscrisissen zelden of nooit aanleiding geeft tot ernstige kritiek, kan het bewijs vormen dat de huidige koning deze kwaliteiten inderdaad bezit.

Summary : The action of the King in Belgium, in particular during a cabinet crisis

In the Belgian constitutional order, there is no room for any direct political powers to be exercised by the King. Even on the occasion of a crisis- when the Cabinet tenders its resignation or when the King performs His constitutional mission in the process towards the formation of a new government ; His freedom of action is restricted by the objective context, defined mainly by the political parties.

The King, however, retains the possibility of exercising his political influence. This influence may be all the more important in a country, such as Belgium,

where the parliamentary system of proportional representation and the constitutional rule that both major linguistic groups be equally represented in the Cabinet - amongst other factors - cause a cabinet formation to be a complex and delicate process.