

De emancipatie van de ministerraad onder druk van de Tweede Wereldoorlog

door Luc VANDEWEYER

Doctor in de geschiedenis, Katholieke Universiteit Leuven

De relatie tussen de ministers en het staatshoofd is een cruciaal onderdeel van de kern van ons politiek systeem. Koning en ministers vormen *samen* de Uitvoerende Macht. Daarbinnen kan geen conflict bestaan. De grondwet schrijft immers voor dat er een eenheid van politiek gedrag bestaat tussen staatshoofd en ministers, waarbij enkel deze laatsten politiek verantwoordelijk zijn. Deze eensgezindheid was zoek in 1940, een cruciaal jaar in de politieke geschiedenis van België. Er mag terecht van "les deux politiques" gesproken worden.¹ Tot dusver was er slechts weinig aandacht voor het institutionele aspect dat mede aan de basis lag van dit conflict; namelijk de emancipatie van de regering als instelling, als *Ministerraad*.

De verslagen van de ministerraad zijn nu consulteerbaar en daarmee beschikken we over de nodige archivalische basis om dit institutionele facet te onderzoeken. Deze documenten laten toe de argumenten en beweegredenen die binnen de ministerraad werden op tafel gelegd, te kennen en te evalueren. De man die de verslaggeving domineerde was de katholieke jurist Hubert Pierlot. Hij hechte veel belang aan de functie van eerste minister en aan de ministerraad.² Dat Pierlot zich, als regeringsleider in dramatische omstandigheden, gesteund wilde weten door de totaliteit van de ministers heeft sterk bijgedragen tot de verdere configuratie van dit bestuurslichaam en tot de verhoging van het historische belang van de verslagen.³

De verschillende fases in deze evolutie, de beweegredenen en de invloeden die bij dit emancipatieproces hebben meegespeeld, vormen het onderwerp van deze studie.

1 Naar de titel van de bekende synthese van J. STENGERS, *Aux origines de la question royale. Léopold III et le gouvernement. Les deux politiques belges de 1940*, Parijs-Gembloux, 1980. De meest recente en diepgaande studie is J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III. De Koning, het Land, de Oorlog*, Tielt 1994. Voor de politieke gebeurtenissen op de achtergrond bij dit artikel wordt naar dit werk verwezen.

2 Zie hiervoor ondermeer de getuigenis van Pierlots kabinetschef en secretaris van de ministerraad: P. D'YDEWALLE, *De memoires 1912-1940*, Tielt 1994, p. 91.

3 Microfilm 2081/1 /2 en /3, bewaard in het Algemeen Rijksarchief te Brussel (verder afgekort als ARA). Deze omvatten de oorlogsperiode tot september 1944..

De Belgische Koning en zijn Ministers

Dat de Belgische koningen een traditie hadden van vaak verregaand ingrijpen in het regeringswerk is door de geschiedschrijving aangetoond.⁴ Dat ingrijpen kon conflictueus zijn maar het bracht nooit de stabiliteit van het regime in gevaar. Zeker in oorlogstijd kon het staatshoofd zijn beslissingsmacht sterk opschroeven. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was koning Albert I de werkelijke leider van België. Hij hield het leger en de buitenlandse politiek stevig in zijn greep, zonder veel inspraak vanwege de ministers te dulden. Bovendien trad hij gedurende de oorlog vaak op als voorzitter van de ministerraad - waartoe hij het recht had - zodat ook daar zijn invloed zeer groot was. Dat ging veel verder dan adviseren, hetgeen grondwettelijk zijn plicht was. Er bestond daardoor een ernstige spanning tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke onverantwoordelijkheid van de koning die immers de besluitvorming in handen had.

Deze stap terug in de grondwettelijke praktijk leidde niet tot een openlijk bevoegdheidsconflict omdat de ministers telkens de duimen moesten leggen en omdat Albert aan het hoofd van een triomferend leger naar Brussel terugkeerde. Meteen daarna werd voor het eerst officieel een "Eerste Minister" aangeduid in de persoon van 's konings vertrouweling Leon Delacroix. Dat was een opmerkelijk feit. Pierre D'Ydewalle, als jurist en kabinetschef van Pierlot en jarenlang secretaris van de ministerraad een geprivilegieerd waarnemer bij uitstek, vroeg zich zelfs af "of het binnenbrengen van een eerste minister in het raderwerk van de staat niet het gevolg is van een verstrooidheid van de koning, hij die zich tot dan toe steeds zowel tegen de titel als tegen de functie had verzet." Hij vond zelfs dat de functie "ons publiek recht op een heimelijke manier was binnengeslopen".⁵ Het was in de grondwet inderdaad niet voorzien. Koning Albert dacht vermoedelijk, omdat hij vertrouwelingen uitkoos als eerste minister en deze opdrong aan de partijen, via deze figuren voldoende greep te kunnen houden op de regeringen.

In de volgende jaren zou Albert I nog herhaaldelijk zwaar wegen op de regeringen maar hij moest pluimen laten onder invloed van de politieke democratisering. De algemene tendens was dat het gewicht van de regeringsploeg en van de schragende elementen, de politieke partijen met hun netwerken van organisaties, toenam. Al bleef de macht van Laken goed voelbaar. Zoals de koningen in de negentiende eeuw beseften dat de uitbreidingen van het stemrecht afbreuk zouden doen aan hun macht⁶ zo besepte Albert I, en na hem zijn zoon Leopold III, dat de versterking van de politieke rol van de ministers als groep, als ministerraad, nefast was voor de stempel die de dynastie op de Uitvoerende Macht kon drukken. Bij zijn laatste interventie, op 3 januari 1934, liet Albert I goed voelen dat hij zijn interpretatie van de grondwet wilde zien primeren op de invulling door de gewoonte van gezamenlijke besluitvorming op regeringsvergaderingen. Daarin ontkende hij het recht van de ministerraad om rechtsgeldige vergaderingen te houden. Het mocht enkel gaan om "échanges de vues". Albert I had heel goed gezien dat de Raad meer en meer als raad optrad en dat dit in brede kring

⁴ Voor een aantal voorbeelden van dergelijk ingrijpen: J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Macht en invloed. Van 1831 tot nu*, Leuven 1992. Ook L. Wils legt in vele van zijn studies sterk de nadruk op de belangrijke impact van de koninklijke macht.

⁵ P. D'YDEWALLE, *De memotres*, p. 87.

⁶ L. WILS, *De politieke ontwikkeling in België 1870-1894*, in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, nr. 13, slotzin p. 206.

aanvaard werd. "Des confusions s'étant parfois produites à ce propos dans l'opinion, il est peut-être opportun de rappeler la vérité constitutionnelle."⁷

Er was dus een hemelsbreed verschil gegroeid tussen de grondwetstekst en de gebruiken. Toch hield de politieke elite zich verre van een grondwetsherziening die de toestand kon regulariseren. Daardoor werd de politieke werkelijkheid niet tekstueel vastgelegd. In het rapport *De Hervorming van den Staat*, dat in 1937 werd gepubliceerd, gericht aan eerste minister Paul Van Zeeland, werd de actieve rol van de koning bevestigd. Rapporteur Max-Léo Gérard beweerde dat de koninklijke macht zelfs niet echt besproken werd want dat was niet nodig: "Het land heeft werkelijk eenparig zijn instemming betuigd met de wijze waarop onze vorsten... hun nationale taak hebben vervuld." Die invloed was "zo machtig als discreet" maar de commissie was van oordeel dat ze dienaangaande geen hervorming hoefde voor te stellen. Wel wilde ze de belangrijke rol van de eerste minister bevestigd zien. Al evenzeer toonde ze zich voorstander van de regelmatig vergaderende ministerraad, die gezamenlijk beslissingen kon en moest nemen. Dat ging dus veel verder dan wat Albert, drie jaren voordien wenselijk had gevonden.⁸ De kracht van de gewoonte was sterker dan het koninklijk ongenoegen.⁹

7 Albert I maakte van een dispuut over maatregelen betreffende ex-activistische ambtenaren gebruik om de ministers zijn interpretatie van de grondwet op te leggen. Het moet onderstreept worden dat de regering er voor koos om deze tekst te publiceren. Dit incident werd onderwerp van een studie en tekstuitgave van de toenmalige secretaris van de ministerraad L. DE LICHTERVELDE, *La dernière intervention politique du Roi Albert*, in *Koninklijke Belgische Academie. Mededelingen van de Klasse der Letteren en der Morele en Staatkundige Wetenschappen*, 5e reeks, boek XXXVI, Brussel 1950, p. 227-243. Het citaat zou nadien in vrijwel alle publikaties van grondwetspecialisten, waarin de ministerraad ter sprake kwam, aangehaald worden. Interessant detail is dat de Lichtervelde, als naaste medewerker van regeringsleider de Broqueville tijdens de Eerste Wereldoorlog, rechtstreekse betrokkene was in de machtsstrijd tussen Albert I en de regering.

8 Over de koning p. 1-4 en 17-19; over de rol van de eerste minister en ministerraad p. 15-16 en 24-31. Opvallend is dat het Studiecentrum zich uitsprak tegen de invloed van de partijen op de benoemingen van ministers en dit uitsluitend wilde zien als een voorrecht van de koning.

9 Wie als eerste heel sterk de nadruk legde op de rechtmatigheid van de gewoonte, wat betreft de rol van de ministerraad, is L. DE LICHTERVELDE, *Le Conseil des Ministres dans le Droit public belge*, in *Koninklijke Belgische Academie Mededeelingen van de Klasse der Letteren en der Morele en Staatkundige Wetenschappen*. 5de reeks, Boek XXXIII, Brussel 1947, p. 21-44. Dit is uiteraard een naoorlogse publikatie maar opmerkenswaard is dat hij zich in zijn inleiding beroept op Louis Wodon, destijds kabinetschef van Albert I, die "a insisté sur la part importante de la coutume dans le fonctionnement de nos institutions." Opmerkelijk is dat Wodon tijdens het interbellum en tijdens de bezetting voorstellen formuleerde die een fundamentele koerswijziging naar een autoritaire grondwetsinterpretatie betekenden en die de koning een zeer grote macht zouden toegekend hebben. Wat grondwetsinterpretatie betreft, mag met de Lichtervelde en Wodon als tegenpolen beschouwen maar over het principe dat de gewoonte bij de interpretatie een zeer grote rol had te vervullen, waren zij het eens.

De besluitvorming in groep had haar politieke nuttigheid al bewezen en kon in feite niet gemist worden.¹⁰

Albert I had nog communicatie met politieke verantwoordelijken. Hij kende hen en wist wat een ministerraad, of moeten we op dat ogenblik nog spreken van "ministervergadering", was. Door zijn verbale tegemoetkomendheid slaagde Albert erin om bij velen vertrouwen te wekken hetgeen pacificerend werkte.¹¹ Het werd anders onder zijn zoon Leopold III. Die kende het regeringswerk niet van nabij want hij brak met de koninklijke traditie om aanwezig te zijn op belangrijke ministerraden.¹² Wanneer hij dan toch eens opdook, zoals op 14 oktober 1936, las hij gewoon een rede voor. De tweede maal, op 2 februari 1939, kwam hij kritiek leveren op de werking van instellingen. Als voorzitter of raadgever trad hij niet op. Die niet-aanwezigheid in de ministerraad ging gepaard, behalve met een zekere vervreemding van de politieke elite, met een openlijk gebrek aan achting voor de gekozenen van het volk. Zo weigerde hij een aantal parlementsleden, waaronder uiteraard gewezen of potentiële ministers, ostentatief een medaille. Begin 1939 eiste hij het ontslag van de regering hetgeen door de ministers geweigerd werd.¹³

Het is een feit dat de vorst, hierin zijn persoonlijke zin volgend, onontkoombaar zichzelf als instelling, als staatshoofd, in een confrontatiepositie bracht met de politieke topklasse. Mede daardoor moest de regering zich noodgedwongen als instelling, als ministerraad, verder blijven ontwikkelen. De eerste minister werd nog meer een leidende figuur omdat het gat in het besluitvormingsproces, dat door Leopolds gewilde afwezigheid werd opengelaten, wel moest opgevuld worden door de premier. Had koning Albert I enkele jaren daarvoor, in 1934, nog gewaarschuwd dat de raad geen functie had als permanente 'instelling' volgens de grondwet; dan was het toch zo dat overleg en afspraken binnen coalitierege-

10 In het Algemeen Rijksarchief te Brussel bevindt zich het zogenaamde archief van het "cabinet" van de eerste minister tijdens het interbellum. In werkelijkheid is dit het archief dat door de medewerkers van de eerste ministers werd aangelegd ter ondersteuning van de besluitvorming in de ministerraad. Het archief is niet volledig maar uit de dossiers en de organische samenhang blijkt dat de diverse eerste ministers het archief beschouwden als een geheel dat continuïteit moest hebben, eigen aan de functie, en dus geen persoonlijk bezit was. Het archief toont aan hoezeer collegiale besluitvorming en de rol van de eerste minister als onontbeerlijk werden beschouwd.

11 L. SCHEPENS, *Koning Albert, Charles de Broqueville en de Vlaamse Beweging tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Tielt 1982. Over de grote greep van Koning Albert op diplomatie, leger en regering tijdens de oorlog zie M. DESMET-THIELEMANS, *Albert I. Carnets et correspondance de guerre 1914-1918*, Paris, Louvain-la-Neuve 1991. Over het verschil tussen de waan die Albert verspreidde en zijn werkelijke invloed zie gegevens in de studie van L. WILS, *Honderd jaar Vlaamse Beweging - II. Geschiedenis van het Davidsfonds. 1914 tot 1936*, Leuven 1985. R. BOIJEN, *De taalwetgeving in het Belgisch leger 1830-1940*, Brussel 1992. Wie heel uitdrukkelijk op dit opvallende kenmerk van Alberts persoonlijkheid wees was R. DE SCHRUYVER, *Koning Albert en de Vlaamse Beweging*, in *Handelingen van het colloquium Koning Albert*, Brussel 1976, met aansluitende bespreking, p. 209-243..

12 J. Stengers legt de nadruk op dit belangrijke feit in onze politieke geschiedenis in *Évolution historique de la royauté en Belgique: modèle ou imitation de l'évolution européenne*, in *Res Publica*, 1991, p. 94.

13 Voor het optreden van Leopold III tegenover de politieke wereld: J. STENGERS, *De koningen der Belgen*, enkele belangrijke voorbeelden p. 67, 81-82, 129, 208, 152-153. Ook G. EYSKENS, *De mémoires*, Tielt, 1993, p. 157-158; geeft enkele indicaties over de ergernis in politieke middens betreffende de koning vóór 10 mei 1940. Het meest grondig onderzocht in J. VELAERS en H. Van GOETHEM, *Leopold III*.

ringen gewoon onvermijdelijk waren. En waar overleg moet zijn kan een gespreksleider en knopendoorhakker niet gemist worden. Vandaar dat de eerste minister hoe langer hoe zwaarder woog. Dit viel niet uit de lucht. De versterking van de positie van de ministers als collectief was het gevolg van de democratisering. De bewindslieden beseften dat zij vertegenwoordigers waren van brede volkslagen. Bovendien waren het hoe langer hoe meer andere politici - hun collega's - die hen als kandidaat-regeringslid vooruit duwden en veel minder de koning die hen uitkoos. En dat terwijl noch de partijen, noch de functie van eerste minister, noch de ministerraad, door de grondwet voorzien werden. De dagelijkse praktijk was weg gegroeid van de letterlijke interpretatie van de grondwet.

Naarmate de oorlogsdreiging voor België vanaf september 1939 scherp toenam, werd geopteerd voor een driedelige regering van 'nationale eenheid' hetgeen de waarde van de regering, als emanatie van de zich Belgisch en democratisch voelende bevolking, ontegensprekelijk deed toenemen. Pierlot wilde Leopold overhalen om opnieuw een gewoonte te maken van zijn voorzitterschap van de ministerraad, daarbij verwijzend naar de houding van zijn vader Albert I. Leopold weigerde. Hij koos daarmee voor een confrontatie met de ministerraad want hij dwarde haar weg. Hij weigerde zelfs voor de Kamers te verschijnen op 10 mei 1940 met het argument dat het strijdtoneel hem opeiste. Ook dat was een breuk met wat zijn vader in augustus 1914 had gedaan. Leopold III deelde de eerste minister mede dat hij het bevelhebberschap van het leger persoonlijk op zich nam. Pierlot was helemaal van streek.¹⁴

Nu de oorlog voor de deur stond, zouden daarmee de facto twee hoogste beslissingsorganen ageren. Pierlot besepte heel goed dat dit kon evolueren naar een ernstige patstelling. Per slot van rekening had de Kamer op 5 september en de Senaat de volgende dag, de regering toestemming gegeven om "bij in ministerraad overwogen besluit, wetskrachtige beslissingen te treffen". Daarbij hoorde al wat nodig was om de openbare orde te verzekeren en het waarborgen van de veiligheid en de verdediging van het grondgebied en het Rijk. Dat was een opdracht die enkel kon uitgevoerd worden met de strijdkrachten en die werden nu net door de koning onttrokken aan het gezag van de ministerraad.¹⁵ Dat was eigenlijk geen verrassing want Leopold III voerde al jaren een eigengereide, persoonlijke politiek op militair en diplomatiek vlak, zonder dat er van ministeriële voorkennis en betrokkenheid veel sprake was.

Toen het land op 10 mei 1940 werd aangevallen, nam het belang van de strijdkrachten en de diplomatie nog sterk toe. Dat betekende de facto machtsverlies voor de ministers. Mede om dat te pareren werd de samenhang van de regering versterkt. De nieuwe gewoonte - optreden, niet als individuele ministers, maar als *ministerraad* - werd een permanent juridisch gegeven vanaf de Duitse aanval. Wanneer de hele regering een K.B. ter ondertekening aan de Koning voorlegde werd de nieuwe wettekst voorafgegaan door de opmerking "Op de voordracht van Onze Ministers, die er in de Raad over beraadslaagd hebben."¹⁶ In

14 Getuigenis in P. D'YDEWALLE, p. 144. J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, p. 112-113.

15 R. SENELLE, *De Ministerraad in België*, Zwolle 1983, p. 29, geeft enkele voorbeelden uit het verdere verleden betreffende het voornemen van regeringen om op treden als ministerraad in geval van oorlog. Er bestond dus een zekere publiekrechtelijke traditie wat betreft de inschakeling van de ministerraad als zodanig in het uitvaardigen van oorlogswetgeving.

16 Dergelijke voorbeelden zijn te vinden in het *Belgisch Staatsblad* van 11 mei en volgende dagen. Het ging om besluiten betreffende de oorlogstoestand.

het *Belgisch Staatsblad* van 12 mei verscheen zelfs "op de voordracht van Onze ministerraad". Dat deze "beraadslaging" aan de wettekst een extra gewicht toe-kende, is zonneklaar. Het waren niet meer uitsluitend de Ministers van de Koning; niet meer uitsluitend de "van Uwe majesteit de zeer eerbiedige en zeer getrouwe dienaars". De verzameling van de ministers was een collectief dat gezamenlijke en unanieme beslissingen nam. De raad profileerde zichzelf daardoor openlijk en gewild als een instelling. Nochtans was er grondwettelijk slechts voorzien in de mogelijkheid dat de raad zou optreden in crisissituaties: nl. wanneer er tijdelijk geen koning was, bij overlijden bijvoorbeeld, of wanneer de koning in de "onmogelijkheid" verkeerde om te regeren. Daarvan was bij de Duitse inval (nog) geen sprake. De politieke topklasse aanvaardde dus niet dat de oorlogstoestand zou leiden tot een beleidsmatig terugtreden vanwege de ministers maar integendeel als een omstandigheid die haar provoceerde tot het nemen van gezamenlijke beslissingen als ministerraad.

De Ministerraad wil het politieke oppergezag

Ondertussen rolde de Blitzkrieg over het land. De ministers beseften dat militaire beslissingen onontkoombaar ook politieke beslissingen waren want de toekomst van het land hing er van af. Daarom werd de afscherming door de koning niet aanvaard. De ministerraad probeerde dat op te vangen door vooraanstaande ministers naar het hoofdkwartier te sturen en daar overleg te eisen.¹⁷ Op de 14e en de 15e mei al had Leopold III gezegd dat hij de mogelijkheid van een militaire nederlaag onder ogen zag. De ministerraad besliste daarna dat België de oorlog moest verder zetten van op geallieerde bodem en dat daarvoor zoveel mogelijk soldaten én de koning-opperbevelhebber aan de Duitse greep moesten onttrokken worden. De raad belastte premier Pierlot ermee om deze beslissing schriftelijk - het vertrouwen in de luisterbereidheid van de koning-opperbevelhebber was blijkbaar niet groot - aan de koning mede te delen. De ministerraad eiste dus de rol van hoogste beslissingsorgaan. Ook als het militair-strategische beslissingen betrof.¹⁸

Op 17 mei in de namiddag kwam de raad weer samen. De militaire toestand was ondertussen verder verslechterd. De ministerraad vond dat het staatshoofd zijn door grondwettelijke gewoonte gevestigde opperbevelhebberschap niet ten volle kon blijven uitvoeren wanneer dit inhield dat er kans bestond op gevangenneming door de Duitsers. De ministers hadden ondertussen wel begrepen dat de koning weinig geneigd was om dat standpunt te volgen. Spaak zag een koninklijke weigering onverbloemd onder ogen. In dat geval moesten een of meerdere ministers bij de koning blijven. Om een koninklijke politieke Alleingang - grondwettelijk nochtans een onmogelijkheid - te vermijden en om minstens altijd een deel van de regering als buffer tussen het staatshoofd en de Duitsers te hebben. Uiteraard keken de ministers in eerste instantie naar wat de minister van Landsverdediging, generaal Denis, zou zeggen. Die ministerpost was traditioneel de meest koningsgebonden functie in de regering. Denis leunde onver-

¹⁷ Deze gesprekken werden in de wetenschappelijke literatuur reeds uitvoerig gereconstrueerd en geanalyseerd en ook in de verslagen van de ministerraad komen zij uitgebreid aan bod.

¹⁸ Ministerraad, 16 mei 1940. Tijdens de vergadering bleek dat het driemanschap Pierlot-Spaak-Janson in deze kwestie het voortouw nam. Spaak als woordvoerder voor de socialisten en Janson als woordvoerder voor de liberalen kan men zien als een prefiguratie voor de latere instelling van de functie van vice-premiers.

bloemd aan bij het standpunt van zijn collegae-ministers. Hij wilde geen ministers afvaardigen om permanent bij Leopold in het hoofdkwartier te verblijven. "En effet, après que le Roi aura pris sa résolution, qui ne peut être que conforme à l'avis du Conseil, la présence des Ministres au Grand Quartier Général deviendra inutile." Janson verklaarde: "que le devoir du Roi est de suivre l'avis du Gouvernement." Pierlot overwoog als laatste toch nog eens de mogelijkheid dat de koning met zijn troepen zou omsingeld worden; dan zou hij zich persoonlijk verplicht voelen om bij het staatshoofd te blijven. Maar de raad reageerde daar klaar en duidelijk op en besloot: "Cette hypothèse, poursuit M. le Premier Ministre, ne doit cependant plus être envisagée, puisque le Conseil a décidé que l'armée devait faire tout ce qui est possible afin de se replier vers la France."

In de namiddag van 18 mei, trokken Pierlot, Spaak en Denis naar de koning in Sint-Denijs-Westrem met de dwingende boodschap van de ministerraad. Leopold moest goed beseffen dat er meer was dan zijn opperbevelhebberschap: "Le Roi, ont déclaré les Ministres, n'est pas seulement le chef de l'armée; sa qualité de souverain absorbe celle de commandant en chef. Il incarne la Belgique et doit, pour ces raisons, faire tout ce qui est en son pouvoir afin de ne pas se laisser prendre par l'ennemi." De koning vroeg alvast dat vier ministers bij hem zouden blijven. Wat de vorige dag door de ministerraad van tafel was geveegd - de fysieke splitsing van de ministerraad - werd nu toch doorgevoerd.

Dat de ministers onder hoogspanning leefden, is duidelijk maar hun eenheid was van kapitaal belang in de gegeven omstandigheden. Pierlot vroeg tot slot dat iedereen zijn kalmte in alle omstandigheden zou bewaren. "Tout éternement risque de compromettre gravement les intérêts du pays. Maintenant que les circonstances obligent le gouvernement à se scinder la solidarité ministérielle importe plus que jamais." Vanaf dan waren er geen gezamenlijke ministerraden meer. De raad had zichzelf in feite buiten werking gesteld op vraag van de koning. Op korte termijn was dat niet erg want beide groepen ministers wisten wat ze moesten doen. De ene groep moest in Frankrijk de voortzetting van de strijd voorbereiden; de andere groep moest in België redden wat er te redden viel. De vier achterblijvers, Pierlot, Spaak, Denis en minister van Binnenlandse Zaken Arthur Vanderpoorten, moesten voor de zoveelste maal ervaren dat hun invloed op Leopold zeer gering tot onbestaande was en ze opteerden ervoor om ook naar Frankrijk te reizen. Zo vonden de ministers elkaar weer in Parijs op 26 mei 's avonds. De raad functioneerde weer als een collectief.¹⁹

De ministers hadden ervaren dat hun woorden niet erg zwaar wogen bij de opperbevelhebber. Het gebruik dat de ministers 's konings eerste raadgevers waren, werd door Leopold op schromelijke wijze met de voeten getreden. Hun verwijtende optreden verstoorde Leopold. De koning slikte het niet dat de ministers zijn zienswijze niet deelden, zelfs verwierpen, en dat bléven doen. De kloof diepte zich uit.²⁰ Leopold wilde dus nog wel formeel ministers als raadgevers

¹⁹ Ministerraad van 26 mei. Op deze vergadering maakte Pierlot een gedetailleerd overzicht waaruit in volgende alinea's wordt geput. Pierlot formuleerde zijn bevindingen betreffende de handelwijze van de koning veel scherper dan tijdens vorige dagen en liet dat ook zo notuleren. Het was een aanduiding van het feit dat de kloof tussen ministerraad en staatshoofd breder werd.

²⁰ Dit kwam ook tot uiting in de briefwisseling tussen Pierlot en Leopold op 22 en 23 mei waarbij beiden nadrukkelijk naar de grondwet verwezen ter rechtvaardiging van hun houding. Deze brieven in Liberaal Archief (afgekort tot LA) Archief Arthur Vanderpoorten nrs. I en II.

maar dan wel in de omstandigheden van een Duitse bezetting, die hij verkoos boven uitwijken naar Frankrijk. Men is het er over eens dat op 25 mei een belangrijk keerpunt viel. Op die dag maakten de betrokken ministers het voor zichzelf uit dat ze zich los moesten maken van Leopold III en de oorlog desnoods zonder hem voortzetten.

Pierlot las op deze ministerraad in Parijs een telegram voor dat hij zopas van graaf de Grunne had ontvangen via Engeland. In naam van de koning vroeg de Grunne de handtekening van een of meerdere ministers zodat hij de regering officieel ontslag kon verlenen en zodat de Koning desgewenst nieuwe ministers kon benoemen. Opnieuw bleek de sterke cohesie van de ministerraad: de weigering op dat verzoek in te gaan was volgens het verslag unaniem. Het zou de liquidatie betekend hebben van de ministerraad als instelling en emanatie van een parlementaire meerderheid. De ministers konden nu zichzelf er niet meer van overtuigen dat de koning te goeder trouw was maar misleid. Het staatshoofd wilde nu immers de ministerraad liquideren. Deze conflictsituatie bracht onuitsproken art. 25 van de grondwet ten berde: alle machten gaan uit van de Natie. De Ministers voelden zich wat dat betreft sterk omdat de verenigde Kamers op 10 mei hen hun steun hadden toegezegd, óók woordvoerders van de oppositie. Hun politieke meerderheid was zéér breed.

Als Leopold III zich overgaf, zouden de ministers doen wat ze juist achtten: verder vechten. De strijd opgeven zou politiek zonder twijfel zware gevolgen hebben en Pierlot besepte dit. "Le Premier Ministre laisse ensuite entrevoir les difficultés considérables devant lesquelles se trouvera le gouvernement s'il décide de continuer la lutte. Si, néanmoins, le gouvernement capitulent également, il y avait lieu de redouter qu'un autre gouvernement se forme en dehors de la légalité." Een dergelijk initiatief zou vermoedelijk op steun kunnen rekenen bij talrijke Belgen. Met alle gevolgen vandienvoor de zo noodzakelijk geachte samenhang van de Belgen; en dus voor de soevereiniteit van het land in de toekomst.²¹ De zetelende ministerraad kon er misschien nog in slagen de formele eenheid van de Uitvoerende Macht in stand te houden. De eventuele oprichting van een exil-regering verbrak dit per definitie en dan was het niet ondenkbaar dat de oorlog met de Duitsers zou evolueren naar een burgeroorlog tussen Belgen.

De volgende dag werden de Ministers van Staat, Carton de Wiart, Brunet en Hymans, erbij geroepen. Dit was een poging om leden van de Kroonraad²² achter de regering te scharen. Pierlot sloot hierbij aan bij de traditie dat de Kroonraad werd samengeroepen bij ernstige oorlogsdreiging zoals in 1870 en in 1914 of in 1919 n.a.v. van het vredesverdrag van Versailles. De Ministers van Staat werden vergezeld door de voorzitters van Kamer en Senaat, Frans Van Cauwelaert en Robert Gillon, waarmee ook de Kamers tegelijkertijd symbolisch gehoord konden worden. Van deze oudere en ervaren politici kreeg de ministerraad warme

²¹ Ministerraad van 26 mei 1940.

²² Betreffende de Kroonraad zie R. SENELLE, *De Ministerraad in België*, Zwolle 1983, p. 20-24. Al was het dan geen echte Kroonraad vermits de koning niet aanwezig was. Overigens waren lang niet alle Ministers van Staat beschikbaar. Het is, hoe dan ook, tekenend dat deze leden van de Kroonraad aan dergelijke vergaderingen van de ministerraad deelnamen. Zij erkennen daardoor de facto het oppergezag van deze ministerraad boven dat van de koning die in feite de enige was die de Kroonraad kon samenroepen. Dat zij de regering effectief advies gaven wordt door de verslagen van de ministerraad bewezen. De Kroonraad had overigens geen grondwettelijk statuut maar er was wel een traditie.

steun. Henri Carton de Wiart verwees naar de grondwet: "C'est nous, en effet" verklaarde hij "qui représentons la nation. La nation préexistait à la monarchie."²³ Dat deze Ministers van Staat veelal politici waren die tijdens de Eerste Wereldoorlog regeringsverantwoordelijkheden hadden gedragen zal voor de ministers in functie emotioneel zeker niet zonder betekenis geweest zijn.

De volgende ochtend, op 28 mei, kwamen de Ministers, de Ministers van Staat en de parlementsvoorzitters weer samen. De overgave van het Belgische leger stond vast maar de staat van krijgsgevangenschap van Leopold III kon grondwettelijk een uitweg bieden. Op deze vergadering werd, met beroep op art. 82 van de grondwet, het wetsbesluit beslist dat vaststelde dat de Koning in de onmogelijkheid verkeerde om te regeren. Het staatshoofd werd door de ministerraad als instelling uitgeschakeld door ze op non-actief te zetten. De ministerraad moest daardoor vanaf dan automatisch ook de functie van staatshoofd vervullen. Daardoor werd de eenheid van de Uitvoerende Macht herwonnen vóór de publieke opinie begrepen had dat die in feite niet meer bestond.²⁴

In de radiotoespraak van Pierlot nadien werd verwezen naar de grondwet die de ministerraad, in voorkomend geval, aanduidde als verantwoordelijke voor de Uitvoerende Macht.²⁵ Pas op 30 mei kon de regering het Staatsblad doen verschijnen met het bewuste wetsbesluit, een primeur in onze geschiedenis. Op 10 juni legden "de in Rade verenigde Ministers" vast dat de nieuwe eed zou luiden: "Ik zweer gehoorzaamheid aan de grondwet en aan de wetten van het Belgische volk en, bij toepassing van artikel 82 van de grondwet, getrouwheid aan de Regering." Het was de ministerraad die vanaf dan ook formeel de leiding van de Natie had genomen.²⁶

Een dergelijke situatie had België nog nooit gekend. Op 1 juni bevestigde Pierlot tegenover zijn ministers dat het moeilijk was om aan het publiek uit te leggen waarom de regering de daden van de koning niet dekte met de ministeriële verantwoordelijkheid. Bovendien mocht men de zaken niet te hard spelen want men moest aan de toekomst denken: "Souhaitons que l'on puisse oublier plus tard; songeons à l'avenir, à l'unité du pays et à la dynastie. Ne faisons et ne disons rien qui puisse compromettre ces intérêts primordiaux. Il nous en coûtera souvent de garder le silence; mais ce n'est pas à nous-mêmes qu'il faut penser."²⁷ Het was dansen op een slappe koord waarvan niemand kon bevroeden waar ze naartoe leidde. Wat zou er binnen de publieke opinie in beweging komen als, in deze rampzalige omstandigheden, een strijd tussen koning en ministerraad open en bloot zou gevoerd worden? Ondertussen zat de regering immers met een martelende onzekerheid wat de koning betrof. Als hij politieke daden zou stellen, zoals het vormen van een nieuwe regering, betekende dit dat hij niet aanvaardde dat hij "in de onmogelijkheid" verkeerde.

Op 8 juni, tien dagen na de overgave van Leopold, kon men weer evalueren wat de koning deed, op basis van via Zwitserland doorgesijpelde documenten. Deze documenten wijzigden de situatie. Formeel dan toch! De vorst had tot dus-

²³ Ministerraad, Parijs 27 mei 1940 in de namiddag. Carton de Wiart was o.a. minister van Justitie geweest tijdens de Eerste Wereldoorlog.

²⁴ Ministerraad, Parijs 28 mei 1940 in de voormiddag.

²⁵ De tekst van de toespraak werd afgedrukt in het verslag van de ministerraad van 28 mei 1940.

²⁶ Besluitwet van 10 juni 1940 in het *Belgisch Staatsblad*, 9-11 juni 1940.

²⁷ Ministerraad, 1 juni 1940.

ver geen politieke initiatieven genomen en beschouwde zich wel degelijk als een soldaat in krijgsgevangenschap hetgeen leidde tot gevoelens van opluchting bij de ministers. Constitutioneel was de "nota van drie juristen" die de vorst had geraadpleegd betreffende zijn grondwettelijke positie, het belangrijkste. Leopold III wilde trouw blijven aan de grondwet. Hayoit de Termicourt, Pholien en Devèze hadden immers ook besloten tot de "onmogelijkheid tot regeren" en de koning had zich daarbij neergelegd. Pierlot verwoorde de gevoelens van de ministers: "Le Roi semble avoir changé d'opinion quant au caractère politique de son acte. C'est là une circonstance heureuse et dont le gouvernement doit s'inspirer."²⁸ Het belangrijkste gevolg was dat de ministers weer vertrouwen kregen in de aanhankelijkheid van het staatshoofd tegenover de grondwet en dat hij dus de "onmogelijkheid tot regeren" die de raad in het wetsbesluit had afgekondigd, ook effectief wilde uitvoeren.

Het was een goede reden om op 10 juni weer een uitgebreide ministerraad bijeen te roepen waarbij ook Van Cauwelaert en Gillon en de Ministers van Staat, Van de Vyvere, Poncelet, Van Overbergh, Carton de Wiart, Hymans en Brunet aanwezig waren. Pierlot blikte nog eens uitvoerig terug op de voorbije gebeurtenissen. De koning handelde gedurende de veldtocht helemaal alleen, zonder handtekening en tegen de uitdrukkelijke wil in van de ministers, hetgeen het grondwettelijk probleem stelde. Pierlot zijn mening was duidelijk: "Le Roi ne possède pas, en cette manière, des pouvoirs différents de ceux qu'il exerce en tous autres domaines, sous la responsabilité ministérielle."²⁹ In Wijnendaele op 25 mei bevestigde de koning dat hij een regering op Frans grondgebied niet beschouwde als de zijne. Dan kwam de scheiding en de overgave van de vorst en het leger. Tot de regering dus de genoemde documenten ontving. Spaak gaf als conclusie: "D'après ces éléments, il semble que le Roi considère que la Belgique est toujours en guerre." Zo interpreteerden de anderen het ook.

In feite betekenden deze documenten geen fundamentele wijziging in het gedrag van Leopold. Er was géén toenadering. Boodschapper Jo Berryer trad op eigen houtje verzoenend op en Leopold was ten zeerste ontstemd over deze poging om de gebroken potten te lijmen.³⁰ Het was inderdaad niet zozeer een 'toenadering' maar tot het bewijs van het tegendeel kon de ministerraad aannemen dat Leopold inderdaad als krijgsgevangene mocht beschouwd worden. Dus was er slechts een plaatselijke wapenstilstand en zeker geen vrede met de invaller en

28 Naast de interpretatie van de grondwet was er een nota over het verloop van de militaire operaties, de "ordre du jour" van de koning aan de troepen, een brief van Leopold aan de Amerikaanse president Roosevelt en de bekende pastorale brief van kardinaal Van Roey.

29 Hier kwam Aloys Van de Vyvere tussen: Wat Leopold deed was net hetzelfde als wat zijn vader, koning Albert, tijdens de Eerste Wereldoorlog had gedaan. Het conflict daarover had destijds zelfs geleid tot het terugtrekken van de Broqueville. Voor de houding van Van de Vyvere in 1940 t.a.v. Leopolds politiek zie V. JANSSENS, *Burggraaf Aloys van de Vyvere in de geschiedenis van zijn tijd (1871-1961)*, Tielt 1982, p. 284-285.

30 E. VERHOEYEN, *België bezet 1940-1944. Een synthese*, Brussel 1993, p. 24. J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, p. 290-295.

mocht de strijd voortgezet worden door de Belgen die dat konden doen; onder leiding van de ministerraad in Frankrijk dus.³¹

De ministerraad had zich tot dusver bijzonder eensgezind doorheen de moeilijkheden geworsteld. De ministers waren zich immers ten volle bewust van de draagwijdte van hun doen en laten. Pierre D'Ydewalle beschrijft hoe zij zich voelden op dat ogenblik: "Ze trokken één lijn, maakten front. Hun verstandhouding vertoonde barst noch sleet. Ze dachten en handelden als één man. Bij hen was alles gemeenschappelijk, ook de begoochelingen en de vergissingen."³² Zij beseften dat hun instandhouding als ministerraad van kardinaal belang was. Ze werden gedreven door oprechte patriottische gevoelens en ze wisten zich gelegiti-meerd door de steun van het overgrote deel van de bevolking. Maar die gevoelens zouden zwaar onder druk komen te staan naarmate de Duitsers meer en meer terrein wonnen. De vraag hoe de bevolking in het bezette land er over dacht, werd hoe langer hoe belangrijker.

Problemen met de legitimiteit

De overtuiging dat het handelen van de ministerraad tot dusver kon genieten van een volstrekte legitimiteit, was onwrikbaar. De ministers voelden zich de leiders van de natie en twijfelden niet aan de gegrondheid van hun beslissingen. Zodanig zelfs dat de juridische interpretaties van de grondwet pas achteraf, na het besluitvormingsproces, werden geformuleerd. We beschikken over een eersterangs getuigenis in de persoon van Marcel Vauthier, kabinetschef van Arthur Vanderpoorten: "Il ne s'agissait nullement d'une discussion d'ordre juridique - Nous avons tous également conscience que le temps n'était pas aux ratiocinations de cette espèce. Nous n'avions d'autre souci tous que de déterminer les éléments d'une ligne de conduite conforme aux traditions nationales. C'est plus tard seulement que nous eûmes l'occasion de constater que les solutions des sentiments qui nous étaient venues tout naturellement à l'esprit étaient en tout point conformes au Droit Constitutionnel."³³

Ondertussen ging het Duitse offensief onstuitbaar verder. Zouden de bondgenoten in staat zijn om de oorlog nog lang verder te zetten? Op de raad van 14 juni moesten de ministers een eventuele Franse nederlaag onder ogen zien. De regering kon in dat geval vertrekken naar Londen. Maar kon dat met achterlating van al die medewerkers en vluchtelingen? Dat betekende dat haar legitimatie bij de burgerbevolking zwaar zou aangetast worden, zoniet verdwijnen, want wat zouden de achtergeblevenen daarvan denken? Op 17 juni vertelde Pierlot de raad dat Frankrijk geïnformeerd had naar de voorwaarden voor een wapenstilstand. Nu konden ze de beslissing niet lang meer uitstellen. De meningen waren ver-

31 Nogal wat regeringsleden kleefden persoonlijk een negatiever interpretatie aan dan de officiële van de ministerraad. Leopold had hen op hun ziel getrapt en de herderlijke brief van de kardinaal zal dergelijke negatieve gevoelens bij de vrijzinnigen onder hen drastisch versterkt hebben. Op langere termijn was dit belangrijk; op dat ogenblik zelf niet omdat de 'documenten van Bern' de legitimiteit van het beleid van de ministerraad formeel versterkten en dat primeerde. De notulen laten daarover geen enkele twijfel bestaan.

32 Betreffende de eensgezindheid binnen de ministerraad, getuigenis van P. D'YDEWALLE, p. 94, 313 en 350.

33 Rapport van Vauthier over de gebeurtenissen op 25 mei 1940. LA Archief A. Vanderpoorten nr. 3.3.2., p. 9-10.

deeld. Spaak vreesde een gebrek aan steun bij de Belgische publieke opinie. De terugtocht naar Frankrijk achtte hij een uiting van de wil van de meerderheid van de Belgen. Maar een verdere terugtocht, nu overzee, zou daar niet meer kunnen op rekenen. Spaak was geneigd om nu het ontslag aan te bieden. Maar ook dat was niet zo eenvoudig als het leek. De koning was immers krijgsgevangene en verkeerde dus ook in de onmogelijkheid om het ontslag te aanvaarden. Jaspar vond een ontslag "difficile". Denis: "d'autant plus que le Roi ne règne plus." De ministers waren dus de gevangenen geworden van hun eigen grondwetsinterpretatie.

Op 18 juni besloten de ministers ter plaatse te blijven, geen regeringshandelingen meer te stellen maar voorlopig ook geen ontslag te geven om geen vacuüm te scheppen.³⁴ Ze voelden zich schaakmat gezet door het dreigende gebrek aan legitimiteit en materiële mogelijkheden. Lang konden ze die situatie niet laten duren. Er moest terug contact genomen worden met de koning en ze moesten weten welke de stemming was bij de Belgische bevolking. De besluiten die de ministers uit de documenten-via-Bern hadden getrokken konden nu immers niet meer gelden als richtinggevend. Vernemen wat men in Brussel dacht en deed, kon licht brengen en er voor zorgen dat de band tussen de mensen in het bezette land en de Belgen in Frankrijk, tussen koning en ministerraad, terug verstevigd werd.

Nu de strijd op het continent voorbij was, bleek dat ook vanuit bezet België prominenten pogingen deden om met de ministerraad in contact te treden. Wat de ministers van hen hoorden, was dat de koning hen bleef afwijzen en dat de publieke opinie thuis erg koningsgezind en fel tegen de regering was. Maar ze vernamen ook dat de koning geen openlijke initiatieven nam en zich tot dusver formeel gedroeg als krijgsgevangene.³⁵ Ze stuurden gouverneur Holvoet naar Brussel om de repatriëring van de burgerbevolking te regelen. Holvoet ging ook naar het koninklijk hof waar hij waarschuwde voor de mentaliteitskloof die bestond tussen de bevolking in het bezette land en de gevluchte Belgen in zuidelijk Frankrijk. Die moest zo vlug mogelijk gedicht worden.³⁶ Holvoet achtte de stemming in België niet erg gunstig want de Duitse propaganda had invloed. De bevolking was "atteinté d'une véritable psychose, soigneusement entretenue par les Alle-

34 Wie resoluut de oorlog wilde verder zetten was minister Marcel-Henri Jaspar. Hij trok op eigen houtje naar Londen van waar hij, in zijn hoedanigheid van minister, zijn landgenoten opriep verder oorlog te voeren. Daardoor verbrak hij de solidariteit die constitutief was voor de ministerraad. Hij werd prompt uit de regering gezet op de vergadering van 24 juni 1940.

35 Tot de mensen die vernoemd werden op de ministerraad behoren minister Antoine Delfosse en de vroegere koninklijke commissaris Louis Camu. Zie ook het verslag van het gesprek van Vanderpoorten met Delfosse op 22 juli 1940, LA Archief Vanderpoorten nr. XI.

36 Ook de verantwoordelijke voor de repatriëring en vertrouwensman van de regering Hannecart wilde uitdrukkelijk van zijn functie gebruik maken om bruggen te bouwen tussen de ministerraad in Vichy en Brussel als noodzakelijk element om België te redden. Zie hiervoor de nota van Hannecart voor de regering, 26 juli 1940, LA Archief Vanderpoorten nr. XVI.

mands." ³⁷ De Duitsers waren ook een bepalende factor in de zin dat ze er militair belang bij hadden om de overgave van Leopold III te beschouwen als het volledig uittreden van België uit de oorlog. Vandaar dat ze de uitgeweken Belgische regering, die de strijd had voortgezet, beschouwde als niet-legitiem en ze verbood zelfs de terugkeer van de ministers naar Belgisch grondgebied.

Op 29 juli werd de 28 mei-verklaring nog eens geëvalueerd. De "ligne politique", - verder vechten, samen met de geallieerden - bleef onaantastbaar, daarover waren de ministers het eens. De ingenomen positie zou behouden blijven. Maar ze namen zich voor alles te doen om de nationale eenheid te bewaren en dat betekende de facto het ontwikkelen van polemiek over de meningsverschillen tussen staatshoofd en ministerraad voorkomen. ³⁸ De ministers waren in feite onderworpen aan verschillende factoren. De meesten waren bereid om hun ontslag aan te bieden aan de koning maar die kon het niet aanvaarden en dus bleven ze formeel in functie. Ze bleven dus de gevangenen van hun eigen vaststelling van het constitutionele onvermogen van het gevangen staatshoofd. De simpele oplossing van het ontslag aanbieden in handen van de koning was daardoor onmogelijk gemaakt. Een andere mogelijkheid was zomaar publiek maken dat de regering op Franse bodem zich als demissionair beschouwde. Dagenlang werd gepraat over een proclamatie die een einde zou stellen aan het bestaan van de regering in Frankrijk. Maar de ministers wilden geen geestelijke zelfmoord plegen door te beweren dat hun politiek beleid fout was geweest en bovendien botste die optie frontaal met hun patriottische gevoelens. Ze zaten er zwaar mee in de knoop. De historische waarheid publiceren werd ervaren als een botsing met het Belgische algemeen belang want dat zou de kloof tussen koning en regering uitdiepen en de bevolking in kampen verdelen.

De 'oplossing' kwam er toen van uit Brussel berichten doorsijpelden dat het volgen van de Britse optie op steun kon rekenen. Op 20 augustus bracht Denis verslag uit van de berichten die de vroegere directeur-generaal van het departement Ravitaillering, Maurice Lambilliotte en de bekende priester en publicist Van den Hout uit Brussel hadden overgebracht. Ze hadden het over een moeilijke materiële toestand en dat de winter "terrible" zou worden. Ze vertelden ook over de "revivrement total de l'opinion". De regering kon in België weer op begrip rekenen. Over het algemeen vond men dat ze in functie moest blijven. Dat bericht zorgde voor een opstoot van adrenaline in de vergadering.

Legitimiteit komt ook van de bondgenoten

Al voor België door de Duitsers werd aangevallen, was duidelijk gebleken dat de regering en een groot deel van de bevolking, veel vertrouwen stelden in de Fransen en de Britten. Leopold III deelde dit vertrouwen niet. Hij volgde ook hier

³⁷ Behalve het verslag van de ministerraad, bevindt er zich een gedetailleerd verslag van Holvoet betreffende zijn zending van 20 tot 23 juli, in zijn archief, Navorsings- en Studiecentrum voor de Geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog (afgekort als NSGTW) nr. 2. In dit rapport noemde hij het gesprek met Frédéricq "cette entrevue profondément bouleversé". Het is duidelijk dat hij zijn contacten met het hof géén positieve ervaring vond. Zie ook zijn persoonlijk herinneringen in zijn memoires, p. 111-112, nr. 1. Volgens deze memoires, p. 106, had Arthur Vanderpoorten Holvoet op de hoogte gebracht van het verloop van het gesprek met de Leopold III te Wijnendaele. Het moet onderstreept worden dat Holvoet in voorgaande jaren herhaalde malen contact had met leden van de koninklijke familie en met hofdignitarissen.

³⁸ Ministerraad 29 juli 1940.

de mening van zijn vader zoals die tijdens de Eerste Wereldoorlog bepalend was geweest. Leopold wenste de democratische staten uitdrukkelijk als garanten te zien, niet als bondgenoten. Dat was meer dan een nuanceverschil. Pierlot voelde goed aan dat hier de voornaamste reden lag voor het verschil in oorlogspolitiek tussen staatshoofd en ministerraad. Het zou de hele oorlog blijven leven en nogmaals scherp tot uiting komen in het zogenaamde "politiek testament".³⁹

Het is een feit dat vooral het francofone en vrijzinnige deel van de bevolking sterker pro-Frans en pro-Brits dacht dan de Vlaamse en katholieke opinie. De verschillen leefden dus ook bij de bevolking en ze liepen voor een stuk parallel met levensbeschouwelijke en communautaire verschillen. De ministerraad zag Fransen en Britten uitdrukkelijk wel als bondgenoten. Bovendien haalden de ministers, naarmate hun voeling met de bevolking in het bezette gebied verzwakte door de afstand en de royalistische en Duitse propaganda, voor een stuk hun legitimiteitsgevoelens uit de buitenlandse steun en de emotionele verbondenheid met deze naties. Dat moest doelbewust gecultiveerd en onderhouden worden. De overgave van het leger en de koning had het vertrouwen van Londen en Parijs al ernstig geschokt. Het feit dat de ministerraad onmiddellijk duidelijk maakte dat zij verder zou vechten op Franse bodem hielp haar. Het hielp ook de Belgische vluchtelingen behoeden voor vijandige reacties die op hun beurt de loyale gevoelens voor de geallieerde zaak hadden kunnen fnuiken. Bovendien kon de ministerraad deze hypotheek voor een stuk lichten door de documenten-via-Bern meteen door te spelen naar de Britse en Franse regering. Daarbij werd er van uitgegaan dat de Duitse opmars zou gestopt worden. Die verwachting kwam niet uit en de ineenstorting van het Franse leger na enkele weken, betekende een formidabele opdoffer. Spaak zuchtte op de raad van 17 juni: "Nous avons perdu celui de nos alliés que le pays sentait le plus proche de lui. Pouvons-nous encore quelque chose?"⁴⁰

Het vertrouwen in de bondgenoten bleef erg groot. Op 30 juli werd beslist dat de Belgische goudvoorraad naar de Verenigde Staten, of desnoods naar Canada, moest overgebracht worden. Minister van Financiën Camille Gutt wierp in het midden dat de Nederlandse regering in Londen blijkbaar naar tevredenheid kon werken. Gutt stelde voor dat hij persoonlijk naar Londen zou gaan zodat de Belgische goudvoorraad kon veilig gesteld worden. Daarnaast kon hij aan de Britten de recente Belgische regeringspolitiek toelichten. Niemand had daar openlijk bezwaar tegen. De pro-geallieerde lijn bleef dus onaangetast. Ook het succes van de missie van minister De Vleeschauwer om de Belgische belangen in Kongo te gaan veilig stellen, hing af van de goede wil van de Britse regering en ook dat duidt op een verregaand vertrouwen in Londen.

Heel anders was het in Frankrijk dat nu immers rekening moest houden met de Duitse overwinnaar. Er waren meer en meer tekenen dat de Franse Vichy-regering het de Belgische ministers moeilijk zou maken om hun functie nog langer uit te oefenen. De ministerraad werd in haar volheid van bevoegdheid dus bedreigd. Dit was een enorme stimulans om uit de lethargie te treden. Op 11 augustus was de raad het ermee eens dat Pierlot eventueel, en onder zijn persoonlijke verantwoordelijkheid, naar Londen zou afreizen. Van een echte, soevereine Belgische regering op Franse bodem kon immers geen sprake meer zijn. Daarover was de raad het eens. Wel in Engeland zoals de Nederlandse, Noorse, Tsjechoslowaakse, Poolse... voorbeelden bewezen. Alleen was die "persoonlijke verant-

39 D'YDEWALLE, *De memoires*, p. 200..

40 Ministerraad, 29 juli 1940.

woordelijkheid" onvoldoende. Pierlot wilde immers enkel gaan als dat met het gezag van de ministerraad kon. Anders had het geen zin.

Het principe van concertatie met de koning bleef behouden en de ministerraad stuurde gezanten - zoals Hannecart - naar Brussel maar het is typerend dat Pierlot voor een dergelijke belangrijke beslissing niet wilde wachten op een signaal uit Laken. Hij geloofde er niet meer in. De volgende ochtend al stelde hij voor dat hijzelf en Spaak naar Engeland zouden gaan, liefst vergezeld van nog meer ministers. Om grondwettelijke redenen moest wel de hele ministerraad daarmee akkoord gaan. Opnieuw een bewijs van het feit hoe belangrijk hij de collectieve besluitvorming wel vond. Dat bleek niet vanzelfsprekend. Voor het eerst openbaarde zich in de raad een echt verschil van mening. De ministers beseften dat de oorlog nu een jarenlange uitputtingsslag zou worden waarbij het continent door de Britse vloot uitgehongerd zou worden. Het stond vast dat de Belgische bevolking daar fysiek nadeel zou van ondervinden. Kon dat een legitieme regeringspolitiek zijn? De meeste ministers vonden van niet maar er was een uitweg en Janson gaf die aan: hij was gekant tegen de Britse optie maar kon zich wel vinden in een afreizen naar de Verenigde Staten met de bedoeling van daaruit zorg te dragen voor de bevoorrading van het bezette België. De raad vond het in ieder geval noodzakelijk dat er Belgische regeringsactiviteit zou blijven in de vrije landen, hetgeen in feite al wekenlang gaande was via de missies van minister van Koloniën Albert De Vleeschauwer en minister van Financiën Camille Gutt. Er bestond dus nog altijd een groot vertrouwen in de nog overblijvende staten met parlementaire regimes. De Amerikaanse optie "en vue d'assurer le ravitaillement" kreeg algemene steun.

Maar Pierlot wilde verder gaan en de gewapende strijd verder zetten met de Belgische vlag in de hand. Op 22 augustus werd op de raad een brief voorgesteld waarin Gutt en De Vleeschauwer weer eens uitdrukkelijk vroegen om de geleerden in Londen te komen versterken. Het was een gelegenheid voor Pierlot om opnieuw de Britse optie ten berde te brengen. De meningen leken onverzoenbaar. Spaak hield eerder vast aan de Verenigde Staten als reisdoel. Janson was vierkant tegen met het argument dat de regering niet meer verder kon en mocht oorlogvoeren. Daarop antwoordde Pierlot dat de raad nooit besloten had de vijandelikheden definitief te staken. Hij overtuigde niet. Vrijwel al de anderen keurden de Britse optie af. Spaak kwam nu af met een bijzonder spitsvondige oplossing die de eenheid in de ministerraad zou redden: laat ons gezamenlijk beslissen dat de twee betrokken ministers naar de Verenigde Staten trekken. De achterblijvers moesten in dat geval verzaken aan elke regeringsmacht. Des te meer omdat hen consulteren dan toch onmogelijk zou worden. Als ze eenmaal in Amerika waren konden de twee ministers autonoom beslissen om toch nog naar Londen te gaan om daar opnieuw de collegiale besluitvorming met Gutt en Devleeschauwer te installeren. De raad ging met het voorstel om zichzelf gevoelig af te slanken akkoord. Elke minister kon nu voor zichzelf uitmaken of hij een privépersoon wilde worden ofwel de oorlog als minister zou verder zetten van op de Britse eilanden.

Op 23 augustus bracht Hannecart verslag uit van zijn pogingen om poolshoogte te nemen aan het hof.⁴¹ Hannecart had generaal Tilkens van het Militair Huis, aangesproken. Tilkens verklaarde dat Leopold op Pierlot's vraag geen antwoord kon geven. "Mais le général Tilkens a exprimé; à ce sujet, son avis personnel et il a paru laisser entendre que ce qu'il dirait serait conforme aux sentiments du Roi." Tilkens vond dat de regering naar Londen moest gaan en de oorlog verder zetten. Tilkens was ervan overtuigd dat de geallieerden de oorlog zouden winnen; net zoals een groeiend deel van de bevolking trouwens: "Celle-ci commence par être excédée de la présence des Allemands". De publieke opinie was aan het kantelen; binnenkort was het mogelijk om de regeringspolitiek openlijk te verdedigen.

Fundamentele gevolgen heeft deze boodschap niet gehad maar de optie van Pierlot en Spaak werd er wel door verstevigd. Hierna vroeg Pierlot dat de achterblijvers hun persoonlijk ontslag op papier zouden zetten zodat hij dit aan de koning kon bezorgen zo gauw het mogelijk was.⁴² Ook ditmaal nam Pierlot de rol van staatshoofd over, zij het uitdrukkelijk tijdelijk. Op 25 augustus ging de laatste ministerraad door in Frankrijk. Een nieuwe episode in de oorlogvoering was aangebroken. Op 24 oktober 1940 kon Gutt op de radio aankondigen dat de Belgische regering de strijd zou voortzetten vanuit Engeland. Pierlot en Spaak waren op weg naar Londen.⁴³ In die toespraak was Gutt zeer tegemoetkomend over de politiek die Leopold III had gevoerd. De breuk werd zedig toegedekt. Toch bleef het permanent nodig het op non-actief plaatsen van de koning als staatshoofd voor het publiek te motiveren. Zodanig zelfs dat op 18 juli 1941, De Vleeschauwer voor de radio een rede uitsprak die door de ministerraad zo belangrijk werd geacht dat ze integraal in het *Belgisch Staatsblad* werd afgedrukt. Daarin verdedigde hij nogmaals de volkomen grondwettelijke verantwoording van de regeringskoers sinds de Duitse inval. De koning "kan noch wil" regeren. De volksvertegenwoordigers bijeenroepen was onmogelijk. "Als enig in functie gebleven orgaan van het Belgisch Staatsgezag, moet de regering, zover de omstandigheden het vereisen, de volle grondwettelijke macht uitoefenen: niet enkel de Uitvoerende Macht, maar zelfs de Wetgevende Macht. Die verplichting volgt uit artikel 82 van de grondwet en uit het beginsel der staatscontinuïteit." De Vleeschauwer legde wat dat laatste aspect betrof, er de nadruk op dat daarvoor uitwijken naar Londen nodig was. "België zou niet langer van zijn bestaan als Staat hebben doen blijken. Hebt gij wel overwogen, lijk wij het deden, welke gevaren zulke

41 Na A. DE JONGHE, in zijn *Hitler en het politieke lot van België*, heeft ook E. VERHOEYEN zich gebogen over Hannecart als tussenpersoon. Zie hiervoor *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1978, p. 270-271. Het geval werd door hem verder uitgediept in *De zending-Hannecart en de verbodiging koning-regering in augustus 1940*, in *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1980, p. 465-474. Het moet vermeld worden dat Hannecart ook nadien door de ministers in Londen gezien werd als pro-geallieerde vertrouweling en als doorgeefluik naar de koning en diens medewerkers toe. Zie hierover J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *De memoires*, p. 523-525. De rol van generaal Tilkens verdient een verder onderzoek.

42 De persoonlijke ontslagbrief van Arthur Vanderpoorten van 28 augustus 1940 bevat inderdaad de vraag dat Pierlot dit ontslag zo vlug mogelijk aan de koning zou overhandigen. LA Archief Vanderpoorten, nr. XXIII.

43 Tekst van de radiotoespraak in NSGTW archief Raoul Richard, nr. 71. Ook Richard behoorde tot de geallieerd-gezinde tussenpersonen die door de ministerraad werden ingeschakeld als tussenpersonen om contact met Laken en de politieke wereld in Brussel te behouden.

toestand, waar deze tijdens heel de oorlog zou voortduren, voor België en voor de Kolonie onvermijdelijk moest medebrengen?"⁴⁴

Hier haalde De Vleeschouwer een bron van legitimiteit voor de ministerraad aan die in het volkerenrecht normaal wordt geacht maar die de Belgische grondwet uiteraard niet kent: de erkenning door andere regeringen. Een staat bestaat slechts in de mate ze door voldoende regeringen als zodanig erkend wordt. Wie de verslagen van de ministerraad voor de volgende jaren naleest zal merken hoezeer de ministerraad legitimiteit haalde uit de goedkeuring en steun van de regering van het land waarin ze te gast was.⁴⁵ Dit zou zich na de bevrijding doorzetten en het was het onontkoombaar gevolg van het feit van de sterk gegroeide internationale interdependentie onder de Westerse geallieerden en de aanhanke-lijkheid die de Belgische bevolking had ontwikkeld tegenover de geallieerden en die op extatische wijze tot uitdrukking kwam tijdens de bevrijding in september 1944.

Het moet aangestipt worden dat deze groeiende interdependentie een evolutie was die Leopold III, in navolging van zijn vader, koning Albert I, had willen tegenhouden. Mede daarom had hij geweigerd naar Frankrijk te gaan, hetgeen in belangrijke mate aan de bron lag van het conflict met de ministerraad. Zijn houding heeft uiteindelijk precies het omgekeerde voor gevolg gehad en België voor generaties aan zijn buurlanden vastgeklonken op basis van de Westers-democratische oorlogsc coalitie.

De gevolgen voor de werking van onze instellingen

Na de Tweede Wereldoorlog hadden de ministerraad en haar leider, de eerste minister, ook formeel duidelijk aan belang gewonnen tegenover het staatshoofd. Dit werd met instemming vastgesteld door de grondwetspecialisten. Pierre Wigny zou de vergadering "un organe essentiel" noemen.⁴⁶ Prof. Senelle, die de ontwikkeling van de ministerraad grondig bestudeerde, aarzelt niet om te stellen dat de raad "een van de belangrijkste politieke instellingen in het Belgisch staatkundig leven (is) geworden". Daar kan inderdaad niemand meer naast kijken. Ook het staatshoofd niet. De maanden vanaf 10 mei '40 zijn daarin cruciaal. Nochtans

⁴⁴ *Belgisch Staatsblad*, 10 december 1941..

⁴⁵ Een andere zaak was het feit dat de ministerraad was gereduceerd tot vier mensen, weliswaar met de volheid van de regeringsbevoegdheid. In de zomer van 1941 sijnelden er berichten door dat de in Frankrijk verblijvende ex-ministers graag naar Londen zouden overkomen om hun vroegere plaats in de regering weer in te nemen. Daar was de ministerraad niet erg happig op. Niet alleen omdat dit tot problemen bij de Belgische troepen aanleiding zou geven maar ook omdat deze mensen in Britse ogen onaanvaardbaar leken. Het was een duidelijke erkenning dat nu ook de bondgenoten, de Britten, een bron waren voor legitimiteit. Zie hierover ministerraad van 29 augustus, 20, 26 september, 2, 23, 30 oktober, 6 november 1941.

⁴⁶ P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Brussel 1952, p. 675-684. Zie ook L. DE LICHTERVELDE, *Le conseil des ministres dans le droit public belge*, Académie royale de Belgique, Bulletin de la classe des lettres et de sciences morales et politiques, 5e serie, deel XXXIII, nr. 21, Brussel, 1947. Beide auteurs waren vooraanstaande politici en goed vertrouwd met de problemen die aanleiding gaven tot de koningskwes- tie. Zie ook R. URBAIN, *La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique*, Brussel 1958. Het gezaghebbende handboek *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht* van A. MAST zou, in zijn diverse uitgaven, eveneens de ministerraad een rol toekennen als instelling.

werd deze belangrijke fase in onze institutionele geschiedenis tot dusver door de auteurs weinig belicht wat de emancipatie van de ministerraad betreft. De schroom om het dan ook ten gronde over de koningskwestie te moeten hebben was zonneklaar een sterke hinderpaal. Is dat al begrijpelijk voor de auteurs van de jaren vijftig zoals Urbain, de Lichtervelde, later Mast... Het geldt ook nog voor de monografie van prof. Senelle. Hij blijft voor de toestand onder het bewind van Leopold III erg beknopt: slechts vijf regels.⁴⁷ Met dit artikel hebben we dit haat in onze grondwettelijke geschiedenis alvast gedeeltelijk opgevuld.

Er is niet alleen de vaststelling van de institutionele promotie van de ministerraad. Daarmee onlosmakelijk verbonden is de vraag naar de rol van de bepalingen van de grondwet. Daarbij moeten we verder kijken dan de letterlijke tekst. De grondwet is inderdaad méér dan "een vodge papier".⁴⁸ Zij is ook het geheel van gedragingen en interpretaties voor zover deze kunnen bogen op een zekere consensus binnen de 'staatsdragende' politieke elite. Bij een wet heeft men het over de "letter" en de "geest". Dat is dus bij de grondwet niet anders. Zij is zelfs nog veel meer onderhevig aan de invloed van de politieke praktijk. Het minste wat men kan zeggen is dat de 'gestelde machten' in 1940 inderdaad hebben blijk gegeven van hun bewuste wil om de grondwetsartikelen te interpreteren.⁴⁹

Die 'gestelde machten' waren in 1940 en volgende jaren dermate verdeeld dat het hierbij tot een openlijk conflict kwam wat de interpretatie betreft. Het gaat hier niet om juridisch gevit maar om een botsing in maatschappijvisie. Tot dusver is de vraag of Leopold III zijn gedrag niet voortvloeide uit een gebrek aan democratisch overtuiging, nog maar zelden gesteld. Na het magistrale werk van Jan Velaers en herman Van Goethem en dit onderzoek naar de emancipatie van de ministerraad moeten we die vraag positief beantwoorden. De koning en zijn partijgangers wilden de verdere democratisering van het land fnuiken en uiteindelijk terugdringen. Daarom zag Leopold III de westerse democratische staten slechts als garanten terwijl de ministerraad hen zag als bondgenoten. De steun van de publieke opinie, zeg maar de 'natie', zou hierbij doorslaggevend zijn. De Ministerraad steunde haar politiek gedrag daar in zeer belangrijke mate op af hetgeen voor een deel haar weifelende houding na de Franse nederlaag verklaarde. Naarmate de oorlog vorderde, zou de publieke opinie in haar richting evolueren. Opmerkelijk is tevens dat de de regeringen en de publieke opinie bij de bond-

47 R. SENELLE, *De Ministerraad in België*, Zwolle 1983, p. 1-14, geeft een overzicht van de evolutie van de ministerraad vanaf de Nederlandse tijd. Het was een constante dat de koningen de betekenis van de ministerraad als collectief beslissingsorgaan zo veel mogelijk wilden terugdringen.

48 Deze formulering komt van premier Leo Tindemans, uit boosheid omwille van de in zijn ogen, te vergaande interpretatie van de grondwets teksten door andere politici. Zie H. DE RIDDER, *De keien van de Wetstraat*, Leuven 1983, p. 183.

49 De grote betekenis van de praktijk, voor wat de geplogenheden binnen de Uitvoerende Macht betreft, en de onwil om aan de desbetreffende artikelen van de grondwet te sleutelen werd reeds in *De hervorming van den Staat* van het Studiecentrum tot Hervorming van den Staat, Brussel 1947; vastgesteld en dit met veel waardering. De auteurs evalueerden dit uitdrukkelijk als positief. A. MAST deed dit verschijnsel uit de doeken in een artikel *De grondwettelijke norm*, T.B.P. 1970, 426-439. De opmerking dat de 'gestelde machten' de plicht hebben tot interpretatie van de grondwetsartikelen is van deze auteur. Hoe belangrijk en actueel dit artikel blijft, wordt bewezen door het feit dat het integraal werd opgenomen - met de raad aan de studenten dit "aandachtig" te lezen - in de syllabus van A. ALEN, *Staatsrecht*, academiejaar 1992-1993, p. 61-74.

genoten, binnenslopen als legitimatiegrond voor het politiek beleid van de ministerraad.

Toch was er, vanwege de ministerraad, nooit enig gevaar voor de dynastie als zodanig. De ministers waren overtuigde partijgangers van de grondwettelijke eenheid van de Uitvoerende Macht, zijnde koning en ministerraad. De vorst incorporeerde immers de nationale eenheid. Ook de ministers waren daar zeer gevoelig voor. Spaak zei eens op een ministerraad in Frankrijk: "Parce que, au point de vue belge, le Roi représente plus que nous, les 14 Ministres ensemble." Dat redde de dynastie. Maar het redde niet Leopold III omdat die niet wilde aanvaarden dat de situatie ingrijpend veranderd was en hij zich moest aanpassen. Daardoor werd de personalisering van de 'Staat' in de persoon van Leopold III problematisch voor een belangrijk deel van de politieke elite en de publieke opinie.⁵⁰ Tot hij moest verzaken en de rol als staatshoofd doorgeven aan zijn zoon Boudewijn?⁵¹

Na het boek van prof. Jean Stengers over de Belgische koningen hebben we een overzicht van de sterke evolutie van het koninklijke politieke gedrag sinds 1830. Nooit heeft dit geleid tot een herziening van de formuleringen in de grondwet, betreffende "la fonction royale".⁵² Ook in de periode die wij hier analyseerden was dit niet het geval. Dat dit conflict om de macht tussen ministerraad en staatshoofd geen gevolgen heeft gekend voor de taktuele formulering van de grondwet is te danken aan het feit dat deze ministerraad uitermate voorzichtig was in haar uitlatingen over Leopold III en hem ettelijke keren de hand heeft gereikt voor een reddingsoperatie; al was de raad daarbij niet bereid zichzelf te verloochenen. Het is niet overdreven te stellen dat het bewustzijn te moeten optreden als instelling de ministers heeft behoed voor de confrontatiekoers die vele parlementsleden in Limoges hadden ingeslagen en die de ministers als individu of partijpoliticus misschien ook wel hadden verkozen. Maar ze konden het niet en ze waren zich daarvan scherp bewust: de ministerraad kon immers institutioneel niet los gezien worden van het staatshoofd.⁵³

Dat de promotie van de ministerraad ook belangrijke gevolgen had voor de samenhang van de politieke elite staat buiten kijf. De confrontatie met Leopold III en het besef samen de kern van de natie te moeten behoeden, zou er voor zorgen dat deze politieke elite België doorheen de moeilijke naoorlogse jaren kon loodsen zonder dat het bestaan van het land en het parlementair regime in gevaar kwamen. Dit maakte een belangrijk verschil tijdens de koningskwestie want de toppolitici uit de drie traditionele politieke families beseften dat zij een ge-

50 Deze personalisering was nochtans sinds 1830 constitutief voor de Belgische staat. Zie hierover H. VAN IMPE, *De staat als sociaal-psychologisch fenomeen, voorheen en thans*, in *De grondwet honderdvijftig jaar. Ontmoeting 7 februari 1981. Verslagboek*, Brussel 1981, p. 13-25.

51 Over de verminderde afhankelijkheid tegenover de figuur van Leopold III had P. STRUYE het in zijn bekende en accurate verslagen over de bewegingen in de publieke opinie tijdens de bezetting. Deze onderdelen werden evenwel pas gepubliceerd door J. GO-TOVITCH, *L'opinion et le Roi, 1940-1944*, in *Res Publica*, 1978, p. 55-98. Zie ook M. VANDEN WIJNGAERT, *Een koning, geloofd, gelaakt, verloochend. De evolutie van de stemming onder de katholieke bevolking ten aanzien van Leopold III tijdens de bezetting (1940-1944)*, Leuven 1984..

52 Zie hierover *Le Roi dans le régime constitutionnel de la Belgique. Documents 1831-1993*, CRISP, Courrier hebdomadaire nr. 1407, 1993.

53 Al is het vrij waarschijnlijk dat vele ministers persoonlijk veel meer verbitterd waren jegens de figuur van Leopold III dan kan blijken uit de verslagen van de ministerraad.

meenschappelijk belang hadden te verdedigen dat ver uitsteeg boven de figuur van Leopold III, die door zijn stugheid en gebrek aan inzicht immers een bedreiging bleef voor hen allen.⁵⁴ Deze verstandhouding aan de top was de basis waarop de politieke elite én Leopold III deed plooiën én de opgezweepte militanten en eigen achterban uiteindelijk kon kalmeren.

Immers, als die verstandhouding werd gekraakt omwille van de blijvende ambities van Leopold, zou het hele regime op de helling komen te staan. Niet iedereen begreep dat. De katholieke flamingantische senator Frank Baur, stelde het probleem zeer nauwkeurig op de onderzoekscommissie die de C.V.P. had opgezet om de verantwoordelijken in eigen partijrangen voor haar ogenschijnlijke nederlaag in de afloop van de koningskwestie, te identificeren en politiek te liquideren: "Nous n'avons jamais connu les raisons de l'antileopoldisme de certains dirigeants - Ils ont manqué de confiance vis à vis de leurs amis, mais en avaient pour des gens comme Spaak."⁵⁵ Het zinde Baur niet maar dat dit verschijnsel pacificerend werkte, hoeft geen betoog. Het ging zelfs verder dan dat. Baur en zijn geestesgenoten zagen niet in dat het degenereren van Leopold III tot koning van de katholieke partij - én de collaborateurs niet te vergeten! - de vernietiging van de "fonction royale" moest inluiden. Dat zou meteen ook het verworven goed van de ministerraad als instelling op de helling zetten. Dat wilden de partijelites niet opgeven. Zelfs tijdens het hoogtepunt van de koningskwestie werd een zekere politieke consensus in stand gehouden, al was het slechts door de absolute politieke top. Bij de verschijning van Désiré Lamalle voor de C.V.P.-onderzoekscommissie kreeg hij de vraag welk het effect was van het bestaan van "les conversations de canapé" die, ondanks alle polarisering, bleven plaatsgrijpen tussen katholieken en vrijzinnigen. Het antwoord sloeg de nagel op de kop: "C'est qu'aucune des parties en cause n'a cru à la fermeté de la position de l'adversaire."⁵⁶

Het is correcter te zeggen dat de leidende figuren zeer goed beseften dat ze in deze best met elkaar konden onderhandelen tot een door ieder verdedigbaar standpunt en ze wisten van elkaar dat die wil aanwezig was. Dat lag volkomen in de lijn van de politiek van de ministerraad, zeker vanaf 10 mei 1940: de primauiteit van de ministers - en dus van de politici - op de koning wat de Uitvoerende Macht betrof. Zonder grondwetsherziening, en mét behoud van de dynastie want die werd door deze politieke elite ervaren als een onontbeerlijk, stabiliserend

⁵⁴ De meest uitvoerige analyse is P. THEUNISSEN, 1950: *ontknoping van de koningskwestie*, Anwerpen, Amsterdam, 1984.

⁵⁵ Commission d'enquête, verslag van de vergadering van 17/8, Katholiek Documentatie- en Onderzoekscentrum (afgekort als KADOC) Archief R. Houben, nr. 4. Over het verloop van deze onderzoekscommissie en de politieke draagwijdte zie R. VANLANDSCHOOT, *Michiël Vandekerckhove. Leven en werk*, Tiel 1980, p. 181-192. Vandekerckhove was initiatiefnemer en voorzitter van deze commissie.

⁵⁶ Commission d'enquête, verslag van de vergadering van 17/8, KADOC Archief R. Houben, nr. 4. Désiré Lamalle was in 1945 gekozen tot secretaris van de franstalige vleugel van het Nationaal Comité van de C.V.P.

sluitstuk. Aan de grondwetteksten veranderde er niets, aan de grondwettelijke praktijk was er héél veel veranderd.⁵⁷

Besluit

De emancipatie van de ministerraad was het gevolg van de democratisering van het politieke leven. De ministers van 1940 waren er van overtuigd dat hun interpretatie moest primeren want zij waren gekozen vertegenwoordigers, op basis van algemeen mannenstemrecht. Zij voelden zich bovendien gedragen door partijen en zuilen die het grootste deel van de burgers groepeerden. De ministerraad bleek daarnaast onontbeerlijk als institutionele basis voor het functioneren van coalitieregeringen. De politieke emancipatie van de ministerraad binnen de Uitvoerende Macht, versterkte bovendien een zekere consensus aan de politieke top. Die verstandhouding fungeerde niet alleen als mogelijkhedenvoorwaarde voor deze nieuwe instelling, ze leefde ook door in het dagelijkse politieke leven, sterk gestimuleerd door de patriottische gevoelens van identificatie met de Belgische natie. Die gevoelens werden door de oorlogsomstandigheden drastisch versterkt. Daardoor was de politieke elite in staat om het land doorheen de bezettingstijd en de moeilijke naoorlogse jaren van de koningskwestie te doen laveren zonder fundamentele schade voor het regime.

Leopold bracht deze ontwikkeling in gevaar door zijn eigengereid optreden als bevelhebber van het leger waarbij hij het gezag van de ministerraad niet erkende. Dat was de zweepslag die zorgde voor een acceleratie. Om het koningsprobleem niet de laten ontsporen, wat kon leiden tot de vernietiging van de staat, profileerde de ministerraad zich uitdrukkelijk en openlijk als instelling en zij eiste het hoogste gezag op. Daardoor ontstond er een scherp conflict. De wijze waarop door de ministerraad met dit conflict werd omgegaan, vormt een cruciale episode in de geschiedenis van de interpretatie en toepassing van de grondwet. Dat zij dit aandurfde hing nauw samen met de overtuiging dat zij de emanatie was van de Belgische publieke opinie; een rechtstreeks gevolg van de grondwettelijke bepaling (art.25) dat alle macht voortvloeit uit de natie. Dan lag de politieke primauteit per definitie bij de ministers als collectief, als ministerraad.⁵⁸ Dat Leopold III, zoals na 28 mei 1940 bleek, de grondwet dan toch niet openlijk overboord gooide, milderde de spanning zodat er nog wel een sluimerend conflict kon bestaan met de persoonlijkheid van Leopold III maar niet met de dynastie.

Deze evolutie werd gestimuleerd en gedragen door de democratisering van het politieke leven. De publieke opinie werd zeer belangrijk geacht als bron van legitiem politiek gedrag. Er werd vastgesteld dat ook de publieke opinie bij de bondgenoten drastisch in belang toenam zodat ook zij een bron van legitimiteit werd. De nationale souvereiniteit van België hing nu immers meer dan vroeger af van

57 Het is een bijzonder moeilijke zaak om de tekst van de grondwet aan te passen aan de politieke praktijk zoals ze door de geschiedenis werd gelegitimeerd. W. DEWACHTER stelde nog in 1992 vast dat men nog altijd "de nagenoeg volledige juridische fictie van art. 63 tot 65 van de Grondwet, fictie die stelt dat de ministers nog steeds de ministers van de koning zijn, niet kan, wil noch durft op te heffen. Juridisch is men daar nog (lang) niet aan toe, getuige de moeilijkheden om de ministerraad grondwettelijk te plaatsen", in *Besluitvorming in Politiek België*, Leuven, Amersfoort 1992, p. 164.

58 L. LEERMAKERS, *Het ambt van eerste-minister in België. Retro- en perspectief*, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, oktober 1993, p. 649-658.

de wil van de bondgenoten. Die banden werden versterkt door de democratische politieke cultuur die België gemeenschappelijk had met de bondgenoten.

De beslissingen die na 10 mei 1940 werden genomen, geven inderdaad aan wat de diepere opties waren van de politieke elite van België.⁵⁹ De institutionele gevolgen hiervan binnen de Uitvoerende Macht - en dus ook van de grondwettelijke praktijk dienaangaande - werden in deze studie aangetoond.

Summary: The Emancipation of the Belgian Council of Ministers during the Second World War

Since the creation of the Belgian state in 1830, the kings, head of state, always tried to expand their political influence. Part of this strategy was the treatment of the ministers as individuals, not as a council. The process of democratisation and the development of political parties pushed back this royal influence. In the mean time, as a result of the fact that coalitions were necessary to establish a government, the Council of Ministers was developing more and more as an institution. That was necessary to gain some governmental stability. This permanent Council was not stated in the constitution of 1830. King Leopold III did the same during the thirties as his predecessors and tried to block this evolution. The Second World War established the circumstances to expand his power. The Council of Ministers choosed for the western democracies. Leopold III did not. Nevertheless the dynasty was not treathened but Leopold, who was not able to adapt, had to forsake the throne. After the war, the Council of Ministers was acknowledged as one of the most important institutions of the Belgian political system.

⁵⁹ In "normale tijden" blijft dit goeddeels verborgen. Op dit aspect van de crissistoe-stand van 1940 werd gewezen door M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *Hendrik De Man. Een biografie*, Antwerpen, Utrecht, 1972, p. 293-294.