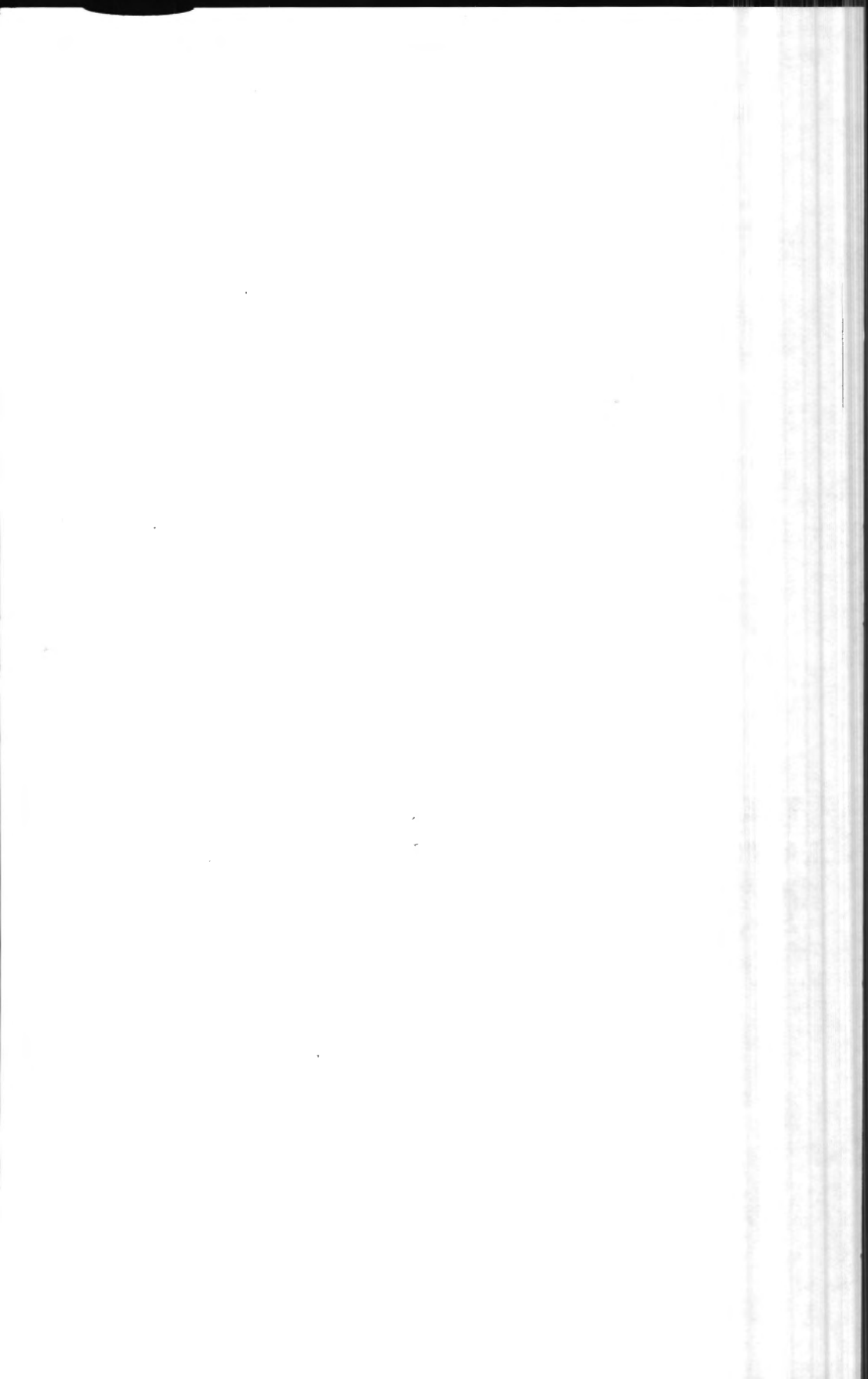




**THE MONARCHY IN THE PARLIAMENTARY SYSTEM  
LA MONARCHIE DANS LE SYSTEME PARLEMENTAIRE  
HET KONINGSCHAP IN HET PARLEMENTAIR STELSEL**

RES PUBLICA  
1991/1



## INHOUD - SOMMAIRE - CONTENT

### **In Europe - En Europe - In Europa**

The constitutional monarchy in the United Kingdom, by V. BOGDANOR .....	7-23
De monarchie in Nederland, door A. MANNING .....	25-40
Denmark, a limited monarchy, by T. KAARSTED .....	41-48
Sweden, the Crown of the state, by T. LARSSON .....	49-60
Le Roi d'Espagne : symbole et arbitre, par M. JIMENEZ DE PARGA .....	61-70
The monarchy in a parliamentary system, by H. DAALDER .....	71-81

### **België - Belgique**

Evolution historique de la royauté en Belgique : modèle ou imitation de l'évolution européenne, par J. STENGERS .....	85-103
Het optreden van de koning in België, in het bijzonder tijdens regeringscrisissen, door K. RIMANQUE en M. WOUTERS .....	105-129
Enkele beschouwingen over de invloed van de koning in de Belgische economie, door R. VANDEPUTTE .....	131-133
De monarchie en de publieke opinie in België, door B. MADDENS .....	135-176







**IN EUROPE  
EN EUROPE  
IN EUROPA**



# The constitutional monarchy in the United Kingdom

---

by Vernon BOGDANOR,

Reader in Government, Oxford University and Fellow of Brasenose College.

## I. The Sovereign's constitutional role

### A. *The development of constitutional monarchy*

A constitutional monarchy is a form of government in which the head of state is a Sovereign who governs according to the constitution, that is, according to rules, rather than arbitrarily. The United Kingdom, of course, does not have a codified constitution specifying the rights and duties of the Sovereign, whose role is determined less by statute than by conventions, non-statutory rules which, nevertheless, bind just as much as formal constitutional rules. The government of the United Kingdom is, therefore, as much dependent upon constitutional norms as the government of a country with a codified constitution.

The concept of a constitutional monarchy lies very deep in our historical experience. Almost from earliest times, it was accepted that the Sovereign must act in accordance with the law. A full history of the development of constitutional monarchy would have to begin with Magna Carta in 1215, when the barons succeeded in forcing King John to accept that they and other freemen had rights against the King. From this point of view, the reign of the Stuart Kings who propagated the theory of the divine rights of kings, that the Sovereign was subject only to God, and not to the law, was a deviation. The men of 1688-9, who were responsible for the Bill of Rights may be regarded as conservative revolutionaries, rather than radicals, since they saw themselves as restoring traditional rights, rather than creating new ones.

The development of constitutional monarchy, however, depended as much upon political developments in the 18th and 19th century, and, in particular, upon the development of the party system as upon statutory restrictions on the power of the Sovereign. In the 18th century, the modern Cabinet system began to develop, assisted by the fact that George I, who arrived in England from Hanover in 1714, had a very imperfect command of English; and, after 1717, he attended Cabinet meetings but rarely. This allowed the Cabinet to act collectively and to formulate policies, which, provided they were backed by a majority in the Commons, could not be resisted by the King. As late as 1801, however, when Pitt introduced a bill to emancipate Catholics, George III forced his Prime Minister's resignation by declaring that anyone who voted for it would be his enemy. But, in November 1830, the Duke of Wellington's government fell, even though it had

the support of the King, as a result of defeat in the House of Commons; and it was the passage of the Reform Bill in 1832, extending the franchise and basing it on more rational qualifications, which finally put paid to the idea that the government was the personal choice of the king. The last occasion on which a Sovereign was able to prevent the formation of a ministry which she found politically uncongenial was in 1839, when Queen Victoria refused to dismiss the Ladies of the Bedchamber despite being requested to do so by Sir Robert Peel, the Prime Minister – designate, who, in consequence, refused to form a government.

After 1832, the franchise was gradually extended, although Britain did not become a fully – fledged democracy until 1928 when all men and women over 21 were given the vote. As political parties came to assume their modern form, so the powers of the Sovereign were even further restricted. At the beginning of her reign in 1837, Queen Victoria could look to her Hanoverian predecessors for precedents; by the end of her reign in 1901, the contours of constitutional monarchy were clearly visible. Constitutional monarchy was reinforced during the reign of George V (1910-36), who faced a number of very delicate and potentially divisive constitutional problems, all of which he handled with a sure touch. He accepted, albeit not without misgivings, the advice of his ministers in 1910, that he might have to create peers to overcome the opposition of the House of Lords to the Parliament Bill, which severely limited the powers of the Lords; although, in the event, no creation was needed, the threat being sufficient to persuade the Lords not to defy the Commons. George V also refused either to withhold Royal Assent from the Government of Ireland Bill, 1914, providing for Home Rule for Ireland, or to dismiss his ministers, despite the threats of the opposition that the Bill could lead to civil war. He accepted Britain's first Labour Government in January 1924, and was insistent that a Labour Prime Minister must have 'the same facilities which would be accorded to any Minister entrusted by the Sovereign with the formation of a Government' <sup>1</sup>. It was perhaps in part because of the skill with which George V handled a number of complex situations that constitutional monarchy became so firmly established during his reign, a period in which five emperors, eight kings and 18 other dynasties disappeared <sup>2</sup>. It was in fact during the reign of George V that the development of constitutional monarchy reached its modern form; it is in essence the same now as it was during his reign.

### B. *The essence of constitutional monarchy*

The essence of constitutional monarchy is that the Sovereign remain politically impartial. This is normally achieved through the convention that the Sovereign acts on the advice of responsible ministers. These ministers then become responsible for that advice and for any actions taken by the Sovereign as a result. In the past,

(1) H. NICOLSON, *King George V: His Life and Reign*. Constable, 1952, p. 384.

(2) H. NICOLSON, *op. cit.*, p. 106.

this crucial principle, that the Sovereign acts on the advice of her ministers, was designed to protect Parliament and people from the arbitrary use of royal power. Today its function is quite different ; it is that of protecting the Sovereign from political involvement. For, if the Sovereign's public actions, such as giving assent to a bill, were really her own, they would be bound to become a subject of controversy. Thus the principle that the Sovereign acts on the advice of her ministers serves to shield the Sovereign from responsibility so that criticism of the Queen's government is directed at ministers, and not at the Sovereign.

The consequences of this principle have been laid out by the constitutional lawyer Sir William Anson, in his authoritative work, *The Crown*, Vol. II of *The Law and Custom of the Constitution*<sup>3</sup>. They are as follows :

1. That the Sovereign should not take advice from anyone other than responsible ministers. This does not, of course, preclude the Sovereign from learning of the opinions of other leading politicians ; and, under modern conditions, it is generally the task of the Queen's Private Secretary to ascertain the general state of political opinion. But the Sovereign's only advisers are her own ministers.
2. That the Sovereign should not publicly express opinions on matters of State without the approval of her responsible ministers ; in general, she will be expected to confine any expression of her political views to her ministers. Even when expressing her views in private, however, the Sovereign must be prudent and cautious, so as to ensure that relations with her ministers are not compromised.
3. That the Sovereign must accept the advice offered by responsible ministers.

The principle that the Sovereign should only act upon advice ensures that she can have no personal policy of her own independent of that of her ministers. In accepting the advice of her ministers, the Sovereign is in effect giving expression to the will of the electorate as this has been made manifest in elections to the House of Commons. In this way, the rules relating to advice serve to reconcile the dignity and political impartiality of monarchy with the basic principle of democracy, that the will of the people, through their elected representatives, shall prevail.

The Sovereign does, however, retain certain residual personal prerogatives which may require to be exercised, without advice, in certain, fairly rare situations. It would now be unthinkable for the Sovereign to dismiss her ministers, or compel a dissolution of Parliament ; and so, in normal times, the only such personal prerogatives are the appointment of a Prime Minister and the dissolution of Parliament. In neither case does the Sovereign act on advice. But, in general, the Sovereign has no discretion ; the Prime Minister will normally be the elected leader of the party with a majority in the House of Commons, and will normally be entitled to a dissolution of Parliament as and when he or she asks for one.

---

(3) W. ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*. Ed.: A. BERRIEDALE KEITH, *The Crown* (4th edition). 1935, p. 139 ff.

In the past, the Sovereign occasionally undertook an additional constitutional role, acting as a conciliator to help secure agreement between the political parties. Queen Victoria acted in this way and helped to resolve disputes between a Liberal House of Commons and a Conservative House of Lords in 1869 over the disestablishment of the Irish Church, and again in 1884-5, over the Reform and Redistribution bills. In July 1914, George V, having secured the agreement of his Prime Minister, summoned a Conference at Buckingham Palace to discuss the Irish question, it having been ascertained from the leader of the opposition that he would only attend such a conference if summoned by the King. The King's intervention thus made it easier for political leaders to parley without being accused of weakness by their supporters. In 1916 and 1931, further conferences were held at Buckingham Palace, to choose a new Prime Minister in a situation in which no one party enjoyed a majority in the House of Commons; and in August 1915 a Buckingham Palace conference was held on the question of whether military service should be made compulsory.

The Sovereign, however, cannot be an arbiter in the sense of being a judge between the claims of government and opposition. For the very notion of a mediator implies that the opposition has as much right as the government to have its point of view taken into account; it implies that the result of the election was irrelevant from the point of view of policy outcomes. The mediating function, therefore, probably only comes into play on occasions when a failure to reach inter-party agreement would seem to threaten civil war, as in 1914; or when, as in 1916 and 1931, the normal process of party politics break down in conditions of wartime emergency or economic crisis. On other occasions, the Sovereign's offer of mediation is likely to be rejected by the government. In 1926, for example, when George V offered his services during the General Strike, they were rejected by the Prime Minister, Stanley Baldwin, since mediation would cut across the policy of a government seeking unconditional surrender from the Trades Union Congress. In modern times, the Sovereign's position of impartiality is best preserved by her remaining passive during periods of strong inter-party conflict.

### *C. The appointment of a Prime Minister*

The appointment of a Prime Minister is one of the few remaining personal prerogatives of the Sovereign. In appointing a Prime Minister, the Sovereign does not act on advice. She clearly cannot rely upon the wish of the outgoing Prime Minister: if the Prime Minister has died in office, his or her views will not be available; while if the Prime Minister has been defeated in the Commons, or at the polls, as was the case, for example, with James Callaghan in 1979, his authority to advise will have been seriously impaired.

Although the Sovereign does not act on advice in choosing a Prime Minister, her discretion is, nevertheless, severely limited by constitutional conventions. The fundamental requirement is to find someone who can command the confidence of the House of Commons. This requirement is normally secured by appointing

the leader of the party with an overall majority of seats in the Commons. It seems now to be a firm convention, following Lord Home's renunciation of his peerage in 1963, that the Prime Minister must be either a member of the House of Commons, or capable of being elected to the Commons. He cannot be Prime Minister and remain a member of the House of Lords.

When a potential Prime Minister is called to the Palace, the Queen will ask him or her whether he or she can form a government. To this question, two responses are possible. The most usual is to accept, symbolised by kissing the Queen's hands. But, if the situation is uncertain, as it was with Lord Home in 1963, a potential Prime Minister can accept an exploratory commission, returning later to report either failure ; or, as occurred in 1963, success, after which the kissing of hands ceremony will take place.

In the normal course of political life, the appointment of a Prime Minister is unlikely to give rise to constitutional difficulties. The Prime Minister will generally be the leader of the party which wins a general election ; or the person elected leader, following the death or resignation of an incumbent Prime Minister. The Conservative Party, however, has only chosen its leader by election since 1965 ; and in the past, difficulties arose when a Conservative Prime Minister resigned, and a new Prime Minister had to be appointed. In 1923, George V was compelled to choose between Stanley Baldwin and Lord Curzon ; in 1957, Elizabeth II had to choose between Harold Macmillan and R.A. Butler ; and in 1963 between no less than four candidates, Lord Home, R.A. Butler, Lord Hailsham and Reginald Maudling. In none of these cases, however, did the Sovereign act on his or her discretion alone ; in each case, soundings were taken amongst senior party figures as to who would be most acceptable. Nevertheless, after the controversial choice of Lord Home in 1963, it came to be asked why the Sovereign should be faced with the task of deciding who would be most acceptable to a particular party, exposing herself to the charge of interfering with the internal processes of that party, when an electoral procedure could perform the same task with less embarrassment. Since 1965, when the Conservative Party decided upon an electoral procedure for future leadership contests, all the major British parties have chosen their leaders through an internal election. Thus the scope for discretion on the part of the Sovereign is much reduced. In 1976, when Harold Wilson announced his intention of resigning the Premiership, an electoral procedure was used for the first time to determine who should, as leader of the Labour Party, succeed to the Premiership ; and in 1990, similarly, an electoral procedure was used in the Conservative Party, following the resignation of Margaret Thatcher, as a result of which John Major became Prime Minister.

There are only two situations in which a problem might arise for the Sovereign in the appointment of a Prime Minister. The first would occur in the case of a so-called 'hung parliament', i.e. a parliament, like that following the general elections of 1923, 1929 and February 1974, in which no single party could command a majority in the House of Commons. In such a situation, it may not be obvious who



can best command the confidence of the Commons, and so the normal conventions may fail to dictate an unequivocal course for the Sovereign to follow. Either a minority government or a coalition will have to be formed. It is, however, impossible to lay down clear guidelines for what could become extremely complex situations, other than to say that the Sovereign must continue to be guided by the fundamental principle of constitutional monarchy viz. that she is seen to be impartial throughout, registering the decisions of the House of Commons and of political parties and not guiding them.

Were Britain ever to adopt a system of proportional representation for elections to the House of Commons, then hung parliaments would almost certainly become a regular occurrence, for no government since 1935 has been able to secure a majority of the popular vote. Under such circumstances, new procedures governing the appointment of a Prime Minister might have to be developed. For the present, however, existing procedures seem capable of coping with the comparatively rare occasions on which a general election yields an inconclusive result <sup>4</sup>.

The second situation of uncertainty occurs when the normal processes of party government break down and a coalition government has to be formed, as in 1915, 1916 and 1931. On the first two occasions, there was no controversy concerning the actions of the Sovereign. The 1915 coalition was decided upon by the two party leaders, Asquith and Bonar Law, and no change of Prime Minister was involved. In 1916, following Asquith's announcement of his intention to resign, George V summoned a conference at Buckingham Palace, at which the political leaders there assembled came to the eventual conclusion that Lloyd George would be the most suitable wartime Prime Minister. In 1931, there was also a Buckingham Palace Conference, after which it was announced that Ramsay MacDonald, the Labour Prime Minister, had been appointed as Prime Minister of a National Government, supported by the Conservative and Liberal Parties, but opposed by the vast majority of Labour MPs. On this occasion, there was intense resentment on the part of the Labour Party at the alleged 'betrayal' of the Party by MacDonald, and the King himself did not escape criticism. The events of 1931 remain a subject of lively controversy amongst historians, but debate on the role of the King centres on the question of whether he acted unwisely, rather than whether he acted unconstitutionally.

In the normal course of events, there is no need for the Sovereign to consult with anyone before calling upon the leader of the party with an overall majority of seats in the Commons to form a government. Indeed, the Sovereign should not consult, if she is to preserve her political impartiality and accept the verdict of the electorate; for that would appear as an attempt to keep out the person selected

---

(4) For attempts to lay down guidelines in the case of a hung parliament, see V. BOGDANOR, *Multi-Party Politics and the Constitution*. Cambridge, 1983; and D. BUTLER, *Governing Without a Majority*. 1987.



by the electorate and the Commons<sup>5</sup>. Under other circumstances, however, such as the two situations mentioned above, — a hung Parliament and a breakdown in the normal processes of party government — the Sovereign is entitled to consult. The Sovereign may, but is not bound, to consult an outgoing Prime Minister. Gladstone was not asked for his opinion in 1894, nor was the dying Bonar Law in 1923. But an outgoing Prime Minister, or indeed any other political leader, is under a duty, if asked, to put his views before the Sovereign<sup>6</sup>. The Sovereign may also consult with senior Privy Counsellors if he or she so chooses. In 1923, George V sought the views of Lord Balfour, a former Prime Minister, and Lord Salisbury, an elder statesman; in 1957, Elizabeth II sought the views of Sir Winston Churchill, a former Prime Minister, and Lord Salisbury, Lord President of the Council, who was able to report on opinion within the Cabinet.

Wider consultations may be carried out by the Sovereign's Private Secretary, who may seek the views of whomever he pleases within the limits of prudence and caution. But, however wide the consultations, the Sovereign is still responsible for the appointment of the Prime Minister in the sense that any misjudgment will be criticised. There may thus remain, under certain circumstances, an inherent degree of discretion in the appointment of a Prime Minister by the Sovereign.

#### D. *The right to refuse a dissolution*

The Prime Minister of the day may, at any time, request the Sovereign to grant a dissolution, and, under normal circumstances when a single party government enjoys a majority in the House of Commons, the Sovereign cannot refuse; for the government would then resign, and the Sovereign would be unable to find an alternative government capable of commanding the confidence of the Commons. She would then be compelled either to grant a dissolution to a new Prime Minister, who is unable to secure Commons support; or, alternatively, to return to the former Prime Minister and grant the dissolution which had been, at first, refused. In either case, the political impartiality of the Sovereign will have been compromised.

The question arises, however, whether, when such normal circumstances do not exist, the Sovereign has the right to refuse a dissolution. Does the Sovereign, for example, have the right to refuse a dissolution sought by a Prime Minister with only minority support in the Commons; does she have the right to refuse a dissolution sought by a Prime Minister who has lost the support of his or her Cabinet or Party? An authoritative memorandum by Lord Haldane, a former Lord Chancellor, in December, 1916, judged, *inter alia*, that the Sovereign can legitimately 'weigh the general situation and the Parliamentary position of the Ministry as formed', and, instead of agreeing to dissolve Parliament, 'dismiss the Minister who

---

(5) Compare I. JENNINGS, *Cabinet Government*. Cambridge, 1959, p. 40.

(6) I. JENNINGS, *op. cit.*, p. 51.

gives it, or receive his resignation' 7. If this view is correct, a Prime Minister cannot *advise* a dissolution, but only request one.

In practice, no modern Sovereign would dismiss her ministers, and the refusal of a dissolution would almost invariably lead to the resignation of the government. Most modern authorities would accept that the Sovereign does have the right to refuse, however, the refusal of a dissolution thus remaining, like the appointment of a Prime Minister, one of the personal prerogatives which the Sovereign still retains. 8.

This view would seem to be in accord with common sense since, were a Prime Minister to be defeated in a general election, and then request an immediate second dissolution, the Sovereign would surely be entitled, if not obliged, to refuse, at least until it had been ascertained whether or not an alternative government could be formed. Under such circumstances, respect for the verdict of the electorate requires the refusal of a dissolution rather than the granting of one.

The argument that dissolution has become automatic is based upon the historical fact that there is no unequivocal instance of a dissolution being refused in Britain in modern times; although there are a number of Commonwealth examples. Therefore, so it is suggested, the right to refuse has fallen into desuetude. But the conclusion does not follow. For it might be the case that no dissolution has been refused precisely because it has never been asked for under improper circumstances. The issue, then, is not *whether* the Sovereign is entitled to refuse a dissolution, but rather *under what conditions* she is entitled to refuse.

The question of the circumstances under which the Sovereign can properly refuse a dissolution was answered by Sir Alan Lascelles, Private Secretary to King George VI, in a letter published in *The Times*, 2 May 1950, under the pseudonym 'Senex'. Sir Alan wrote that:

'It is surely indisputable (and commonsense) that a Prime Minister may ask – and not demand – that his Sovereign will grant him a dissolution of Parliament; and that the Sovereign, if he so chooses, may refuse to grant this request. The problem of such a choice is entirely personal to the Sovereign, though he is, of course, free to ask informal advice from anybody whom he thinks fit to consult. Insofar as this matter can be publicly discussed, it can be properly assumed that no wise Sovereign – that is, one who has at heart the true interest of the country, the constitution, and the Monarchy – would deny a dissolution to his Prime Minister unless he was satisfied that; (1) the existing Parliament was still vital, viable and capable of doing its job; (2) a General Election would not be detrimental to the

(7) Cited in: H. NICOLSON, *King George V: His Life and Reign*. 1952, p. 289.

(8) See, inter alia, E.C.S. WADE, A.W. BRADLEY, *Constitutional and Administrative Law*. 1985, pp. 239-241; S.A. DE SMITH, R. BRAZIER, *Constitutional and Administrative Law*. 1989, pp. 117-120; R. BLAKE, *The Office of Prime Minister*. Oxford, 1975, pp. 60-62; and G. MARSHALL, *Constitutional Conventions*. Oxford, 1984, Ch. 2.

national economy; (3) he could rely on finding another Prime Minister who could carry on his Government, for a reasonable period, with a working majority in the House of Commons' <sup>9</sup>.

This statement has, naturally, proved extremely influential, – but it may be that it offers too broad an interpretation of the Sovereign's powers. For the Sovereign is not, in modern times, an umpire capable of determining whether or not a General Election would be detrimental to the national economy – although in circumstances of extreme economic crisis such as those of August 1931, the Sovereign might properly refuse a dissolution – but a head of state whose task it is to give effect to the will of the electorate as expressed in the House of Commons.

Sir Alan Lascelles' third condition – that the Sovereign can rely on finding another Prime Minister who could carry on the government for a reasonable period with a working majority in the House of Commons – constitutes a necessary but not a sufficient condition for refusing a dissolution. The Sovereign may be *entitled* to refuse a dissolution if there is an alternative government available – or – to put the matter negatively, she cannot refuse a dissolution *unless* an alternative government is available – but it does not of course follow that she is *obliged* in such circumstances to refuse a dissolution. Whether she should in fact refuse ought to depend, it is suggested, upon the following factors.

1. War or national emergency.
2. Where a Prime Minister, having already been granted a dissolution, has failed to secure an overall majority in the General Election, and has been defeated on an amendment to the Address, or very early in the life of a new Parliament. Then, it is suggested, the Sovereign can legitimately investigate whether an alternative government is available before granting a dissolution.
3. The Sovereign must, it is suggested, under modern conditions, consider not only whether an alternative government would have support in the Commons, but also whether it would have support in the country. It might, for example, be possible under certain circumstances to form an alternative government which involved a party switching coalition partners in the middle of a Parliament, contrary to its pledges to the electorate. It is unclear whether the Sovereign by refusing a dissolution should legitimise such a switch of allegiance.
4. The length of time the current Parliament has been in existence. The longer it has been in existence, the less justifiable the refusal of a dissolution becomes.

Under modern conditions, then, the Sovereign would hardly ever be in a position to deny a dissolution to a Prime Minister with majority support in the House of Commons; and it is suggested that she should act with extreme caution in other circumstances. The experience of Lord Byng, the Governor – General in Canada in 1926, who, under the mistaken belief that a stable alternative government could be formed without an election, refused a dissolution, and was then obliged to

---

(9) This letter is reprinted in J. WHEELER-BENNETT, *King George VI: His Life and Reign*. 1958, p. 775.

grant a new Prime Minister what he had refused to his predecessor, underlines the danger facing a head of state under conditions of acute political controversy. Thus, the right to refuse a dissolution of Parliament, although remaining a genuine personal prerogative of the Sovereign, is one to be exercised only in rare and unusual circumstances.

### E. *The possibility of a more active role*

The Sovereign's constitutional powers, then, are essentially residual: they are powers necessary for the formation and ending of governments; and in general, the way in which they are used is uncontroversial. This is, in part, for two contingent reasons. First, since the Home Rule crisis of 1914, Britain has been spared emergency situations of the kind which might call for royal intervention. Second, the existence of a two-party system has meant that there have been few occasions when the Sovereign needs to exercise her discretion.

But, if either of these conditions were to change, the role of the Sovereign might also change. In an emergency, some would suggest that the Queen should act as guarantor of the Constitution, a defender of last resort of the conventions of parliamentary government. This was the role adopted by King Juan Carlos in 1981 when Spain was faced with a threatened military coup. In Britain, a commentator with the authority of Sir Ivor Jennings has argued that the Sovereign could legitimately refuse her assent to a policy 'which subverted the democratic basis of the Constitution, by unnecessary or indefinite prolongations of the life of Parliament, by a gerrymandering of the constituencies in the interests of one party, or by fundamental modification of the electoral system to the same end. She would not be justified in other circumstances...'<sup>10</sup>

The second condition – the continued existence of a two-party system – is, clearly, a contingent factor, and the two-party system would probably be undermined if the electoral system came to be changed to one of the systems of proportional representation used by almost every other democracy in Europe. For, under such circumstances, single-party majority government might become very much the exception, and the Sovereign might be faced with a genuine dilemma, familiar to Continental Sovereigns, as to who should be asked to form a government, and whether a government lacking a majority in the House of Commons was entitled to a dissolution at a time of its own choosing.

It must not be assumed, therefore, that the role of the Sovereign in Britain is inherently a passive one. Since 1931, when the King played an important part in the formation of the National Government, no situation has arisen which has called for active royal intervention. But this could easily change if political circumstances change. If that happens, and the Sovereign has to play a more active role, con-

---

(10) I. JENNINGS, *Cabinet Government*, op. cit., p. 412.

stitutional monarchy could come under more strain in the future than it has done over the past sixty years.

## II. The Sovereign's political role

### A. *The Sovereign's three rights*

The main function of the Sovereign, however, lies not in the exercise of her normally uncontroversial and residual prerogatives, exercised at the beginning and end of a ministry, but rather in the impact which she can have upon the operation of government during the continuance of a ministry.

Walter Bagehot, the greatest of all commentators on monarchy, claimed that 'the sovereign has, under a constitutional monarchy such as ours, three rights – the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn'. And then he added :

'And a king of great sense and sagacity would want no others. He would find that his having no others would enable him to use these with singular effect. He would say to his minister : 'The responsibility of these measures is upon you. Whatever you think best must be done. Whatever you think best shall have my full and effectual support. – I do not oppose, it is my duty not to oppose ; but observe that I *warn*.' Supposing the king to be right and to have what kings often have, the gift of effectual expression, he could not help moving his minister. He might not always turn his course, but he would always trouble his mind' <sup>11</sup>.

It is only after the Sovereign has sought to exercise her influence that she ceases to be a free agent and is obliged, as a constitutional monarch, to give way. But, as Viscount Esher, a close friend of Edward VII, wrote in September 1913, 'It is irrational to contend that because under our constitutional rules and practice the Sovereign has now and then to act automatically, he is therefore an automaton without influence or power' <sup>12</sup>. Disraeli, in a speech at Manchester in 1872, made the same point more pungently. 'The principles of the English Constitution do not contemplate the absence of personal influence on the part of the Sovereign ; and, if they did, the principles of human nature would prevent the fulfilment of such a theory'.

The Queen thus enjoys the right, and even the duty, to express her opinions on government policy to the Prime Minister in their weekly audiences ; but this requires that communications between the Queen and her Prime Minister remain confidential. It is a fundamental condition of the Sovereign being able to exert influence that it remain private, for if it were to become known that the Queen

(11) W. BAGEHOT, *The English Constitution* : Collected Works : Vol. 5. London, 1974, p. 253.

(12) Memorandum of September 10, 1913, cited in : *Journals and Letters of Reginald, Viscount Esher*. Vol. 3. 1910-1915. OLIVER (ed.), Viscount Esher, 1938, p. 128.

differed from her government, she would be accused of partisanship. The fundamental constitutional rule that the Queen must act on the advice of her ministers is designed to ensure that no such accusation can be made. These three rules – that the Queen has the right and the duty to express her views on government policy, that she must abide by the advice of her ministers, and that communications between the Sovereign and her ministers must remain confidential – form the cornerstone of constitutional monarchy, and were authoritatively stated by Sir William Heseltine, writing as the Queen's Private Secretary, in a letter to *The Times*, published on 28 July 1986.

Thus, because of the very nature of constitutional monarchy, it is impossible to secure accurate information about the political role of the Sovereign. 'There is' noticed Bagehot, 'no authentic explicit information as to what the Queen can do, any more than of what she does – A secret prerogative is an anomaly – perhaps the greatest of anomalies. That secrecy is, however, essential to the utility of English royalty as it now is' <sup>13</sup>.

On very rare occasions, in public speeches and statements, the Queen can express her own views on the dangers facing her realms. In her reply to addresses from both Houses of Parliament in May 1977, the year of her Silver Jubilee, she declared, '– I cannot forget that I was crowned Queen of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland', and this was interpreted as a rebuke to Scottish and Welsh separatists. In her capacity as Queen of Fiji, the Queen, in 1987, made two public statements, the first stating that anyone who sought to remove the Governor-General, – the Queen's representative – from office, 'would, in effect, be repudiating his allegiance and loyalty to the Queen', and the second, regretting that, Fiji having become a republic, 'the ending of Fijian allegiance to the Crown should have been brought about without the people of Fiji being given an opportunity to express their opinion on the proposal'.

But, precisely because communications between the Sovereign and her ministers are confidential, it is impossible to form any precise estimate of the Sovereign's influence in normal times. One may nevertheless suspect that royal influence is likely to increase with the period of time that a Sovereign is on the throne. Bagehot was, once again, the first to notice the advantage that a Sovereign gains from continuity of experience.

'In the course of a long reign a sagacious king would acquire an experience with which few ministers could contend. The king could say: 'Have you referred to the transactions which happened during such and such an administration, I think about fourteen years ago? They afford an instructive example of the bad results which are sure to attend the policy which you propose. You did not at that time take so prominent a part in public life as you now do, and it is possible you do not fully remember all the events. I should recommend you to recur to them, and

---

(13) W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 243.

to discuss them with your older colleagues who took part in them. It is unwise to recommence a policy which so lately worked so ill' <sup>14</sup>.

Queen Victoria, who reigned for nearly 64 years, was able to give Gladstone information which the Duke of Wellington had given her about Pitt <sup>15</sup>. Elizabeth II who, by 1992, will have reigned for 40 years, has already been served by nine Prime Ministers, and she has a longer political experience than the vast majority of her subjects.

If, however, the Sovereign is to be able to exercise her influence, she must be in command of a wide range of political activity. 'There is no royal road to political affairs: their detail is vast, disagreeable, complicated and miscellaneous. A king, to be the equal of his ministers in discussion, must work as they work; he must be a man of business as they are men of business' <sup>16</sup>. For someone who is willing to accept these exacting responsibilities, however, it will be found 'that the post of sovereign over an intelligent and political people under a constitutional monarchy is the post which a wise man would choose above any other' <sup>17</sup>.

### B. *The sovereign and the Commonwealth*

Elizabeth II, as well as being Queen of the United Kingdom is also Queen of sixteen other Commonwealth countries including Australia, Canada, the Bahamas, Bermuda, etc. In addition, she is Head of the Commonwealth, which is a voluntary organisation of independent states formerly under British rule and now agreeing, while remaining entirely responsible for their own policies, to consult and co-operate together in certain areas. The Commonwealth comprised in 1990, 50 countries, containing around one-quarter of the world's population. It symbolises, as the Queen declared, in a speech to the City of London during the Silver Jubilee celebrations on 7 June 1977, 'the transformation of the Crown from an emblem of dominion into a symbol of free and voluntary association. In all history this has no precedent'.

Until 1949, the member states of the Commonwealth were united through common allegiance to the Crown. In that year, however, it was agreed that India, which sought to become a republic, could remain in the Commonwealth, provided that it recognised George VI as Head of the Commonwealth. Most African and Asian Commonwealth members followed India's example so that today the majority of Commonwealth members are republics.

At the 1952 Commonwealth Prime Ministers' meeting, it was agreed 'that it should be placed on record that the designation of the King as Head of the Com-

---

(14) W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 253.

(15) See: I. JENNINGS, *op. cit.*, p. 340.

(16) W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 259.

(17) *Ibid.*, p. 252.



monwealth does not – imply that the King discharges any constitutional functions by virtue of the Headship'. The Queen's role as Head of the Commonwealth is entirely symbolic, and has no constitutional functions attached to it.

When the Queen visits one of her Commonwealth realms, she speaks and acts as Queen of that country, and not as Queen of the United Kingdom. When, however, she visits a republican member of the Commonwealth, she speaks and acts as Queen of the United Kingdom, and, as such, upon the advice of United Kingdom ministers.

Ultimately, on general Commonwealth matters, it is the Prime Minister of the United Kingdom who advises the Queen ; although, if he is wise the Prime Minister will make sure that he has the views of the Commonwealth heads of government before proffering advice on Commonwealth matters. When the Queen, speaking as Head of the Commonwealth, gives her annual Christmas and Commonwealth Day (the second Monday in March) messages, however, she does not speak on advice. These messages are unique in that they are delivered on the Queen's own responsibility ; although they will, as a matter of courtesy, be shown in advance to the Prime Minister. They form a breach, if a comparatively unimportant one, in the wall of ministerial responsibility for the actions of the Sovereign.

The 1983 Christmas broadcast aroused some controversy since some objected to it being concentrated on a Commonwealth Heads of Government meeting in Delhi and on an Indian Prime Minister, Mrs. Gandhi. Questions were asked in the House of Commons, but Mrs. Thatcher, the Prime Minister, disclaimed responsibility, declaring that 'The Queen makes her Christmas broadcasts as Head of the Commonwealth. She does not, therefore, make them on the advice of United Kingdom ministers' <sup>18</sup>.

Although the role of Head of the Commonwealth imposes no constitutional functions, however, the possibility of conflict between the Queen's position as head of state in the United Kingdom and her position as Head of the Commonwealth, cannot be entirely excluded. Indeed, if the Commonwealth is to remain viable, the role of its head must be shown to be something more than a mere extension of the Queen's role as head of state in the United Kingdom. As Head of the Commonwealth, the Queen enjoys enormous prestige, no less amongst its republican members than in the monarchies, and it is important that her influence should not be exerted merely on behalf of policies favoured by the government of the United Kingdom. The Queen distinguishes between her various roles by using a personal flag – initial E and Crown within a chaplet or roses – for use at Commonwealth meetings where the royal standard would be inappropriate.

But, although the danger of conflict between the Queen's various roles may be great in theory, in practice it can be avoided provided that the Queen's ministers exercise tact and forbearance so that she is not put into the position of seeming

---

(18) Hansard, House of Commons, January 24, 1984. Column 763.



to act against the interests of the Commonwealth. Of the Queen's title, 'Head of the Commonwealth', a French-speaking newspaper in Quebec in 1953 declared that 'The solution of the problem is in the good British tradition : it is both efficient and devoid of logic' <sup>19</sup>. It is efficient because it has enabled the Queen, despite not being part of the machinery of government in the Commonwealth, to become a personal link and human symbol of the Commonwealth connection, whose essence is voluntariness. And, even if it may be devoid of logic, the ultimate test of any constitutional arrangement, surely, is that it works.

### III. The Sovereign and public opinion

In mid-Victorian times, it was taboo to express disbelief in God, yet there was widespread criticism of the monarchy. Today, the opposite is the case. Atheism is widespread, but public criticism of the monarchy is taboo. How is this paradox to be explained?

During the decade or so after the death of the Prince Consort in 1861, Queen Victoria withdrew into solitude and came to be known as 'the Widow of Windsor'. For a time the monarchy became genuinely unpopular. Yet, although there was a republican movement in Britain, and politicians of national stature such as Joseph Chamberlain and Sir Charles Dilke flirted with it, popular feeling was not in essence republican at all. For criticism of Queen Victoria was directed, not at the institution of monarchy, but rather at the fact that she was neglecting an essential function of the Sovereign by not fulfilling her ceremonial duties. She was certainly fulfilling her constitutional duties, — indeed her interventions into government policy were rather too forceful for modern tastes. That, however, was irrelevant to the general public who wanted the Queen to be on display, to be seen publicly carrying out her ceremonial duties. 'The Queen', wrote Bagehot, 'has done almost as much injury to the popularity of the monarchy by her long retirement from public life as the most unworthy of her predecessors did by his profligacy and frivolity' <sup>20</sup>. When the Queen acceded to the demand to be more visible, during the period of the Golden and Diamond Jubilees in 1887 and 1897, her popularity rapidly recovered. For the monarchy had been criticised not for being too obtrusive, but for not being obtrusive enough so that the essential symbolism of the institution, which depends upon ceremonial, was being lost.

Today, the popularity of the monarchy is enormously high. A Gallup poll in December 1989 revealed that 82% of the public favoured the monarchy 'as it exists at present, with the Queen as Head of State'. A survey carried out by Social and Community Planning Research in the same year showed that the monarchy was the attribute which made people proudest of being British.

(19) Cited in: E. LONGFORD, *Elizabeth R.* 1983, p. 127.

(20) W. BAGEHOT, *The Monarchy and the People*. In: *Economist*, 22 July 1871. In: *Collected Works*, Vol. 5, p. 431.

TABLE  
Things that makes proud of Britain

Listed below are some things people have said make them proud of Britain : Please write '1' in the box next to the thing that makes you feel proudest of Britain. Then write a '2' in the box next to the thing that makes you feel next proudest of Britain and '3' next to the third thing : <sup>21</sup>.

% expressing national pride in	1ste	All choosing
monarchy	37	65
scientific achievements	22	61
welfare state	16	52
Parliament	8	33
sporting achievements	5	29
artistic achievements	3	21
economic achievements	2	16
nothing	7	n/a

In his book *The English Constitution* (1867), Walter Bagehot distinguished between the 'dignified' and the 'efficient' elements of the Constitution. The 'efficient' elements were those such as the House of Commons and the Cabinet which actually played an important role in the government of the country, while the 'dignified' elements were those such as the monarchy and the House of Lords which enjoyed little effective power, but yet played a vital role in the government of the country.

To the historian, constitutional lawyer or political scientist, the essential functions of the monarchy are constitutional, functions which Bagehot labelled 'efficient'. But the essence of a monarchy, as opposed, for example, to a presidential system, lies in its 'dignified' functions, those bound up with ceremonial display and pageantry, functions which symbolise and make concrete basic feelings of patriotism and national identity. It is these 'dignified' attributes which account for the appeal of monarchy in Britain amongst a public which may know little and care less about the monarchy's constitutional role.

There is, however, an intimate relationship between the 'efficient' functions and the 'dignified' ones. For, if the Sovereign is to be able to fulfil her 'dignified' functions of symbolising and reinforcing national unity, then she must be impartial in the performance of her 'efficient' constitutional duties. Any sign of partisanship weakens her symbolic position, while political neutrality reinforces it. It is for this reason that the popularity of the monarchy has increased so considerably over the past century during a period in which its actual power, and perhaps also its political influence, have markedly declined. Thus the paradox of a monarchy more popular but less powerful is only a seeming one. The monarchy is more popular not in spite of being less powerful, but precisely *because* it is less powerful.

(21) R. TOPF, P. MOHLER, A. HEATH, Pride in one's country : Britain and West Germany. pp. 124-125. In : R. JOWELL, S. WITHERSPOON, L. BROOK, *British Social Attitudes*. Gower, Aldershot, 1989.

In a democracy, monarchy, if it is to survive, must become constitutional monarchy. It is only if the Sovereign comes to be divorced from partisan activity that she can mobilise sentiments of national unity amongst the whole population. In a democratic era, monarchy has become ever more directly dependent upon popular support. 'I think it is a misconception', the Duke of Edinburgh declared in Canada in 1969, 'to imagine that the monarchy exists in the interests of the monarch. It doesn't. It exists in the interests of the people'<sup>22</sup>.

It is, therefore, probably idle to speculate in the abstract whether constitutional monarchy is a desirable form of government. For the preference for monarchy, an institution that appeals as much to the heart as to the head, is in the last resort as much a matter of temperament as it is of logic. What is clear is that constitutional monarchy suits the temperament of the British people, and indeed forms an important part of their national identity. In Britain, monarchy since the reign of Queen Victoria has been seen not as the negation of parliamentary government and the rule of law, but rather as its guarantor; and it is for this reason that its survival and popularity seem assured.

### **Summary: The constitutional monarchy in the United Kingdom**

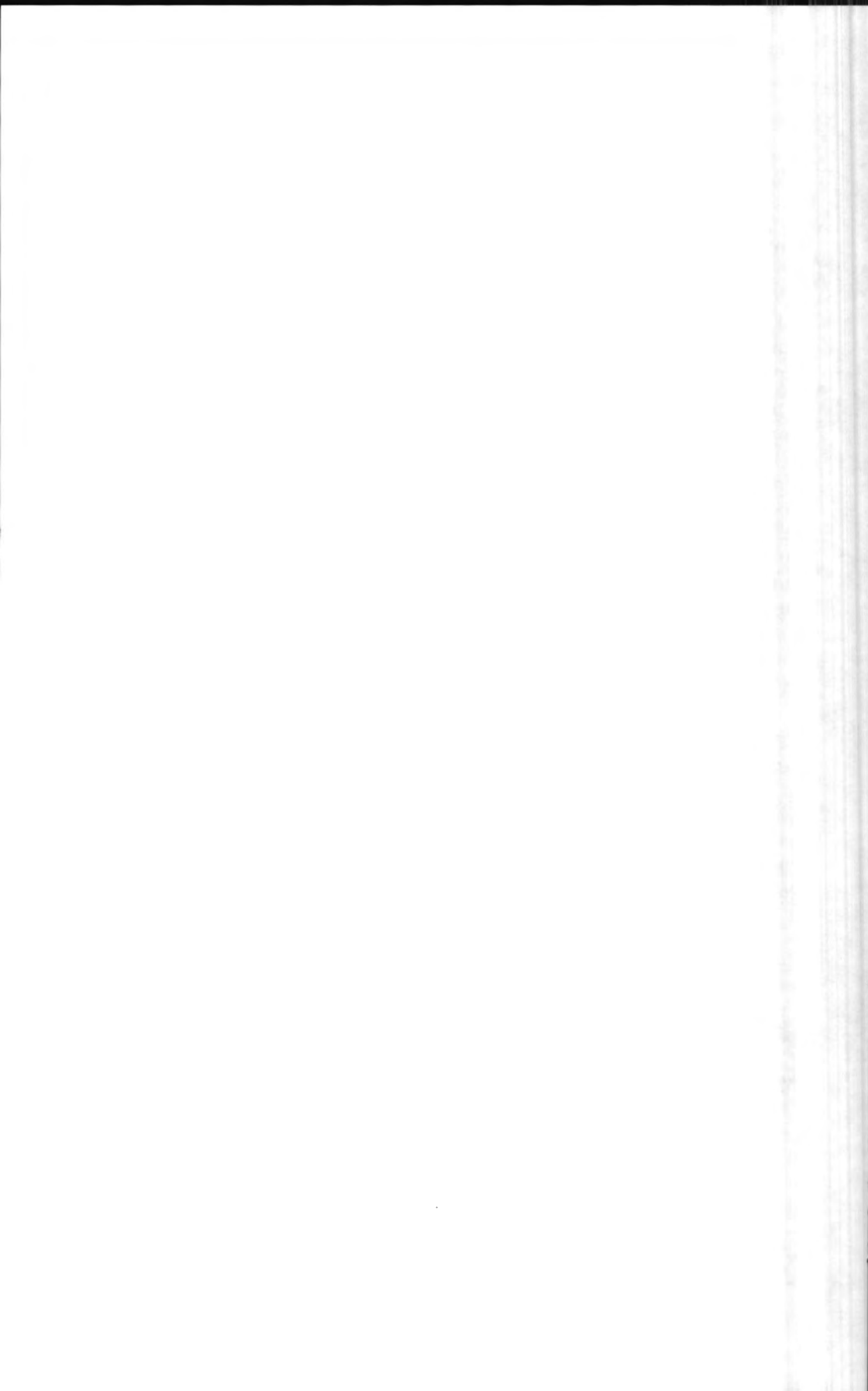
*In a constitutional monarchy, the Sovereign acts according to constitutional rules, rather than arbitrarily. That is so even in a country such as Britain which has no codified constitution. Today the rules of constitutional monarchy whose purpose it is to preserve the political neutrality of the Sovereign, serve to protect her from political involvement. Her powers remain essentially residual - selection of a Prime Minister and refusal of a dissolution under very rare circumstances.*

*The main influence of the Sovereign, however, comes through her exercise of the three rights identified by Bagehot - the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn; and through her role as Head of the Commonwealth.*

*The enormous popularity of the monarchy in Britain today arises because it has come to be divorced from partisan politics, and so can act as a focus of national unity.*

---

(22) Cited in D. LIVERSIDGE, *Prince Philip*. 1976. p. 123.



# De monarchie in Nederland

---

door Adrian F. MANNING,

Hoogleraar hedendaagse geschiedenis aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

Precies honderd jaar wordt Nederland geregeerd door koninginnen. Emma werd in 1890 regentes voor haar minderjarige dochter Wilhelmina die van 1898 tot 1948, een halve eeuw lang, de kroon droeg. Juliana volgde haar op en na bijna twee-en-dertig jaar deed zij afstand ten gunste van haar oudste dochter Beatrix, die sedert 1980 koningin is.

Wie zich wil verdiepen in de geschiedenis van de monarchie en in de positie van de koningin of wat meer wil weten van haar invloed op het regeringsbeleid, wordt met enige moeilijkheden geconfronteerd<sup>1</sup>. Natuurlijk, er is wel een en ander bekend, maar het is toch weinig bevredigend wanneer een greep wordt gedaan uit de soms zeer indirect bekend geworden discussies tussen staatshoofd en ministers. Wetenschappelijk onderzoek dient te zijn gebaseerd op stukken uit de archieven van de ministerraad; dat is niet onmogelijk, maar ze schieten tekort voor juist het "kroonverkeer", met name voor het optreden van het staatshoofd. Daartoe is kennis nodig van de stukken die berusten in het archief van het Koninklijk Huis en in het Kabinet van de koningin. Maar in Nederland is het archief van het Koninklijk huis voor de periode na 1898 praktisch gesloten. Al wat in Nederland is geschreven over de rol van het staatshoofd tijdens kabinetsformaties en in verband met het regeringsbeleid berust op zeer partiële kennis of spuurwerk en is grotendeels geschreven vanuit het perspectief van het staatsrecht. Erkend wordt dat over de praktijk slechts onderstellingen of incidentele ophelderingen mogelijk zijn.

Pikanter nog is de omstandigheid dat het archief van het Kabinet van de koningin tot voor kort niet kon worden geraadpleegd, al is dat een staatsorgaan dat onder de archiefwet valt en géén hofinstelling. Het Kabinet van de koningin is het instrument voor het overleg tussen de koningin en de ministers en andere door haar geconsulteerde personen. Daar, in het Kabinet van de koningin ligt het materiaal dat antwoord kan geven op de eerste vragen die tijdens dit colloquium aan de orde zijn gesteld. Welnu, pas onlangs is het archief van het Kabinet van de koningin overgebracht naar het Algemeen rijksarchief en dan nog maar voor de periode tot de oorlog van 1940. Het onderzoek is nauwelijks begonnen. Professor N. Cramer presenteert binnenkort een studie over het Kabinet van de koningin

---

(1) H.A. VAN WIJNEN, *De Kroon kan geen kwaad doen. Van de Macht des Konings. Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie*. Amsterdam, 1975; C.A. Tamse (red.), *De monarchie in Nederland*. Amsterdam-Brussel, 1980.

in de vorm van een gedenkboek. Zelf ben ik voor mijn Wilhelmina-biografie op dit ogenblik niet verder gevorderd met systematisch onderzoek dan tot 1919 <sup>2</sup>. En ik ben juist gestart met de bestudering van de documenten in het Koninklijk huisarchief voor de eerste twintig regeringsjaren van Wilhelmina. Op basis van deze ervaringen moet ik vaststellen dat althans voor historici de kernvragen van dit colloquium voor Nederland niet uitputtend behandeld kunnen worden. Zeker niet voor de periode na de oorlog en allerm minst "anno 1990". Het lijkt mij juist dit zo duidelijk mogelijk te erkennen. Het is dus onder voorbehoud, of als U wilt enigszins impressionistisch, wanneer historici en andere commentatoren schrijven over de praktijk van het kroonverkeer in Nederland.

## I. Koningin en regeringsvorming

Kort vóór het begin van deze eeuw begon zich de parlementaire democratie in Nederland krachtiger te ontwikkelen. Daarvoor zorgden de profilering van de politieke partijen, de dagbladers en het streven naar algemeen kiesrecht. Daarover is het nodige geschreven door specialisten in het staatsrecht en parlementaire historici <sup>3</sup>. Degenen die zelf een rol hebben gespeeld zijn tamelijk zwijgzaam gebleven, tegenwoordig misschien iets minder dan vroeger, maar toch. Het valt op dat staatsrechtgeleerden in de loop van de tijd méér ruimte voor optreden van het staatshoofd én groter aandeel in het regeringsbeleid hebben verondersteld dan in de praktijk kan worden aangewezen. Althans voorzover historici voldoende materiaal ter beschikking hebben om daarover uitspraken te doen <sup>4</sup>.

Wie de zaken nagaat zal te doen krijgen met de bekende oordelen: koningin Beatrix is zakelijk en handelt strikt constitutioneel, koningin Juliana was gemoeidelijk maar vasthoudend en soms eigenwijs, koningin Wilhelmina tenslotte wordt opmerkelijk grote invloed toegeschreven ten tijde van ministeriële crises en kabinetformaties. Voor de Oranjes zijn de kabinetformaties zorgvuldig bewaakte prerogatieven. De laatste koninginnen en hun favoriete raadgevers voelen niets voor een direct gekozen minister-president of voor door de Tweede Kamer benoemde kabinetformateurs, ja zelfs niet voor een voorschrift de fractieleider van de partij die als grootste uit de verkiezingen te voorschijn is gekomen tot formateur te benoemen. De koningin heeft bij kabinetformaties een functie en wenst die zeer beslist te behouden: het gaat om de benoeming van een formateur of

(2) Voorzover in dit opstel verwezen wordt naar gebeurtenissen uit de eerste twintig jaar van de regering van koningin Wilhelmina, baseer ik mij op gegevens uit het Archief van het Kabinet van de Koningin (Algemeen Rijks-Archief Den Haag).

(3) P.J. OUD, J. BOSMANS, *Staatkundige vormgeving in Nederland, I (1840-1940)*, II (*De tijd na 1940*). Assen, 1990.

(4) G.J. LAMMERS, *De kroon en de kabinetformaties*. IJmuiden, 1952; F.J.F.M. DUYNSTEE, *De kabinetformaties 1946-1965*. Deventer, 1966; P.F. MAAS, *Kabinetformaties 1959-1973*. Den Haag, 1982.

informatie, als het nodig is om knopen door te hakken en om bepaalde personen te kiezen.

Wat komt daarvan terecht? Is het méér dan een formaliteit? Om te beginnen: de formateur handelt inderdaad in opdracht van de koningin en de Volksvertegenwoordiging weet dat. De verhoudingen zijn duidelijk. Maar hoeveel manoeuvreerruimte heeft de koningin? Ze houdt zich aan de door haar ingewonnen adviezen. Eigenlijk is in dit opzicht niets opzienbarends te melden.

Wie zoekt naar al dan niet vermeende afwijkingen van het geldend patroon vindt natuurlijk altijd wel iets. Koningin Juliana zorgde in 1973 dat de Partij van de Arbeid achter de regeringstafel kon zitten en koningin Beatrix in 1981 dat diezelfde partij niet al te snel werd uitgeschakeld. Wie dit soort kwesties nader beziet kan niet onder de indruk komen dat hier iets opmerkelijks aan de hand is: het gaat om details, academische kwesties of vermindering van misverstand.

Op het eerste gezicht was dat onder koningin Wilhemina anders<sup>5</sup>. Afgezien van drie extra-parlementaire kabinetten, twee in Londen en één vlak na de bevrijding toen er nog geen parlement functioneerde, worden in de literatuur zogenaamde "koninklijke" kabinetten gesignaleerd zoals dat van Cort van der Linden (vanaf 1913 tot bijna het einde van de oorlog van '14-'18), later De Geer-1 en in 1939 Colijn-5. Dat waren ministeries die buiten de partijen om waren gevormd. De partijen hadden zich zelf buiten spel gezet maar de koningin beoogde dat die kabinetten tenminste zo goed mogelijk met de Staten-Generaal zouden samenwerken. En natuurlijk had het ook bij de formatie van deze "koninklijke" kabinetten niet ontbroken aan staatkundige adviezen.

Ondanks allerlei vermoedens dat ze autoritaire neigingen had, ondanks haar onbevangen, ja ongezoeten uitspraken tegenover ministers, en ondanks de driftige druk die ze vaak uitoefende, trad koningin Wilhelmina niet buiten de constitutionele kaders en zocht en vond steeds staatkundige dekking. Wel wordt door iedereen nageschreven dat de jonge Wilhemina de sterk dominerende dr. Abraham Kuyper, die ze bepaald niet mocht, in 1901 heel slim aan banden legde door zeer strikte voorwaarden te stellen bij de aan hem verleende formatieopdracht: de katholieken in het kabinet, Van Heutsz'beleid in Indië voortzetten, grotere zorg voor de defensie en neutraliteit inzake de Boerenoorlog. Dat lijkt heel ondernemend, maar wie kennis neemt van de archiefstukken over die kabinetsformatie ziet al gauw dat elk van die punten was aangedragen door een van haar adviseurs.

Natuurlijk bleek de politieke voorkeur van de koningin en probeerde ze tijdens kabinetsformaties haar inzichten om te munten en ontegenzeggelijk had ze een pittige presentatie. Tot het einde van de Tweede Wereldoorlog had de koningin

---

(5) E. VAN RAALTE, *Staatshoofd en ministers. Nederlands constitutionele monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht*. Zwolle, 1971; G. PUCHINGER, *Colijn en het einde van de coalitie. I De geschiedenis van de kabinetsformaties 1918-1924, II 1925-1929*. Kampen, 1969 en 1980.

groter vrijheid van handelen naarmate politieke constructies lastiger waren : eerst door de onderlinge verdeeldheid van de linkerzijde en later vanwege de fricties tussen protestanten en katholieken in de rechtse coalitie. Bovendien vonden staatsrechtgeleerden en staatkundige adviseurs dat de koningin bij kabinetsformaties de nodige ruimte had <sup>6</sup>. Het was constitutioneel correct wat een vice-president van de Raad van State aan het begin van deze eeuw aan de koningin voorhield : "Het is zeer mogelijk dat Uwe Majesteit ook andere overwegingen dan die aan de uitspraak der stembus ontleend, zou willen laten gelden bij de keus van Hoogstderzelver Ministers."

Een formatie-opdracht is en blijft een regeringsdaad van de eerste rang. In Nederland verlopen kabinetsformaties uiterst zorgvuldig. Vanaf Wilhelmina worden niet slechts de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de vice-president van de Raad van State geconsulteerd, ook de leiders van de grotere politieke groeperingen werden uitgenodigd voor een conferentie met de koningin. In 1913 ook de sociaal-democraat Troelstra. Bovendien zocht ze de mening van enkele vertrouwelingen, zoals bijvoorbeeld de Christelijk-historische leider De Savornin Lohman.

Ook in de periode dat de partijvorming en partij-organisatie hun voltooiing nog niet hadden bereikt, had men degelijke spelregels. Alles werd schriftelijk vastgelegd en althans een deel van de gevoerde correspondentie werd na het optreden van het nieuwe kabinet ter kennis van de Tweede Kamer gebracht. De koningin kon op basis van schriftelijke adviezen de formateur kiezen en na de ontvangst van het door alle kandidaat-ministers ondertekend regeringsprogramma de ministers benoemen.

Een paragraaf apart is de harde actie van koningin Wilhelmina in Londen met het doel het zittend kabinet te ontslaan en zelf een nieuwe ploeg samen te stellen, die in staat moest zijn de vernieuwing en de wederopbouw van het land te organiseren. L. de Jong heeft dat een "strijd om de macht" genoemd, draaiend om de vraag wie het vlak na de bevrijding in Nederland voor het zeggen zou hebben. De koningin liet de ministerraad op 4 mei 1943 erkennen dat zij het was die de ministers kon ontslaan. "Naar welgevallen" zoals in de grondwet stond ; "wanneer in bepaalde omstandigheden het landsbelang aftreden van het kabinet of van ministers eist" zoals toen werd geformuleerd <sup>7</sup>.

Elke koningin leefde en leeft vanuit een sterk gevoel voor verantwoordelijkheid, vanuit roeping zelfs. Aan dat besef van koninklijke waardigheid kleven beslist mythische elementen, maar belangrijk is dat ze de constitutionele regels in acht nemen. Ze laten hun persoonlijk inzicht blijken, maar dat kan uiteraard in het be-

(6) A.A.H. STRUYCKEN, *Ons koningschap*, 1909 ; A.F. DE SAVORNIN LOHMAN, *Onze constitutie*. Utrecht, 1901.

(7) L. DE JONG, *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, deel 9 Londen (2 banden)*. Den Haag, 1979.



sloten verkeer met de ministers. Kritiek op het optreden van de drie koninginnen (eigenlijk moet ik er ook de koningin-regentes Emma bij betrekken) is er eigenlijk niet geweest. Wel gemopper soms, het meest op Wilhemina in Londen. De vaststelling dat de formaties correct verliepen en verlopen, naar het oordeel van zowel parlement als staatsrechtgeleerden, toont dat de monarchie zich aanpaste aan de parlementaire democratie. De monarchie verlengde daardoor haar leven.

Tijdens kabinetsformaties doet de koningin wat haar taak is. Die is op zich van wezenlijk belang voor staat en gemeenschap. Daarnaast moet en kan zij optreden in buitengewone omstandigheden, dus wanneer een impasse ontstaat of in geval van oorlog. Bovendien zal zij zo nodig de partijpolitici het landsbelang en de soevereiniteit van de staat voorhouden; zij accentueert de continuïteit tegenover actuele tegenstellingen en momentane deelbelangen. Dat zij bij ministeriële crises zorgt voor een kabinet dat met de Volksvertegenwoordiging overweg kan, is geen geringe taak en niet af te doen als een symbolische handeling. Van Wilhelmina en Beatrix, maar ook van Juliana, weten we dat het staatshoofd zich in zijn element voelt tijdens formaties. Hun kracht is dat ze binnen tien jaar een grote kennis en ervaring verwerven én dat ze zorgvuldig handelen<sup>8</sup>.

Daarenboven heeft de koningin een psychologisch voordeel: degenen die ze consulteert voelen zich in een bijzondere situatie. In dagboeken of brieven melden politici van links of rechts steevast hoe ze zijn ontvangen en hoe zij zich in die omstandigheden voelen. Ervaren staatslieden melden enigszins opgetogen dat de koningin vriendelijk was en dit of dat tegen hen zei. Men is tijdens ontmoetingen met het staatshoofd kennelijk anders gestemd en onder de indruk. Nog geen anderhalf jaar geleden verklaarde de toen demissionaire ministerpresident Lubbers – vermoeid en niet per se ongeloofwaardig – dat hij niet verlangde naar een nieuwe opdracht, maar dat hij vond dat men een verzoek van de koningin niet mocht en kon weigeren. In exact dezelfde bewoordingen uitten zich staatslieden sinds het begin van deze eeuw: Idenburg en vele anderen.

Misschien moet men erbij betrekken dat met name gezaghebbende politici, levend vanuit religieuze inspiratie en met een gevoel voor de *res publica*, doorgaans dadelijk beschikbaar zijn voor de koningin. De autoriteit van het koningschap als vaste burecht? De uitstraling van het koningschap moge een bijkomstigheid zijn, het kan van pas komen. Van groter belang is het constitutionele gegeven dat het de koningin is en niemand anders die de formatie-opdracht geeft. Dat is een functie die zij koestert. Haar kracht is haar ervaring en zorgvuldigheid. Haar invloed is mettertijd beperkt, haar rol niet spectaculair maar met een continuerend effect.

(8) C.W. VAN DER POT, A.M. DONNER, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*. Zwolle, 1983<sup>11</sup>.

## II. Koningin en beleidsvorming

“Dienaren der kroon” of “raadslieden der kroon”: zo heetten aan het begin van deze eeuw de ministers en dat spraakgebruik heeft lang stand gehouden. De voorzitter van de ministerraad (in die tijd was hij zelfs “tijdelijk voorzitter” met een zittingstijd van één jaar) schreef in onderdanige termen als “eerbiedig van oordeel te zijn” of onderstelde dat “voor Uwe Majesteit de gelegenheid zal bestaan om zoodanige benoeming te doen als Hoogstdezelve zal oirbaar achten.” Het was méér dan ceremoniële terminologie, want koningin Wilhelmina beschouwde ministers als “haar” ministers. Natuurlijk zijn formuleringen en achterliggende opvattingen de afgelopen halve eeuw minder concreet geworden en van hun scherpte ontdaan.

Maar in het staatsrecht aan het begin van de eeuw werd door gezaghebbende staatsrechtgeleerden een dualistisch functionerende regering niet categorisch afgewezen. Wel verdedigde Buys dat van één regering sprake was in die zin dat de koning het hoofd is en de ministers de leden van de regering vormen. Daartegen stelde een van de invloedrijkste raadgevers van koningin Wilhelmina, de reeds genoemde A.F. de Savornin Lohman, in zijn handboek *Onze Constitutie* (1901) dat een minister niet een “meedrager van koninklijke macht” genoemd kan worden. Een minister bezit immers geen enkele bevoegdheid dan die uit zijn betrekking van dienaar der Kroon voortvloeit. Een minister is dus de hoogstgeplaatste ambtenaar.

Daarmee correspondeert heel zeker de opvatting van koningin Wilhelmina. Zij discussieerde herhaaldelijk met individuele ministers, schortte vaak haar oordeel over een wetsontwerp op of liet de directeur van het Kabinet van de Koningin meedelen dat ze wel toestemming verleende om een ontwerp in te dienen, maar dat zoiets niet betekende dat ze na aanneming van het wetsontwerp geen gebruik zou maken van haar recht het ontwerp in te trekken of zelfs haar veto uit te spreken. Ze wist overigens goed dat ze óók voor haar veto het contraseign van een minister nodig had.

In de eerste helft van deze eeuw functioneerde in Nederland de regering bepaald dualistisch en maakte koningin Wilhelmina doorlopend en krachtig gebruik van het klassieke right to encourage and the right to warn. Voorts verklaarde ze bij enkele gelegenheden dat ze in geweten bezwaar maakte tegen bepaalde voornemens van het kabinet. Ze maakte heel vaak bezwaar, maar ik heb het over de momenten dat ze welbewust de formulering “in geweten” gebruikte. Dat is on dubbelzinnig te verstaan als in strijd met haar constitutionele plicht, in strijd met de door haar afgelegde eed op de grondwet, in strijd met het belang van het land. Niet als particulier persoon maar als koningin.

In dit verband mag eveneens herinnerd worden aan een opmerking van koningin Juliana tegenover minister-president Drees: “U draagt wel de politieke verantwoordelijkheid, maar als ik een besluit teken, draag ik toch moreel ook ver-

antwoordelijkheid voor de gevolgen van dat besluit". Dat klinkt heel wat passiever maar vertoont elementen van eigen gezag en bevoegdheid.

De positie van de koningin tegenover de raad van ministers is lang beschreven als die van de hoogste tot een lagere instantie. Veelzeggend was ook het doeltreffend verzet van koningin Juliana tegen het kabinetsvoornemen om het Koninklijk besluit te vervangen door een Regeringsbesluit.

De koning is wel onschendbaar maar niet non-actief. Zijn rol is niet louter formeel<sup>9</sup>. Al kan hij niet meer afdwingen en zelf beslissen, er blijft adviserend, beïnvloedend en toetsend heel wat mogelijk. Het koninklijk gezag is er, bestaat; alleen de uitoefening van het koninklijk gezag wordt beperkt door het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is inderdaad zo dat de werkzaamheden van de Kroon zich achter de schermen afspelen in geheime correspondentie. Slechts in "mysterious half-lights and vague shadows" kan omschreven worden wat de koningin doet. Degenen die daarmee te maken hebben, zwijgen. Dat is in Nederland nog steeds het geval, omdat staatshoofd en hof uitermate prijs stellen op discretie.

Koningin Wilhelmina gaf doorlopend partij aan de ministers. Ze had een bijzondere belangstelling voor het buitenlands beleid en voor de handhaving van de neutraliteit, voor het leger en voor de pacificatie en de bestuursregelingen in Nederlands-Indië. Ze schreef daarover aan de ministers brieven, riep zelfs enkele malen een kabinetsraad bijeen – dus een uitzonderlijk overleg van het staatshoofd met de ministers –, besprak met ministers en soms achter hun rug met hoge officieren en particulieren regeringszaken<sup>10</sup>. Ministers vonden van haar – en tegenwoordig eveneens van haar kleindochter – dat ze uitstekend, vaak tot in detail, op de hoogte was. Wilhelmina voelde zich buitensporig verantwoordelijk voor het regeringsbeleid in concreetis. Ze gedroeg zich tegenover haar ministers zeer resoluut, soms bazig, en probeerde haar inzichten door te drukken. Maar als ze geen constitutionele dekking kreeg, legde ze zich uiteindelijk neer. Omgekeerd waren de ministers vaak toegevend.

In hoeverre de veronderstelling juist is dat koningin Wilhelmina ingreep of probeerde in te grijpen in het beleid van afzonderlijke ministers of van het hele kabinet, is nog niet goed uit te maken. Als ze het ergens niet mee eens was, liet ze niet na dat te tonen. Ze vond dat dat kon, ja tot haar taak hoorde. Die ruimte is er voor het staatshoofd in zijn contact met de ministers inderdaad. Maar te verging koningin Wilhelmina toen ze eens publiek wilde melden dat ze het zéér eens

(9) H. DOOYEWEERD Hzn., *De ministerraad in het Nederlandsche Staatsrecht*. Amsterdam, 1917; P.J. OUD, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, 2 delen*. Zwolle, 1967-1970<sup>2</sup>; C.W. VAN DER POT, A.M. DONNER a.w.; W. DREES, *De vorming van het regeringsbeleid*. Assen, 1965; R.J. HOEKSTRA, *Ministerraad en vorming van regeringsbeleid*. Zwolle, 1988.

(10) VAN RAALTE a.w.; A.F. MANNING, *De nacht van Staal en wat nog duister bleef*. Nijmegen, 1990.

was met het beleid van een minister-president. Ze had willen zeggen dat dat beleid geheel overeenkwam met "de zienswijze en het persoonlijk beleid van het Hoofd van den Staat". Zo'n optreden en zo'n formulering kunnen natuurlijk niet. De betreffende staatsman, Cort van der Linden, heeft de koningin wijs gecorrigeerd en de zaak kwam niet naar buiten.

Men moet overigens oppassen om de zogenaamde "persoonlijke" brieven, bijvoorbeeld tijdens de Boerenoorlog of naar aanleiding van de "scheidenroof" door de geallieerden aan het einde van de Eerste wereldoorlog, als echte persoonlijke interventies te beschouwen: zulke brieven waren niet geheel eigen werk.

Langzamerhand is in de literatuur een aantal voorbeelden te vinden van meningsverschillen tussen koningin en kabinet of met bepaalde ministers<sup>11</sup>. Men kan dan constateren dat het kabinet week voor de koningin. Daaraan is niets constitutioneel. Een kleine greep uit een grote serie van die kwesties. De eerste tien jaren van haar regering attakeerde de koningin niet zonder succes de legerpolitiek en het defensiebeleid. Aan het einde van de Eerste wereldoorlog had ze een hooglopend conflict met de minister van Oorlog, die de Opperbevelhebber wilde ontslaan. In de jaren '30 wist koningin Wilhelmina Colijn – bepaald geen schuchter staatsman – over te halen om tegen de toelating van de Sowjet-Unie tot de Volkenbond te stemmen. En in Londen, na de Duitse inval in Rusland, wist ze tegen het gevoel van de ministerraad maandenlang tegen te houden dat Nederland met de Sowjet-Unie (eindelijk) diplomatieke betrekkingen aanknoopte. In feite was het een onmogelijke, ja ridicule situatie geworden, waarin de koningin blokkerend optrad. Totdat ze met de verzuchting "Vooruit dan maar" haar handtekening zette. Iets dergelijks speelde zich ook af met betrekking tot het herstel van de betrekkingen met het Vaticaan. Ik ga natuurlijk voorbij aan haar soms onhebbelijke omgang met ministers, niet alleen in de Londense jaren.

Na de oorlog veroorzaakte het gratiëringsbeleid jegens personen die door de instellingen van bijzondere rechtspleging ter dood waren veroordeeld moeilijkheden tussen het staatshoofd en de minister van Justitie<sup>12</sup>. Weigerde koningin Wilhelmina in 1947 een tijdlang gratiebesluiten die haar werden voorgelegd te ondertekenen (uiteindelijk deed ze dat wél), haar dochter verzette zich vanaf 1951 tegen verdere executies.

---

(11) Zie daarvoor de reeds genoemde studies van E. VAN RAALTE en L. DE JONG, voorts C. SMIT, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog 1899-1919*. Groningen, 1971-1973 (3 delen); S.L. VAN DER WAL (Ed.), *Herinneringen van Jhr. Mr. B.C. de Jonge*. Utrecht, 1968; B. KNAPEN, *De lange weg naar Moskou. De Nederlandse relatie tot de Sovjet-Unie, 1917-1942*. Amsterdam-Brussel, 1985; A.F. MANNING, Het herstel van de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en het Vaticaan (1940-1944). In: *Jaarboek van het Katholiek Documentatie Centrum 2*, 1972 herdrukt in A.F. MANNING, *Mensen en situaties. Scènes uit het katholiek leven in de negentiende en twintigste eeuw*. Baarn, 1990.

(12) A.D. BELINFANTE, *In plaats van bijtjesdag. De geschiedenis van de bijzondere rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog*. Assen, 1978.

Een zaak van heel andere aard : koningin Juliana had op een gegeven moment ernstig bezwaar tegen inperking van het aantal leden dat tot het Koninklijk Huis gerekend dient te worden, dus voor wie de regering staatsrechtelijke verantwoordelijkheid moet nemen. De ministerraad week : er werd géén wetsontwerp ingediend.

Op grond van het mij ter beschikking staande materiaal zeg ik Tanner na : de Kroon heeft geen uitvoerende macht maar wel degelijk invloed. Die invloed nam mettertijd af, maar ik ben geneigd daarvoor de verklaring niet geheel te zoeken in staatsrechtelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, maar bij de maatschappelijke ontwikkeling, bij de contacten van ministers met de pers. Vermoedelijk moet men daarbij voorts de persoonlijkheid van staatshoofd en minister-president betrekken.

De ministerraad houdt wel degelijk rekening met de mening van de koningin. De tijd van conflicten tussen staatshoofd en een afzonderlijke minister lijkt voorbij te zijn. Onder koningin Juliana is het gebruik ontstaan dat het wekelijks gesprek tussen de minister-president en het staatshoofd wordt gehouden in Den Haag, de zetel der regering : niet op Soestdijk of Het Loo. Waarschijnlijk is aldus de ontwikkeling geweest : onder koningin Wilhelmina weken de ministers doorgaans voor de bezwaren van de koningin, als ze die krachtig naar voren bracht, sinds de bevrijding vragen de ministers zich af of zij rekening moeten houden met de bezwaren van de koningin. Ze hebben overigens de neiging dat te doen. Zonder enige twijfel : anno 1990 is de koningin niet non-actief. Alleen : historici kunnen deze stelling niet concretiseren.

### III. De koningin ten aanzien van de economie

Met dit thema, door de organisatoren van het symposium afzonderlijk opgegeven, weet ik niet goed raad. Heeft dat te maken – om een gemakzuchtig cliché aan te roepen – met de omstandigheid dat Nederland nu al honderd jaar door koninginnen is geregeerd ? Ik geloof van niet. De tijd van koning Willem I, de koning-koopman, is al lang voorbij en de steun die de broer van koning Willem III aan de opkomende stoombootvaart gaf, is niet ter zake. De verschillende industrialisatiegolven in Nederland missen elk lijntje naar het staatshoofd. De echtgenoten van de koninginnen Wilhelmina en Beatrix zijn niet uitdrukkelijk geïnteresseerd in nationale economische problemen ; prins Claus hoogstens in de ontwikkelingsproblematiek. Bij prins Bernhard ligt het ietsje anders : vóór zijn huwelijk had hij een functie in het bedrijfsleven en na de laatste oorlog ontlokte hij de regering de leiding van een exportmissie naar Mexico en Latijns-Amerika. Hij zelf zoekt met genoegen het gezelschap van zakenlieden.

Ik kan geen lijnen uitzetten om het moderne koningschap in Nederland in verband te brengen met een gematigd-kapitalistische economie, noch in de crisistijd noch in de periode van naoorlogse wederopbouw en industrialisatie. Het koningschap is deze eeuw veeleer gericht op de handhaving van de soevereiniteit (althans

onder koningin Wilhelmina), op het algemeen welzijn van de onderdanen in sociaal opzicht en tegenwoordig op de milieuproblematiek.

Enkele losse gegevens lijken die indruk te versterken. Natuurlijk openen de achtereenvolgende koninginnen Nederlandse paviljoens op grote handelstentoonstellingen, bezochten in Nederland bedrijven en kenden het praedicaat "koninklijk" toe en bewezen nog op andere wijze belangstelling voor het bedrijfsleven. Maar dat raakt niet de vraagstelling. Vervolgens is het waar dat koningin Wilhelmina zich tijdens en met name vlak na de Eerste wereldoorlog grondig liet voorlichten omtrent de economische problemen, maar het uitvoerige manuscript van een aantal lezingen mist de sporen van raadpleging. Voor het landbouwvraagstuk in de crisisjaren heeft ze uitgesproken aandacht getoond; tamelijk intensief overleg voerde ze daarover met de commissarissen van de koningin in Groningen en Drenthe.

Gelissen, een minister van economische zaken in de jaren '30, vond Wilhelmina een intelligente koningin, die zich absoluut niet voor economische theorieën, hoogstens voor de uitkomsten van het beleid interesseerde. Maar veel contact met haar had hij niet. Ook met de succesrijke minister van Financiën van na de oorlog, Lieftinck, sprak ze nauwelijks. Lieftinck verklaarde in 1980, op de honderdste geboortedag van Wilhelmina: "Haar belangstelling voor het financiële monetaire beleid, waarvoor ik in die jaren (van wederopbouw) verantwoordelijk was, was geheel ondergeschikt aan haar zorg voor het materiële en geestelijk herstel van haar land en volk en aan haar sterke verlangen naar vernieuwing van de maatschappelijke en politieke verhoudingen". En wat dat materiële herstel betreft, moet men eerder denken aan herstel van de huizen en de afschaffing van de distributie dan aan macro-economische ontwikkelingen<sup>13</sup>.

Als ik het goed zie hebben de Nederlandse koninginnen zich nooit intens verdiept in dat soort problematiek. Wilhelmina was slechts geïnteresseerd in de uitkomsten van het beleid, zoals Gelissen opmerkte. Ze was ongeduldig en niet begrijpend wanneer het met de landbouw slechts ging, vanwege de werkloosheid, of in oorlogstijd wanneer de distributie haperde, of in Londen niet op de gewenste wijze reliefgoederen konden worden aangekocht voor de ravitaillering na de bevrijding. De sociaal-gerichte belangstelling van koningin Wilhelmina was veel en veel groter: die was ook concreter zoals blijkt uit de zeer omvangrijke ondersteuning aan sociaal zwakkeren in een tijd dat het zogenaamde sociale vangnet er niet was. Die weldadigheid – ze had er aan het hof een speciaal bureau voor – heeft ook te maken met haar intense religieuze opvattingen.

Van koningin Juliana, die best sociale werkster had willen worden, is bekend dat ze heel weinig concrete belangstelling had voor financiële en economische aangelegenheden (in tegenstelling tot binnenlandse zaken bijvoorbeeld).

(13) C.A. TAMSE (red.), *Koningin Wilhelmina*. Alphen aan den Rijn, 1981 (bijdragen van Gelissen en Lieftinck).

Ongetwijfeld heeft die weinig ontwikkelde belangstelling voor economische zaken van de Nederlandse koninginnen te maken met persoonlijke voorkeuren, maar is het niet verklaarbaar dat een hedendaags monarch in zijn optreden en presentatie sterk gericht is op het algemeen welzijn en het sociaal beleid, maar dat men hem niet moet koppelen aan een bepaalde beleidssector? Bij de laatste koninginnen, Juliana en Beatrix, is dat zeker het geval.

#### IV. Het gezag van de koning bij de elite en de publieke opinie

Speelden het hof en degenen die daar reçu waren in de negentiende eeuw nog een wezenlijke rol in de regering, sinds de partijvorming ontstond een nieuw soort politieke elite. Dat waren de politieke leiders van de protestants-christelijke groepen, van het katholieke volksdeel, van de verschillende liberale en conservatief-liberale groeperingen en tenslotte de socialistische woordvoerders, in feite de sociaal-democraten. De antirevolutionaire krachtfiguur Dr. Abraham Kuyper verdoemde de partijen die niet stoelden op de gemeenschappelijke wortel des geloofs, zoals hij het uitdrukte. Daardoor zorgde hij voor een waterscheiding tussen de confessionelen (katholieke en twee protestants-christelijke partijen in "de Coalitie" verbonden) en de linkerzijde. De laatste bestond uit diverse liberale clubs en de sociaal-democraten. De liberalen waren sinds de jaren '90 blijvend verdeeld en krachteloos geworden, ook al omdat samenwerking met de sociaal-democraten niet mogelijk bleek te zijn.

Hoe stelde de koningin zich op tegenover de politieke elite? Moet men zoeken naar haar opstelling ten aanzien van partijen? Bij partijen die palstaanders voor de monarchie leverden? Als men constateert dat koningin Wilhelmina niets moest hebben van Kuyper, maar zich doorlopend wendde tot de christelijk-historische De Savornin Lohman als ze vertrouwelijk raad nodig had<sup>14</sup>, wil dat niet zeggen dat ze tijdens haar regering weinig contact had met de anti-revolutionairen: Colijn zou ze immers al vóór de oorlog van 1914 waarderen en op eigen initiatief raadplegen. Met de katholieke Ruijs de Beerenbrouck, bij herhaling premier van Coalitie-kabinetten, kon ze wel overweg maar echt vertrouwelijk is ze nooit geweest met hem, ondanks de spannende dagen van november 1918 toen het kabinet-Ruijs monarchie en dynastie spectaculair had beschermd. Koningin Wilhelmina had geen sympathie voor het katholicisme en voor katholieke organisatiemacht; haar dochter bevestigde dat ze pas vanaf de bevrijding anders is gaan denken.

Nadien hoorden de katholieke Beel en later de anti-revolutionaire W.F. de Gaay Fortman tot diegenen aan wie vertrouwelijk advies werd gevraagd door koningin Juliana in politieke kwesties en in familieaangelegenheden. Van de huidige minister-president is bekend dat koningin Beatrix gemakkelijk met hem kan overleggen. Ongetwijfeld spelen persoon en karakter van een minister-president of se-

(14) W.F. de GAAY FORTMAN (red.), *Jbr. mr. A.F. de Savornin Lohman*. Kampen, 1987 (bijdrage van W. Scholten).



nior-staatsman een rol, maar ondanks duidelijke voorkeuren kan voorlopig worden vastgesteld dat de achtereenvolgende koninginnen weinig moeite hadden en hebben zich met leidende politici van welke richting ook om te gaan. Koningin Wilhelmina dwong gezag af ook als ze zich als prima donna in plaats van constitutioneel vorstin gedroeg. Juliana was niet te verslaan in luistertechniek en vasthoudendheid en Beatrix door kennis van zaken. Wilhelmina vereenzelvigde zich met de Nederlandse traditie, de mythe van de verbondenheid tussen Oranje en vaderland; Juliana vroeg zich af "Wie ben ik dat ik dit doen mag?" en Beatrix is een gretige manager. Eigen ervaring en monarchale afstraling verschaffen gezag bij de politieke elite.

De omgekeerde benadering is natuurlijk minstens zo belangrijk. Aanvaardde de politieke elite het koninklijk gezag? Hoe kan dat worden nagegaan? Uitspraken bij inhuldiging en abdicatie, bij geboorte en huwelijk, regeringsjubilea en onafhankelijkheidsfeesten, op kritieke momenten als november 1918, zomer 1940 of bij de bevrijding van Nederland, tonen dat de Nederlandse monarchie een Oranje-monarchie was en is en op mythe en traditie berust. Nederland is Oranje-gezind en daarvan afgeleid monarchaal-gezind.

In de bijna vijftig jaar dat het voortbestaan van de dynastie aan een dunne draad heeft gehangen, van 1890 tot 1938, gruwde de politieke elite bij het denkbeeld dat in geval van vroegtijdig overlijden van Wilhelmina of Juliana de kroon aan een buitenlander zou toevallen. Toen koningin Wilhelmina voorjaar 1902 ernstig ziek was, noteerde een conservatief-liberale oud-minister van Buitenlandse zaken in zijn dagboek: "Het staatkundig gewicht van het overlijden der koningin voor Nederlands toekomst (is) allerernstigst... Welk een droevige en bedenkelijke gebeurtenis zoude het zijn indien hier in Nederland, dat wel Oranjegezind maar volstrekt niet monarchaal is, een vreemd Duitsch stamhuis op den troon kwam. Het is niet in te denken."

In die jaren zette de politieke elite van conservatief-liberalen en van confessionelen een nationale klemtoon op de monarchie<sup>15</sup>. Regelingen voor het regentschap en de voogdij en in verband met de rechtsgevolgen van een huwelijk van koningin Wilhelmina tonen overduidelijk dat de elite zich samen met de koningin inspande het nationaal karakter van de monarchie te cultiveren. Niet de prins-gemaal maar koningin Emma zou optreden als regent, wanneer er iets met koningin Wilhelmina zou gebeuren: prins Hendrik wilde immers niet categorisch verklaren dat hij al zijn rechten op de groot-hertogelijke kroon van Mecklenburg opgaf.

Een nationale klemtoon op de monarchie, ja maar geen onvoorwaardelijke aanvaarding. In allerlei teksten valt het op dat automatisme louter op basis van erfelijkheid niet bevredigend, eigenlijk onvoldoende is. Elke nieuwe koningin wordt voorgehouden dat ze de sympathie moet weten te winnen. Wilhelmina dwong res-

---

(15) Daarover zal ik binnenkort een artikel publiceren in de *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*.



pect af maar werd pas bij haar veertigjarig regeringsjubileum populair en werd door haar inspirerend optreden vanuit Londen de moeder des vaderlands.

In de jaren '30 zakte het prestige van het parlement : er rees kritiek op het functioneren van de parlementaire democratie en, ook in niet-fascistische kringen, werd een roep gehoord om versterking van het uitvoerend gezag. Pleidooien werden geleverd voor vergroting van de macht van de koningin, zoals de Tilburgse hoogleraar A.L. de Block dat in 1938 tamelijk opvallend deed <sup>16</sup>. Men zocht naar uitbanning van de "hokjesgeest" en naar vernieuwing in politiek bestel en samenleving. Die lijn werd actueel, vlak voor de oorlog, in de zomer van 1940 en in de laatste maanden van de oorlog. Koningin Wilhelmina was van het begin af enthousiast over zulke ideeën. Tussen 1943 en 1945 werd in Londen en later in het bevrijde Zuiden in de kontekst van die overigens vage denkbeelden versterking van het koninklijk gezag overwogen. Een half jaar na de bevrijding werd evenwel een vaste koers naar parlementair-democratische verhoudingen zichtbaar. Geen vernieuwing maar verregaand herstel. De koningin paste zich aan.

De Nederlandse socialisten hadden aan het eind van de jaren '30 de monarchie en de dynastie aanvaard. Daarvóór werd het Oranjevolk opgezet tegen de "socialen". Na zijn historische vergissing, die weifelende poging om in november 1918 de revolutie uit te roepen, stelde Troelstra in 1922 voor een referendum te houden over de staatsvorm. De toenmalige minister-president Ruijs de Beerenbrouck antwoordde dat voor Nederland de monarchie de beste staatsvorm is "zoolang althans een waarlijk nationaal koningschap mogelijk is." Dat was het klassieke wachtwoord.

De rooms-rode kabinetten na de bevrijding, de wederopbouw en de dekolonisatie van Indonesië steunden op een brede basis in het parlement. Er heerste betrekkelijke eendracht in het land. Minister-president Drees, die de ouden tijden van de SDAP had meegemaakt, prees de ambtsopvatting van koningin Wilhelmina en bij het zilveren regeringsjubileum van koningin Juliana uitte de socialistische premier Den Uyl zich zeer positief over Oranje.

Dat in de tweede helft van de jaren '60 de discussie over de monarchie tot nieuw leven, eigenlijk in een nieuw stadium, leek te komen is niet meer dan een spectaculair incident geweest. In 1965 had de fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid geschreven dat het koningschap een betwiste zaak begon te worden. Dat was in aansluiting op de gossip over de onderstelde onhandelbaarheid en eigen-gereidheid van de kroonprinses. Nieuw Links, de elitaire en radicale jongeren binnen de Partij van de Arbeid, wilden in 1966 een discussie over de monarchie en verder zorgde het huwelijk van prinses Beatrix met de Duitse diplomaat Von Amberg, gesloten in Amsterdam, voor relletjes die door de televisie over de hele wereld te zien waren. Enkele hoogleraren schreven in *Socialisme en Democratie* kritisch over de staatsrechtelijke en vooral over de mythische aspecten van de mo-

---

(16) A.L. DE BLOCK, *Toeneming van de macht der Kroon*. Tilburg, 1938.

narchie, maar daarbij bleef het <sup>17</sup>. Ook in de Partij van de Arbeid. Tijdens het regeringsjubileum van koningin Juliana in 1973 praatten de socialisten niet meer over de monarchie. In hun kring had toen de echtgenoot van prinses Beatrix een goede pers.

De moeilijkheden die ontstonden in verband met het huwelijk van prinses Irene, met name haar snelle overgang tot de katholieke kerk, waren eigenlijk van andere orde. Ze toonden dat het antipapisme in Nederland een onverminderd krachtige onderstroom in de publieke opinie is. Prinses Irene had immers afstand gedaan van haar rechten op de Nederlandse troon en trouwde buiten aanwezigheid van de koninklijke familie in Rome om te voorkomen dat de koningin betrokken zou worden bij te verwachten politieke manifestaties van de Carlistische vrienden van haar man. Maar alleen al de gedachte dat Nederland een katholieke koningin had *kunnen* krijgen, was voor de spraakmakende gemeente in de Randstad een gruwel.

Omgekeerd hebben de katholieken de monarchie en de Oranje-dynastie in toenemende mate ondersteund. De staatkundige emancipater Dr. Herman Schaepman werd al betrokken bij de officiële inhuldigungsfeesten van 1898: hij moest een literaire tekst leveren. De katholieken zouden dichter opschuiven naar de troon en gedroegen zich volgzzaam, bijna bewonderend. Naarmate ze geïntegreerd raakten in de Nederlandse samenleving hielden ze zich doof voor de steeds gebruikte formule dat Oranje en Protestants Nederland een historische band vormden. Ze lieten zich niet irriteren. Vandaag de dag kan het overgrote deel van de Nederlandse katholieken gerekend worden tot de Oranjeaanhang. De verklaring kan gezocht worden in die integratie in de Nederlandse samenleving en in het langdurig anti-socialisme van protestantse Orangisten en katholieken.

Twee geruchtmakende zaken tijdens de regering van koningin Juliana moeten misschien genoemd worden: de Greet Hofman- en de Lockheed-affaires. De politieke elite zorgde in beide gevallen voor fatsoenlijke oplossingen. De monarchie kon een stootje hebben. En prins Bernhard profiteerde van zijn populariteit. Wel werd een oud gezichtspunt opgepoetst: de koning is onschendbaar en bovendien wordt van de leden van het Koninklijk huis een grote mate van onberispelijkheid verwacht.

Wanneer men in zeer algemene termen samenvat valt op dat de politieke elite in Nederland evenmin als de publieke opinie geneigd is tot drastische maatschappelijke of staatkundige veranderingen. Nederland is en blijft een burgerlijk land, maatschappelijk libertijns en met een christelijke onderstroom. De monarchie heeft voor stabiliteit gezorgd en van een republikeinse staatsvorm is dat niet in

---

(17) J. VAN DER HOEVEN, Monarchie of Republiek. In: *Socialisme en Democratie*, 1965; L.M. DE RIJK, Nationaal koningschap of monarchistische maskerade. In: *Socialisme en Democratie*, 1966; J.T. VAN STEGEREN, Een nieuwe koning in een nieuwe grondwet. In: *Anti-revolutionaire Staatkunde*, 1967; J. VAN DER HOEVEN, Modern Koningschap. In: *Socialisme en Democratie*, 1973.

diezelfde mate te verwachten : zo is ongeveer het publiek gevoel, honderd jaar geleden en nu nog steeds. Daar komt bij de waardering voor de inderdaad hard werkende staatshoofden van wie de constitutionele bevoegdheden minder de aandacht trekken dan de goede presentatie. Stereotiep voor de laatste twee koninginnen is de uitspraak in allerlei variaties : "De koningin doet het toch wel heel goed." Dat is geen boulevard-byzantinisme maar een dieper wortelende reactie. Ze geldt ook de eerste tien regeringsjaren van koningin Beatrix.

Koningin Beatrix wordt in Nederland gewaardeerd. Ze kan vlot een persconferentie geven in Washington, ze neemt een werkbezoek ergens in de provincie onverminderd serieus, ze laat zich tijdens een onaangekondigde wandeling op koninginnedag door een vrijmoedige Jordaner vrolijk kussen en ze kan voor de televisie het publiek heel onderhoudend rondleiden in haar werkpaleis. Ze organiseert haar werkzaamheden op zakelijke wijze, maar ze wenst óók de rituelen van de koninklijke waardigheid te handhaven. Ze is zich ervan bewust dat de monarchie door een meerderheid moet worden gedragen. Onlangs heeft ze het zo geformuleerd : "Als de mensen de monarchie niet zinvol vinden dan functioneert ze niet". Men kan dat een variatie achten van wat de voorzitter van de Tweede Kamer op de dag dat de moeder van de huidige koningin werd geboren in meer theatrale bewoordingen zei : de duurzame liefde van het volk wordt niet geërfd maar verworven.

Omdat de koninginnen zich aanpasten aan de ontwikkeling van de parlementaire democratie en aan de zich wijzigende maatschappelijke verhoudingen, hielden zij de monarchie in stand. Eigenlijk is dat steeds moeilijker geworden, want van monarchen wordt in toenemende mate gevraagd (presidenten lijken het gemakkelijker te hebben) de constitutionele grenzen stipt in acht te nemen, de stabiliteit te bevorderen en de symbolische functie door goede presentatie maatschappelijk effect te bezorgen.

### **Summary : The Dutch monarchy**

*An analysis of the functioning of the Dutch monarchy in the 20th century is hardly possible by lack of documents. For the study of the contacts between the Head of State and the Cabinet-ministers a scholar needs the documents from the Cabinet of the Queen and from the Royal Archives. The archives of the Cabinet of the Queen are now accessible up to the Second World War, but the Royal Archives are closed from 1898.*

*The Dutch people has a sympathy for the dynasty (Orange-Nassau) and by that a deduced sympathy for the monarchy.*

*There was no real criticism on the functioning of the following queens Wilhelmina, Juliana and Beatrix. The Heads of State accomodated themselves to the political and social developments. By that the monarchy lengthened its life.*

*The formation of a new Cabinet is an essential task of the Queen. Wilhelmina (a rather authoritarian character) did not hide her personal views but respected carefully the constitutional framework and already in the beginning of this century she asked the consulted political leaders to confirm their advices by letter. The possibility to play a role seems to be more limited since 1945.*

## Denmark, a limited monarchy

---

by Tage KAARSTED,

Professor of contemporary history, Odense University.

Denmark acquired her Constitution in 1849 after bloodless revolution. Since then Denmark has been ruled by a constitutional monarchy.

For the Danes a war was imminent in 1848. The King of Denmark ruled as Duke of Holstein with a purely German population, and Schleswig with a mixed Danish-German population. The German inhabitants of the two Duchies rebelled, demanding a Schleswig-Holstein independent of the Danish King and a free Constitution, Denmark never succeeded in integrating the Duchies into the Danish Constitution, and the problem was not solved until Bismarck, after two wars, incorporated both Duchies into Prussia in 1864. After a referendum half of Schleswig was given back to Denmark in 1920.

For some time before 1848 far-sighted men had been preparing a Danish Constitution. But the draft was considered too moderate. However, Ludvig Holberg, the Danish Molière, has stated: "This nation always takes the middle course and never falls into extremities". Consequently not one shot was fired during our "revolution". The aldermen of the City of Copenhagen marched solemnly across the bridge to the Royal Palace, where they were met by the King who said: "If you want a free Constitution, you may have it." That was the end of Absolutism in Denmark.

The draft Constitution was scrutinized for months at an elected convention, passed almost unanimously and signed by the King on June 5 1849, Danish Constitution Day. The Constitution was amended in 1866, 1915, 1920 and 1953, but in principle it is still the same.

Usually it is maintained, that the Danish Constitution is composed of articles of purely Danish origin mixed with loans from the Norwegian Constitution of 1814 and particularly from the Belgian (1831). This is true, but via Norway and Belgium we have adopted a number of articles from the American Constitution more or less verbatim. (Incidentally Tocqueville's book *De la démocratie en Amérique* was well known by the Danish intelligentsia.)

Thus the influence of the American model is clearly visible in both the Norwegian and the Danish Constitutions in the definition of the legislative power of the *Storting* and the *Folketing*, in the provisions for compensation to members, in their security from arrest, and in the rules for impeachment of members of the Cabinet.

Denmark inherited other main features from the Belgian Constitution: members of parliament cannot be retired at will or compelled to vote against their conscience, freedom of religion, of speech, of the press and of the right of the people to assemble peacefully, the sacredness of the home, and the right of trial by jury are upheld. The division of power between Parliament, Executive, and Judiciary is also an important firmly-founded principle in the Danish Constitution.

## I. The impact of the Queen on Government Formation

Article 14 in the amended Danish Constitution of 1953 states exactly like the first Danish Constitution of 1849, that the King appoints and dismisses the Prime Minister and all other Ministers. From 1901, however, the Danish King accepted the practice of parliamentary government, never to appoint a Cabinet with a majority against it in Parliament. In 1920 under a row with his Prime Minister about the Schleswig-question King Christian the Tenth (1912-1947) actually dismissed a majority cabinet, because the Prime Minister refused to dissolve Parliament. This almost brought Copenhagen to the verge of a revolt, and after five days with a private caretaker cabinet, a normal parliamentary situation was reestablished. Ever since the Danish Monarch has been the guardian of democracy and parliamentary government. In 1940 immediately after the German occupation of Denmark there was a dangerous possibility that either the Nazis or an extraparliamentary right wing group would push aside the democratic, national government. But King Christian the Tenth refused to have anything to do with them. He would not see one single Nazi in his Cabinet. On the other hand he was in favour of getting rid of the Minister of Foreign Affairs, whom he held responsible for the fate of Denmark. This was in accordance with the Prime Minister's wishes, with the views of a vast majority of Parliament and with public opinion.

In 1953 an amendment to the Constitution (article 15) now explicitly states: "No minister can stay in office, if parliament passes a vote of nonconfidence against him". And furthermore: "If parliament carries a vote of noconfidence against the Prime Minister, he must resign, provided he does not dissolve parliament". So Parliament can always dismiss a Prime Minister, but he can always ask the Queen to call for a general election. The Queen can not refuse or postpone an election.

In Denmark we have proportional representation, and provided a party gains more than two percent of the votes it will win at least four seats in Parliament. In the sixties party decomposition became a keyword, and the number of floating voters started growing. The general election of 4th December 1973 was a Day of Wrath - politically speaking. Quiet, satisfied, smiling consensus-Denmark was really a volcano. On that day 40 percent of all voters changed parties, and 36 percent of all votes were cast for parties not previously represented in Parliament. They won more than one third of the seats (60 out of 179). Also the four members from Greenland and the Faroe Islands have gradually been involved in party politics, being able to tip the scale. We were well acquainted with minority cabinets, but Denmark is now an expert on minority *coalition* governments.

This leads to a very complicated procedure in connection with government formation. As soon as the result of the election is known, which is only three or four hours after the closing of the polling stations, the party leaders will start a violent tactical game. Provided the Prime Minister has lost the election, i.e. he does not clearly see a majority, he will give in his resignation to the Queen, and she will accept it; he is bound to continue as head of his cabinet, now transformed to a temporary caretaker government.

The Prime Minister will then advise the Queen to see the party leaders. In days gone by - i.e. 30 years ago - it was not difficult for the King, because there were only four parties. Now (in December 1990) we are blessed with eight parties in the Folketing. So the parties will each send two whips to give advice to the Queen. This part of the procedure is called "the Queen's round". The recommendations the Queen gets are often complicated. When a round is over the Queen will consult her Private Secretary, who is elected among outstanding civil servants with a legal background. The present one was chosen when he was ombudsman. The private secretary is appointed by the Queen personally and paid by her to secure his independence. The Queen and the Private Secretary will try to sort out the pieces of advice and see where there is a combination which is not likely to be overthrown as soon as it presents itself in Parliament.

Now, this imposes quite a lot of self-discipline on the party leaders. If their recommendations are too difficult to interpret, they might force the Queen to make a decision. This they do not want, since they are all in favour of constitutional, limited monarchy. So often you will see them trapped between the wish to cheat a counterpart, and on the other hand not to involve the Queen. Usually several Queen's round are necessary to provide sufficient clarity to make it possible for the Queen to appoint a Prime Minister or an informateur, who after his investigations will be able to indicate which combination is most likely not to be met with a vote of noconfidence. The informateur is always a party leader, and if one does not succeed, another will take over till a majority is found.

Therefore the office of the Private Secretary is significant. He will work in the closest possible contact with the Permanent Undersecretary of State in the Prime Minister's Office - and the Permanent Undersecretary will of course think and act according to the wishes of his chief - the acting Prime Minister. So it is of importance to keep the post of Prime Minister. However, we are here in a grey area. In 1975 we had a very complicated situation. On this occasion the then Private Secretary warned the leader of the new Progress Party (A populist Pierre Poujade Party) that his advice to the Queen eventually would lead to the dismissing of a liberal cabinet and the appointment of a social democratic government. This is indeed what happened.

Since the amendment of the Swedish Constitution the Speaker of Sweden's Parliament has been in charge of government formation. This was intended to be the first step towards introducing a republic. In Denmark a majority twice has recommended the Queen to appoint the Speaker to act as an informateur. In both cases



it was a failure, and the Speaker, who is a party politician, was accused of negotiating secretly with his own party.

To sum up : There is a general consensus to let the Queen remain the non-political arbitrator. In my opinion the Danish monarch represents a democratic protection, as we saw it in Spain a few years ago.

## II. The Queen and policy-making

As I have already mentioned Denmark is a constitutional monarchy ; a minister will always be responsible. According to Walter Bagehot's famous work from 1867 the Queen however has three rights - the right to be consulted, the right to encourage ; the right to warn. Referring to this often quoted passage, it is pointed out, that even if the King will have to follow ministerial advice, if persisted in, the Monarch may always exercise his right to warn, i.e. use all legitimate means to point out to Ministers the disadvantages or unwisdom of a proposed course of action. This is not the case in Denmark. It is strongly maintained in Danish legal writings and scrupulously observed in constitutional practice, that the Monarch has no personal political function to exercise.

The Queen is head of the Privy Council, which consists of the Crown Prince, when he is of age, and all members of the Cabinet. Till 1920 it was the forum of discussion between the King and his ministers. This is no longer the case. The Privy Council meets once a month, and here the Queen will sign the laws passed by Parliament and permit her ministers to bring in bills for Parliament. It is a formality, but as the former social democratic Prime Minister, Anker Jørgensen, said "It is a formality, but one never knows, if it one day might become a reality". Every other Wednesday the Queen will see the Prime Minister and the Minister of Foreign Affairs. They will inform her, she listens and may be the best informed Danish citizen. But it is quite unthinkable that she would say " We are not pleased".

The Queen is head of the Church of Denmark, but that is an easy task, since we are all Lutherans (or perhaps nothing), and due to the fact that the clergy, including the bishops, are elected and afterwards formally appointed by the Queen. Honours are a Royal prerogative, but apart from a few given to members of the Royal household they are all bestowed on the recommendation of the various ministries. Every second Monday the Queen in a so-called public audience will receive any Danish citizen, who comes with a plausible reason. Most of them will be persons offering thanks for a Royal commission or a decoration, but a few times you will see an old lady praying the Queen to pardon her son, who is in jail. Inevitably the Queen will send a letter to her Minister of Justice for decision. It is of course a reminiscence of the absolute Kings. To day it is perhaps some sort of safety valve.

The demand for absolute neutrality in political matters requires of the Monarch a certain amount of self-restraint. He/She must refrain from voicing or betraying some of his/her personal prejudices or affections. But it should not turn her into



a soulless automaton. Nobody can perform any important governmental function in a meaningful manner - meaningful to herself as well as meaningful to the Nation - without lending it her personality.

Our present Queen has proved this herself very persuasively, perhaps most conspicuously by turning the broadcast New Year speeches, by tradition rather formal statements, into strong personal messages. The speeches are prepared in the Prime Minister's office, but the Queen will give them her personal stamp. These messages have become almost the hallmark of her reign, and the Queen has succeeded in obtaining virtually universal approval of her calls for respect for the democratic process and for human rights and fundamental freedoms, for tolerance, and for other fundamental values, widely shared but sometimes forgotten in a particular context. A few years ago the Queen actually created a new word in the Danish vocabulary. Referring to immigrants who were met by Danes with sarcastic comments the Queen said: Do not receive them with "dumsmarte" remarks. I think that goes in English as well.

Just before the Queen's 50th birthday this year a poll was made by Gallup. The question asked was, whether the Queen should be allowed to talk freely about politics. Two thirds were satisfied with the present strict limitation, but one third found that the Queen should be more free or even totally free to speak about politics.

If this became the case the Queen would automatically be involved in party strife, and that is not likely to be accepted by a majority of the people.

### **III. The authority of the Queen amongst the elite and as perceived by the general public**

After the 1920-mishap of the Queen's grandfather Monarchy quickly became the symbol of the whole nation. And as a wise man once said: "We live by symbols". The value of the symbolic function of the Monarch is particularly conspicuous in times of national crisis. King Christian the Tenth insisted on his early morning rides on horseback through down-town Copenhagen - unarmed and unaccompanied - after the German occupation of Denmark in 1940. These early morning rides gave rise to a lot of anecdotes and had become a symbol of national identity and unity. The Queen still receives letters particularly from the United States asking to confirm that her grandfather insisted on wearing the star of David, if the Danish Jews were forced to do so. The King was in favour of treating *all* his subjects equally, and in October 1943 he warned the German Foreign Minister von Ribbentrop against deporting the Danish Jews. As you may know more than 6000 Jews were saved by a vast illegal action which brought them to Sweden and only a few hundreds were caught and sent to Teresienstadt. The story of the David star symbolizes in the person of the King the strong and generally shared feeling of compassion in the face of an imminent threat to a group of fellow citizens.

When King Christian the Tenth died in 1947 Monarchy seemed to have reached an insurmountable peak. When the Constitution was amended in 1953 (to permit a woman to succeed in her own right) one would have needed a magnifying glass to find a republican. In the report of the Committee that prepared the draft of the Constitution, the matter of a republican form of government is touched upon, but only in a separate minority opinion by the representative of the Communist Party. He wrote: "As a matter of principle this minority holds, that a republic is preferable to Monarchy. However, all things considered we find this question ... of so little consequence to the people, that in the present context we do not want to put forward any proposals".

The Queen's father, Frederik the Ninth (1947-72) was an easy going sailor King, and eminently backed by Queen Ingrid, the present Queen Mother, he managed to maintain popularity among the general public.

The less political power a King/Queen has, the more important are the personal qualifications of the Monarch. 200 years ago an insane King was head of Danish absolutism. This would be impossible today.

Female succession was a popular issue in 1953, when the Constitution was last amended, and it actually carried the amendment through the compulsory referendum.

Ever since Gallup polls were introduced in Denmark the popularity of the Monarchy has been tested every other year or so. The last poll is from 1987.

The question put was as follows "If the Danish throne should be vacant, and a new Monarch would have to be elected from outside the present Royal Family, would you then prefer Denmark to be a republic?".

The answers were   18% in favour of a republic  
                           69% in favour of a Monarchy  
                           13% didn't know

On the same occasion the question was asked, how the Queen performed her duties

63% said splendid  
 34% said good  
 3% didn't know.

The authority of the Queen amongst the elite has not and cannot be proved in the same way. What is the elite? However, the question is easy to answer irrespective of what comprises the elite or intelligentsia. The Queen is an intellectual herself. She is well educated, having attended Danish Universities, Cambridge, the London School of Economics and Political Science and the Sorbonne. She has been taught political science and studied archaeology. She speaks a model Danish (Queen's Danish), Faroese, Swedish, French, English and German. She is an eminent painter showing her works in public exhibitions and accepting criticism as professional artists must. She has designed stamps, chasubles and other liturgical vest-

ments, illustrated books, designed costumes for ballets etc. Together with the Prince Consort she has translated from the French Simone de Beauvoir's "Tous les hommes sont mortels" with great skill. Possibly other historical books. When she was 50 in April 1990, she told her life story in a book, a bestseller now translated into several languages. By the way it was a daring experiment, since one could fear for the mystery of Monarchy. But it remained, and the book is good! The Queen is patron of the Royal Danish Academy of Sciences and Letters and takes part in its deliberations. She is well read in divinity and is a stern, but liberal Lutheran, not because she must be so according to the Constitution, but because she is a convinced Christian. I would not call the Queen a scholar. She has the attitude of an artist. She is dignified and yet possesses a lot of humour, which is necessary to survive - at least in Denmark.

#### IV. The Queen and the economy

King Christian the Tenth was very enthusiastic about the Danish East Asiatic Company, which was founded in 1897 and soon became a multinational corporation. The founder of the company, H.N. Andersen, became the private advisor of the King. Before 1914 Andersen used this royal connection to promote the East Asiatic Company particularly through the Zsar of Russia. The King's first cousin, Prince Axel, succeeded H.N. Andersen as director general of the company (1934-53). Apart from this specific case there is no tradition for the King/Queen to participate in business.

The Queen and the Prince Consort have a Civil List amounting to 33 mill. D. kroner (i.e. 5,5 million US-dollars). It is an entry in the annual budget passed every year unanimously and without discussion. Two thirds of the Civil List is spent on wages from the Lord Chamberlain to the youngest chambermaid. The smaller part is spent on entertaining selected people at parties, state visits, the internal maintenance of the Royal castles, honours, the Royal mews etc.

The Queen does not pay tax. She has at her disposal one castle in Copenhagen (Amalienborg) and one in the countryside (Fredensborg). The Ministry of Housing is in charge of the outside maintenance. Among the few other Royal prerogatives is a small, but oceangoing yacht able to bring the queen to Greenland and the Faroe Islands. The yacht is part of the Royal navy. The Royal family pay for their box in the Royal Theatre and the Queen must also pay for her guests at gala performances.

The Queen's private fortune is private in the strict sense of the word. Nothing is known about it. It is, however not big. Half of it is invested in real estate, i.e. a Danish estate with traditional farming and a small vineyard in the Southern part of France near the native home of the Prince Consort. The other half of the Queen's fortune is invested in treasury bonds. The Queen does not possess shares or any other investment in private business. This has been a firm policy for decades. The Queen does not want to be headlines in some complicated business-affair even if it is legal or to be accused of favouring one specific Company or trade.

When the Queen is on a state visit she may promote an export campaign for Danish products. This is done on the responsibility of the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Industry and Commerce and usually at the instigation of the Chamber of Commerce or another recognized organization. It is important to stress that also these acts are countersigned by responsible ministers. This is also the case when the Prince Consort once a year confers an export prize on a business Company or a factory, which has distinguished itself.

### **Summary: Denmark, a limited monarchy**

*The article describes the history of Danish constitutional monarchy (since 1849). It analyzes the complicated procedure in connection with government formation. The Queen must avoid being implied in party politics. She will always act on the responsibility of the Prime Minister, but the role of the Private Secretary is important. The Queen does not take part in policy-making at all. Her functions, be they only formal, are of great symbolic significance. Gallup polls indicate the popularity of monarchy. The Queen is considered the impartial head of state. She is respected as a talented artist. The Queen does not take part in business life.*

# Sweden, the Crown of the state

---

by Torbjörn LARSSON,

Assistant Professor at the Department of Political Science of the University of Stockholm.

The Head of State is not yet a king without a country but close to it. As Prime Minister Olof Palme said when the new constitution was introduced in 1974: "Today the introduction of the republic is only a pen stroke away" <sup>1</sup>. According to the new constitution, the Parliament does not have to automatically select a new royal family if the King and all the members of his family should die along with all the other legitimate heirs to the crown. That this should occur is not, very likely, however. To begin with, some precautions have been taken to prevent the royal family from becoming extinct. In 1979, the non-Socialist majority in the parliament decided to drastically change the law of succession, a constitutional law, which had not been changed significantly since 1810 <sup>2</sup>. The amendment gave royal family members of the female sex the same right to the crown. Under the old constitution, only male heirs could claim it. The direct line of succession was maintained, however.

The initiative to change the constitutional law of succession was taken by the non-Socialist parties in Parliament. As was hardly surprising, the Social Democrats and the Communists abstained from voting on this issue, but, perhaps more astonishingly, the King did not seem to be in favor of this change, although he did not voice this opinion until after the birth of his second child, a boy. According to some articles in the press, the King said that he thought the Swedish people were used to having a King on the throne. This was not confirmed, however, by a public opinion poll that clearly showed that a larger proportion of the Swedish people wanted to see the first born, Crown Princess Victoria, as the next head of state <sup>3</sup>.

Nevertheless, the episode clearly illustrates just how limited the power of the Swedish king is today. More surprising, perhaps, is that this loss of formal or constitutional power has not led to any decrease in the popularity of the King. The concept of the king as head of the state is just as strong as it was before, if not even stronger. The issue of changing from a monarchy to a republic is more or less politically dead in Sweden, even though it is and always has been the first

---

(1) SIFO, *Opinion research report: The kingdom in the polls*. June 1976.

(2) E. HOLMBERG, e.a., *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm, 1980, p. 786-798.

(3) SIFO, *Opinion research report: Victoria eller Carl Philip efter Carl XVI Gustaf*. August 1979.

item on the Social Democrats' party program. Every year the Communist Party ritually submits a private bill to abolish the monarchy, and every time it is rejected by a large majority of the mp's. Despite these traditional manifestations, the role of the King has not been seriously debated at all lately, contrary to what happened in the 1950s and the beginning of the 1960s<sup>4</sup>, either in the Parliament or in the mass media.

Today, the King is clearly just a symbol, and his political obligations are few if not almost non-existent. His formal political obligations are reduced to the annual opening of the Swedish Parliament and chairing the Advisory Council for Foreign Affairs and the non-decisive, informative cabinet meetings where the cabinet and the King meet.

The gradual stripping of the King of his power took place in two steps. The first one was an agreement in 1969, signed by the non-Socialist parties as well as the Social Democrats to reduce the King's power. One of the consequences of this agreement was the abolition of the King's right to freely dismiss ministers. The new law, which was passed in 1971, stated that, if the Prime Minister wanted to discharge a minister or the Parliament had expressed its lack of support for a minister through a vote of confidence, the King had to dismiss that person – or the entire cabinet if it was the Prime Minister who lacked support in Parliament. The new law also made it possible for a minister to block a proposal of the King by refusing to countersign the protocol of decision. The King's right to appoint ministers was maintained but later this was also abolished, as well as all other duties in connection with cabinet formation and governmental decisions. This happened in 1974 when the political parties took the second step and agreed on a new compromise whereby the monarchy was kept intact and the King remained as head of the state but with predominantly representative duties<sup>5</sup>. As a special peculiarity, a paragraph was included advancing the age when the King (or the female heir to the throne) would become of age. Previously, the King could become King at the age of 18, but the constitution of 1974 stipulates that he or she has to be 25 years old before this can take place.

The road to a constitutional monarchy where the King plays a largely ceremonial role has been long and winding.

---

(4) H. TINGSTEN, *Skall kungamakten stärkas? Kritik av författningsförslaget*. Stockholm, 1964, p. 29-71; J. TORBACKE, *Statschefen och regeringen*. In: *Att styra riket, regeringskansliet 1840-1990*. Uddevalla, 1990, p. 62-68.

(5) E. HOLMBERG, e.a., op. cit., p. 185-187; Government Proposition: 1973:90: *Ny regeringsform och ny riksdagsordning*, p. 110-114.

## I. The historical background to and development of the House of Bernadotte

The roots of the present royal family go back to the beginning of the 19th century. In 1809, a peaceful coup d'état was carried out by some members of the aristocracy: the King was forced to leave the country, and the constitution was revised. A new King was appointed, an uncle of the former one, but he was an old man and had no heirs. If Sweden was to continue being a monarchy, a new "house" had to be found. After some setbacks a suitable person was found and appointed crown prince, but he died shortly thereafter <sup>6</sup>, and the crown was offered to one of Napoleon's marshals. His name was Jean Baptiste Bernadotte, and he accepted the offer. In 1810, Bernadotte became the successor to the Swedish throne and was adopted by the incumbent King, Karl XIII.

Although he was not formally the King during that period of time, he actually ruled the country. In 1818 he officially became the King of Sweden. He took the name Karl XIV Johan and managed to increase his power. Since that day, as shown in the table below, seven men of the Bernadotte family have succeeded one another on the Swedish throne.

TABLE  
The House of Bernadotte

Name of the King	Reign	Number of years as King
Karl XIII	1809-1818	9
Karl XIV Johan	1818-1844	26
Oscar I	1844-1859	15
Karl XV	1859-1872	13
Oscar II	1872-1907	35
Gustav V	1907-1950	43
Gustav VI Adolf	1950-1973	23
Carl XVI Gustav	1973-	

The constitution of 1809 entrusted a great deal of power to the King. He alone had the right to govern the country. However, on issues concerning the passing of laws, the power was divided between him and the Parliament. Apart from this, there were few other limitations of his power. The Parliament had the right to decide on all matters relating to taxes without hearing the King, and the courts were to implement the laws without his interference. Even in his capacity as the ruler, the King's powers were limited: before he made any decisions, he had to hear his advisers (the ministers) out.

These advisers were collectively responsible to the Parliament for the advice they gave the King, as well as for advice they did not give. The only way the mi-

(6) E. HOLMBERG, e.a., op. cit., p. 787.

nisters could free themselves from that responsibility was by demanding that it be noted in the protocol that they did not agree with the King. The term "King in Council" was used to describe these formal cabinet meetings when the King, surrounded by his advisers, made his decisions.

The strategy is quite clear. One could not hold the King liable for his decisions, but you could at least try to control the King's behavior through his advisers. In matters concerning foreign affairs and defence, the King could take a freer stand vis-à-vis his advisers, not least because he was the Supreme Commander of the Armed Forces, a fact that further added to his dominance in the areas of defence and foreign policy.

So, with the help of the constitution, a game for three players was constructed. It was to prevail for the rest of the 19th century with numerous conflicts, conflicts between the King and the Parliament, between the King and his advisers, and between the advisers and the Parliament. However, this system with checks and balance of power (and not only between the King and the Parliament) soon proved to be very inefficient when it came to making decisions that would change society more drastically. It was a political system that promoted the status quo – when the Parliament did agree on something, the King and/or his adviser usually disagreed with the Parliament and vice versa <sup>7</sup>.

Throughout the 19th century, the King battled more or less constantly against the introduction of parliamentary government. Nevertheless, the advisers and the Parliament managed gradually to strip the King of his power. The battle was finally lost in 1917 when the King was forced to appoint not only a Liberal as Prime Minister but also a cabinet that included ministers from the Social Democratic party, a party the King particularly disliked. From that day on, the King has played an insignificant role in the policy making and the formation of governments, with only a few minor exceptions.

## II. The impact of the King on government formation

Much of the struggle for parliamentary government in the 19th century concerned the appointment of the King's advisers (the ministers) and their position. The main purpose of every Swedish King during that period was more or less the same. They wanted at all costs to avoid a situation in which the political composition of the Parliament in any way affected the formation of the cabinet. The skills in achieving this goal varied, of course, from one King to another, since they were not equally endowed with political skills, but their techniques were similar. The most important thing was to avoid selecting ministers from one of the dominating groups in the Parliament and instead appointing neutral candidates or at least candidates who did not clearly belong to one side or another. Second, one had to

---

(7) L. KIHLEBERG, *Den svenska ministären under ståndsriksdagen och tvåkammerssystemet intill 1905 års totala ministerskifte*. Uppsala 1922.



balance the major conflicting interests in the Parliament against each other in the cabinet. Usually this meant that, after a while, the cabinet as a whole or at least several of the ministers became very unpopular in the Parliament, and, as a result of their lack of support from any political fraction, they usually found themselves making enemies in all quarters. Third, the King's own strategy was to avoid at all costs dismissing all of his advisers at the same time, in order to show that he was not giving in to Parliament. The King would put off the dismissal of a cabinet he did not like for as long as he possibly could and instead would let the ministers go one by one at regular intervals <sup>8</sup>.

The King was also, from time to time, accused of provoking cabinet crises at times when the Parliament was not in session and so diminishing the Parliament's influence. Quite often the King also opposed his ministers defending the government bills in parliament. The reason for this was that it was easier for the king to keep a minister if the fight over the bill was lost, if the minister was not too committed to it. In fact, a minister who would fight for his bill or even threaten to resign if it was not passed might very well tempt the members of Parliament to vote against it just because of this attitude.

Thus, because the King often wanted to avoid appointing strong political personalities, his choice was rather limited. And the possible candidates knew that chances were that they could rapidly become unpopular with either the Parliament or the King, or possibly both. Confronted with this rather bleak perspective, it is understandable that some of the candidates the King selected for his cabinet accepted reluctantly or de facto refused. The introduction of the office of Prime Minister in 1876 meant that the King's power to appoint and dismiss ministers was reduced. The person who was asked to become Prime Minister by the King was then often given the opportunity to influence the selection of other ministers when a new appointment was at hand <sup>9</sup>. But eventually it became harder and harder for the King to get the persons he wanted as advisers, even if the total collapse of his strategy was not to take place in Sweden but in Norway.

Although Karl XIV Johan had been a general and marshal under Napoleon, this did not prevent him from siding with the enemies of Napoleon, which in time turned out to be a wise decision, richly rewarded when Napoleon was defeated. In the subsequent peace treaty, Norway was taken from Denmark and given to Sweden, since Denmark had backed Napoleon in the war. Thanks to this, the Swedish King became King of two countries joined in a union under the name of the United Kingdom of Sweden and Norway. This union was to last for almost a hundred years until its dissolution in 1905.

---

(8) J. TORBACKE, op. cit., p. 43-62.

(9) O. RUIN, Statsministerämbetet : från Louis De Geer till Ingvar Carlsson. In : *Att styra riket, regeringskansliet 1840-1990*. Uddevalla, 1990, p. 94-107.

One of the interesting things about this union was that Sweden and Norway were governed somewhat differently by the King. The process towards democracy and a parliamentary form of government moved much faster in Norway than it did in Sweden. Therefore, the King was, when he appointed ministers in Norway, much more restricted by the political situation in the Norwegian Parliament than he was in Sweden. But in 1905, after years of discussions and conflicts with the Swedish Government, the King was finally unable to form a cabinet in Norway, and the Norwegian Parliament took this opportunity to withdraw its allegiance to the Swedish King<sup>10</sup>. A serious conflict then ensued between the two countries, and also a domestic political crisis between the Parliament and the King in Sweden. The crisis ended with the Swedish Parliament ignoring the King and negotiating directly with Norway<sup>11</sup>.

This was, of course, a serious setback for the King, but he swallowed his pride and appointed a government based on representatives from the dominating parties in the Swedish Parliament. This was the first time that the King of Sweden was forced to appoint a cabinet in which all the ministers were chosen by anyone but himself.

The peaceful dissolution of the union was followed by further steps towards a real parliamentary government. When the issue of the union had been dropped from the political agenda, the government was dissolved, and the King once more had to appoint a cabinet he did not like. The leader of the Liberal party, Karl Staaff, was asked to form a Liberal government. This government did not last long, however, and, within six months, it was replaced by a Conservative cabinet, which was much more to the liking of the King. The short-lived experience of a Liberal government had, nevertheless, been a rather painful experience for the King (in reality the crown prince since the ruling King Oscar II was incapacitated by old age and sickness). Staaff was not only a great believer in a parliamentary form of government, he also disliked any attempts by the King to exercise his power – an attitude he did not hesitate to display at every opportunity<sup>12</sup>. These events probably had some significance for what later was to become known as the King's last attempt to exercise his constitutional power.

The year of 1914 is noted in Swedish history not only as the year when World War I started but also as the year when the Swedish King successfully managed to exercise his power for the last time. The background was as follows. The results of the election of 1911 had once again forced the King to appoint a Liberal government, but that government did not have a majority of its own, and the balance between the ones backing a Liberal government and those backing a Conservative one was precarious. From the very beginning, the King disliked his Liberal cabinet,

---

(10) S. HADENUS, e.a., *Sverige efter 1900. En modern politisk historia*. Stockholm, 1969, p. 31-33.

(11) *Ibid.*, p. 42-46.

(12) J. TORBACKE, *op. cit.*, p. 59.

which again was led by Staaff, and looked upon his formal advisers as his enemies. In fact, the King immediately started to go behind the backs of his own cabinet and to conspire with the political leaders of the conservative parties in order to overthrow his Liberal cabinet. But the leaders of the conservative parties were reluctant to participate in anything that could be perceived by the public as something like of a coup by the King. This situation persisted for three years, but, in 1914, things started to change quickly. The world was preparing for a war and so was Sweden, although on a smaller scale. How much Sweden should increase its spending on defence soon became a hot political issue. In the eyes of many people, the Liberal cabinet was not advocating the need for a substantial increase of spending, and around the country political manifestos were issued to force more military spending by the government. One of these manifestos took the form of a demonstration where many farmers from different parts of the country walked to the Royal Palace in Stockholm to show their loyalty to the King and the country. To the surprise of the cabinet, the King appeared on castle grounds and not only greeted the people but also declared that he did not share the government's view on defence. This incident was immediately followed by the cabinet's demand that the King renounce his statement to the people, and give his support to the government's view. If not, the cabinet threatened to resign.

The King refused to withdraw his statement and consequently the cabinet resigned. The King was quite pleased with this outcome, as he had finally managed to get rid of a cabinet he had disliked for a long time, but the other part of his plan. He had acted to a large extent on his own, but in the end it turned out that the Conservative parties did not want to gain the executive power in this way. The outcome of this political crisis was, therefore, that the King had to appoint a type of stopgap government that was supported by the Conservative parties in the Parliament although they did not openly participate. This cabinet was expected to stay in power only for as long as it would take to solve the defense issue, but the outbreak of the war forced this government to stay in power for three years.

The stopgap government had a bias towards the German side in the war. This was, of course, favourable in the beginning of the war but later became an obstacle, and the arrogance of Prime Minister Hammarskjöld toward the Parliament eventually caused the government to lose the support of the Conservative parties. In 1917, the King finally had to give in to the pressure and to dissolve his pet concern, that is, the cabinet he had formed in 1914. At first, he did not give in completely. To begin with, his goal was to form a government that did not include members of the Social Democratic party, and, for a few months, the King tried to rule with a cabinet based on members from parties, but its futility became obvious, and a majority coalition government based on Social Democrats and Liberals was formed.

The last time the Swedish King had any significant influence on the formation of the government – or politics in general – was in 1914 and 1917. Even if Gustav

V made some attempts to influence the government's policy during the Second World War.

Gustav VI Adolf, who succeeded Gustav V in 1950, was even less inclined to interfere with the parliamentary principle. In all his 23 years of reign, he was put to test only once. In 1957, strong divergencies on the issue of a new pension system led to the resignation of the coalition government of Social Democrats and the Agrarian Party. The election of 1956 had resulted in almost a stalemate between the Socialist and the non-Socialist parties. The non-Socialist parties held the majority in the second chamber but the Socialist parties held the majority when both chambers were taken into consideration (the two chambers had equal powers, but, if they disagreed on budget matters, they voted as one chamber). In other words, the non-Socialist parties could block new laws by their majority in the second chamber since the two chambers had to agree on law bills, while the Social Democrats together with the Communists controlled the budget.

In this situation, the King tried to sound out both sides. First, the non-Socialist parties were given a chance to form a government since they had the majority in the second chamber, which was seen as the direct expression of the will of the people. When they failed, the bid was passed to the Social Democrats who then once again formed a minority government with the passive support of the Communists<sup>13</sup>.

During almost the entire reign of Gustav VI Adolf, the same person was Prime Minister, Tage Erlander, leader of the Social Democrats. On no occasion did the King refuse or object to the persons nominated by Erlander for ministerial posts<sup>14</sup>.

Today, the King has no role in the formation of government. The King's old role as the maker of the cabinet has been taken over by the Speaker in Parliament, but only in part since the Parliament votes on the candidates proposed for the office of the Prime Minister. When the whole process of forming a new government is over, the King is introduced to the new cabinet in a special "Informative Cabinet Meeting", a purely ceremonial procedure.

#### A. *The King's involvement in policy making*

As noted above, the role of the King in policy making was radically diminished after 1917. The constitution of 1809, however, gave the King special powers with regard to foreign affairs, and, consequently, it was in this field the King was most active except in the formation of new governments. In the 19th century, there were even a few cases where the King tried to act on his own or with the help of advisers other than his own cabinet. These aspirations on behalf of the King were usually put to an end sooner or later by the cabinet, but it was not until the dissolution

(13) Statens Offentliga Utredningar (SOU) 1970 : 16, *Riksdagsgrupperna, Regeringsbildningen*, p. 104-106.

(14) O. RUIN, op. cit., p. 103.

of the union with Norway that constitutional changes made it impossible for the King to conduct foreign affairs on his own. It is also in the field of foreign affairs that the Swedish King made his last known appearance in influencing government policy. At one point during the Second World War, the German government put pressure on the Swedish government for permission to transmit troops to Norway. This quickly became a controversial issue for the national government, the Social Democrats in particular, being divided on the issue. In this situation, Gustav V expressed his feelings on the subject in such a way that it was generally believed that he was threatening to resign if the German demands were not sanctioned. This threat is believed to have helped the Social Democratic Prime Minister Hansson to unite his parliamentary group behind a decision in favour of the German demands<sup>15</sup>.

Gustav V was known as a King with a mind of his own, always willing to express his opinions. But, more often than not, he would back down, especially after 1917, if confronted with objections. In times of crises, such as the Second World War, the King was almost always very eager to express his support for the government's policy, an eagerness that was sometimes not exactly a blessing for the government, at least not for the Social Democratic Prime Minister because too much involvement on behalf of the King could give the public the wrong impression of who was really running the country. The general picture was, however, of a King who very much played second fiddle when it come to policy making. Gustav V may have given the Social Democrats a few problems off and on during their many years in power, since they never knew what the King might be up to, but, as a rule, he would not express his ideas in public. His successor, Gustav VI Adolf, was even more careful, and there are no reports that he ever entertained any ambition to influence cabinet policy. When he wanted to discuss matters of importance, he would normally do it in private with the Prime Minister and not in front of the cabinet as a whole.

As early as in the 19th century, the formal cabinet meeting – “King in Council” – lost its importance when it came to real decision making. Instead it became the forum for the registration of decisions already taken elsewhere. During the reign of Karl XIV Johan, the ministers had started meeting collectively without the King being present in order to prepare their advice to his Majesty. The King, on the other hand, often met privately with his ministers in order to inform himself on what kind of decisions were pending for the next cabinet meeting. This way, he also learned the cabinet's view on the subjects that were being decided up on. In the last year of the old constitution, this meant that, during a formal cabinet meeting, several hundred decisions could be taken in less than half an hour<sup>16</sup>.

---

(15) W. M. CARLGREN, Gustaf V och utrikespolitiken. In: *Studier I Modern Historia, tillägnade Jarl Torbacke den 18 augusti 1990*. Krisianstad, 1990, p. 50-51.

(16) T. LARSSON, Sweden: The New Constitution – An Old Practice Adjusted. In: J. BLONDEL, e.a., *Cabinets in Western Europe*. London, 1988, p. 201.

According to the new constitution, the King is not even allowed to participate in cabinet discussions or decisions. Instead, the King is informed on three occasions every year. This first occasion is in October, just before the opening of the parliamentary year; the second is a few days before the government discloses its budget to the Parliament in the beginning of January; the third time, finally, is shortly before the closing of the parliamentary session at the end of May or the beginning of June.

These cabinet meetings, which are held to inform the King on policy matters, are prepared in advance by Prime Minister's office in conjunction with the King's court. The meetings normally last for about an hour and every minister gives a brief description of what is going on in his field of responsibility or what is planned for the future. The King can ask questions if he wants to, but the limited time does not leave much room for discussions. Actually, the King can ask the government questions informally whenever he wants to through members of his court or civil servants.

In addition, the King has another way of obtaining information, which can be traced back to the special position the King held in foreign affairs. He is chairman of what is called the Advisory Council for Foreign Affairs (*utrikesnämnden*), which is the place where information between the opposition and the government is exchanged. Everything said in this council is supposed to be top secret, and the King has the right – almost the only official right he has – to decide on extra secrecy with regard to what has been said on these occasions. It is, therefore, hard to know exactly what role the King plays in these meetings, but a fair guess would be that he hardly plays any role at all apart from chairing the meeting and listening to the debate.

### B. *The King and the economy*

Managing the economy was the first area in which the King lost his power, and that started already in the 19th century. The constitution of 1809 declared that the power to decide on taxation was in the hands of the Parliament – a tradition believed to go far back in the Swedish history. Karl XIV Johan tried in the beginning to play a role in the field of international economy. These attempts to manipulate the world economy were of limited success and were soon opposed by the Parliament. Further more Parliament soon expanded its power to a much larger sector of the economy than just taxation. An important factor in this development was that, throughout the whole of the 19th century, the MPs with an agricultural background, who constituted the majority in the Parliament at that time, refused to agree on any increase on government spending unless the system of taxation was changed. In other words, it did not take long before the King's power in economic matters was severely reduced.

Today, the King pays taxes like any other citizen except on his expenses and on the income of an 150-year-old trust fund held by the government.

### C. *The King, the elite and the general public*

Although the constitution has stripped the King of all his previous formal political powers, this may have made him and his family even more popular among the general public than before. An opinion poll of 1990 showed that the Queen and Pehr Gyllenhammar (managing director of VOLVO) were the most admired people in the nation, with the King ranking number three<sup>17</sup>. This result clearly shows how strong the support is for the monarchy. The issue of the monarchy is, as we said at the outset, hardly debated at all today, and, consequently, it has been a long time since any opinion poll was taken of the popularity of the King. But, in 1978, a survey was conducted on what the Swedes believed to be the best type of head of state in the long run. In this study 64% said that they believed a monarchy was the best type, while 19% preferred a republic (10% did not think there was any difference, and 7% did not know). The only part of the population where a majority was not in favour of a monarchy, according to this investigation, was – hardly surprisingly – sympathizers with the Communist party, but even here 20% said they preferred a monarchy.

In contrast to this group, women and elderly people and especially those with no higher education were in favor of the monarchy. An interesting question in this investigation was whether they thought the King should interfere or not if there was a serious crisis in the country. The reply showed that 16% thought this was a good idea. The rest felt that the Parliament or the government should be left alone to do the ruling. In other words, a small part of the population still seems to regard the King as something of a last political resort, when the political establishment fails<sup>18</sup>.

Lacking any formal political power, the King's influence today is very much based on his role as a social example and a creator of opinions. In both of these cases, the King and his family keep a low profile. The royal family tries very hard to avoid doing anything that can be seen as scandalous, and even the numerous tabloids have difficulties fabricating stories about them that will interest the readers. The message that is passed on to the public this way is generally one of appreciation of traditionally conservative values such as the importance of the family, the church, charity, and a strong defence.

The attraction value of the King and his family is still great, and not only so in Sweden, a circumstance that sometimes is used when the government promotes Swedish industry abroad.

When making public statements, the King is normally very careful about not saying anything that could be interpreted as politically controversial. In recent years however, this picture has changed somewhat since the King has been known to voice his opinions on one or two controversial issues every year. This could,

---

(17) SIFO, *Opinion research report: Mest beundrade svenskar 1990*. September 1990.

(18) SIFO, *Opinion research report: Kungens arbete*. May 1978.



of course, be the result of slips of the tongue, but it may also be a long-term strategy to tune the King in with what is being debated and the development of the society at large. So far, the success of the King's statements on controversial issues has not been great, and political leaders and other authorities have made it more or less a principle not to comment on any of the King's statements.

To conclude, today's monarchies have all been reduced, generally speaking, to simple representative functions<sup>19</sup>. None of them have been, however, quite as denuded of all of the traditional power as Sweden has been: where the crown of the state is purely ornamental.

### **Summary: Sweden: the Crown of the state**

*The role of Swedish royal family has been reduced to an almost exclusively ceremonial one during the 20th century, and this reduction of functions has possibly been carried out further in Sweden than in any other monarchy – with the exception of Japan. The Swedish King is for example no longer responsible even pro forma for the formation of the Government, but it took a long time before he was thus stripped of all his power.*

*By the mid-1800s his influence on the economy had been greatly diminished, and by 1905 (when the union with Norway was dissolved) his influence on foreign policy had also vanished. The last time a Swedish King exerts any real power is in 1914, when he insisted on choosing his own advisors. In reality he only managed to substitute a government he disliked for one which he liked better (even if it wasn't his first choice). But after 1917, when the King is forced to accept a government which included Social Democrats, his influence is reduced to virtually nothing. Officially, however, the King is not reduced to figure-head until 1974, when the new Swedish constitution was passed. The new constitution stated, after a great deal of negotiating between the Social Democrats and the non-socialist parties, that Sweden should remain a monarchy but the Head of State should only have a ceremonial role. Apparently no one in the royal family had any serious objections to this new order and they didn't try to stop it.*

*Power and influence is not, however, only related to the laws of a country. The King and the whole royal family still exert a good deal of influence over the Swedish people by setting an example. The image the royal family wants to project is that of traditional conservative values; they are all in favor of a strong defence, church going and family life. The present King has given his opinion on a few occasions on rather controversial issues – whether this has been part of a strategy or simply a mistake is impossible to say. All in all the present royal family seems to be quite satisfied with their position as figure-head on the Swedish barge, which, according to the public opinion polls, the Swedish people consider to be a very fitting role for a modern monarch.*

---

(19) J. BLONDEL, *World Leaders; Heads of government in postwar period*. London, 1980, p. 38.



# Le Roi d'Espagne : symbole et arbitre

---

par Manuel JIMENEZ DE PARGA,

Professeur de Droit Constitutionnel de l'Université Complutense de Madrid.

## Introduction

Dans les démocraties modernes et pluralistes, des auteurs, des agents et des acteurs essaient de dominer la scène politique dès qu'une occasion favorable se présente. Les premiers, les auteurs, lancent des idées et conçoivent des programmes d'actions ; les agents impulsent le processus historique, transforment les projets en réalité et les acteurs représentent la pièce créée par les auteurs et assument le protagonisme que les agents leur assignent. Voilà la grande comédie aussi passionnante que décevante lorsqu'on visite les coulisses <sup>1</sup>.

Cette classification en trois éléments permet à l'observateur de caractériser les différents personnages et groupes présents dans un régime politique moderne. Un parti, par exemple, est un agent de la politique, comme l'est aussi un groupe de pression. Ceux qui ont la charge de l'Etat jouent le rôle d'acteurs, tandis que les doctrinaires et les idéologues sont les auteurs. Et comme il arrive souvent au théâtre, ou parmi les chanteurs, l'acteur politique rarement nous étonnera avec des paroles ou une musique écrite par lui-même.

Ce schéma interprétatif généralement valable s'avère insuffisant lorsqu'il s'applique aux monarchies constitutionnelles. Ce qui a été exposé auparavant nous permet de comprendre ce qui se passe en France, en Italie, aux Etats-Unis ou dans la République Fédérale d'Allemagne. Mais la réalité juridique et politique de la Grande-Bretagne, de la Suède ou de la Norvège, des Pays-Bas ou de la Belgique, où ces rois sont chefs d'Etat présente des caractéristiques singulières qui nous obligent à modifier l'approche et les critères d'estimation.

La monarchie espagnole ne se comprendrait pas correctement si, par-delà des auteurs, agents et acteurs, nous n'attirions pas notre attention sur la personne du Roi.

## I. "Le Roi ne gouverne pas, mais règne"

La théorie politique plus courante, fondée essentiellement sur l'expérience anglaise a bien limité la fonction de régner dans les monarchies parlementaires du XXème siècle. Les rois européens exercent maintenant leur prérogatives à l'égard

---

(1) L'auteur a déjà affirmé que : "La politique est une comédie pour ceux qui savent et une tragédie pour ceux qui ont des sentiments".

de peuples de cultures politiques élevées, composés de citoyens habitués à la participation politique, aux attitudes et comportements démocratiques bien entrés dans les moeurs. Régner ainsi c'est contempler le spectacle depuis la loge principale, en se réjouissant du jeu des auteurs, des agents et des acteurs. Tout au plus, comme l'a souligné Walter Bagehot au XIX<sup>ème</sup> siècle, régner consiste à conseiller, animer et avertir <sup>2</sup>.

Un autre auteur anglais, Dicey, qualifie plus tard la prérogative comme de simple pouvoir résiduel du Roi. "Le reste de l'autorité, discrétionnaire ou arbitraire qui à un moment donné se trouve juridiquement entre les mains de la Couronne" <sup>3</sup>. En Grande-Bretagne, régner revient à exercer cette prérogative, cet ensemble de facultés laissé au Roi par les autres pouvoirs.

En Grande-Bretagne et dans les nations bien organisées, avec un patrimoine de principes et de normes que tous partagent et que personne ne conteste, où les institutions fonctionnent correctement et régulièrement, les rois règnent avec leur prérogative de simples pouvoirs résiduels. C'est aussi le paysage politique, – d'autre part admirable – des monarchies nordiques, de celles du Bénélux et du Royaume-Uni. Cependant, sous d'autres latitudes et sous d'autres climats d'harmonie sociale, dans des nations encore peu organisées et d'une culture civique moyenne, la fonction de régner doit englober des pouvoirs et facultés plus larges que ceux de la prérogative décrite par Dicey.

Il ne s'agit pas vraiment de prérogative, mais de prééminence, le concept élaboré par le Belge L. Wodon lors de moments critiques pour son pays <sup>4</sup>. "C'est bien au-dessus de toutes les autres personnes" que le Roi doit maintenir les bases de l'entente entre les citoyens.

La Constitution espagnole octroie au Roi la fonction de régner par prééminence.

Le Roi, en effet, ne doit pas se limiter à contempler le spectacle des auteurs, agents et acteurs, mais au contraire peut intervenir comme arbitre et modérateur selon les dispositions de l'article 56.1 de la Constitution ; le Roi non seulement conseille, anime et avertit, mais il veille aussi et fait veiller sur la Constitution conformément à l'article 61.1.

La prééminence royale a sauvé la démocratie en Espagne le 23-F <sup>5</sup>. Au cours

(2) W. BAGEHOT, *The English Constitution*. Londres, 1867.

(3) A. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Londres, 1985, 10th edn. (1959).

(4) L. WODON, *Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en droit public belge*. Bruxelles, 1942, 69 p.

(5) Le 23-F, dans la littérature politique espagnole, est le 23 février 1981, date à laquelle une certaine de militaires sont entrés dans la chambre des Députés sous le commandement d'un officier de la "Guardia Civil". L'ensemble du Gouvernement a été séquestré toute l'après-midi et la nuit. L'intervention active du Roi qui a exercé le rôle d'arbitre, a permis de rétablir l'ordre constitutionnel.

de cette triste journée du 23 février 1981, des faits inconcevables dans d'autres monarchies européennes, où les rois ont des simples prérogatives de pouvoirs résiduels, ont obligé le Roi Juan Carlos à exercer le pouvoir d'arbitre, veillant et faisant veiller sur la Constitution.

Le moment fut dramatique, les institutions s'arrêtèrent d'un seul coup. En tant qu'arbitre, le Roi a magnifiquement fait preuve d'adresse, a apprécié les circonstances et pris des décisions. Le Roi a gagné. Et les Espagnols, grâce à cet arbitre et gardien, jouissent encore des libertés publiques et participent démocratiquement aux affaires politiques. Nous sommes toujours des citoyens.

Pendant la nuit la plus noire de notre histoire plus récente, les spectateurs du monde entier ont pu constater que régner en Espagne est une tâche ardue, difficile et complexe, entourée de risques.

Après le 23-F, l'attention de beaucoup d'Espagnols s'est tournée spécialement vers le Palais de la Zarzuela, pour apprécier les pouvoirs qui, selon la Constitution, appartiennent au Roi.

Certains se plaignent d'une prérogative royale trop étroite. De même, la possibilité constitutionnelle pour le Roi d'intervenir en cas d'urgence a été mise en cause. Encore une fois nous nous trouvons face à l'aphorisme : "Le Roi règne, mais ne gouverne pas". Les commentaires sont nombreux mais peu de gens ont pris soin de lire attentivement notre Grande Charte politique de 1978.

En effet, l'article 56 tranche le débat : "Le Roi est le Chef de l'Etat, symbole de l'unité et permanence ; il arbitre et modère le fonctionnement régulier des institutions...".

Cette faculté d'arbitrer et modérer a une grande portée, autant dans les situations normales que, surtout, dans les moments difficiles pour la nation, dans des circonstances exceptionnelles. Pour cette raison, l'aphorisme antérieurement mentionné, présente une deuxième version qui reflète mieux ce statut de Roi dans la Constitution espagnole ; je l'ai déjà dit : "Le Roi ne gouverne pas, mais règne".

Régner c'est précisément arbitrer et modérer le fonctionnement régulier des institutions.

Notre article 56 n'est pas une nouveauté dans l'histoire des monarchies européennes. Cependant, il est intéressant d'en dégager les échos que l'on devine d'une norme constitutionnelle républicaine : l'article 5 de la Loi Fondamentale française de 1958. "Le Président de la République – dit cette Constitution – garantit par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics."

Le parallélisme est évident mais les juristes français ont été confronté à d'avantages de problèmes pour définir les limites et le contenu de l'arbitrage présidentiel. La raison de ces difficultés réside, dans la République, comme l'a signalé Prévoist - Paradol, dans "le manque d'un ressort important de la machine politique", celui de la neutralité du magistrat capable d'arbitrer et modérer.

Que signifie arbitrer ? Le Diccionario de la Real Academia Española donne trois sens au verbe qui permettent de clarifier l'article 56 : a) arbitrer est décider librement en faisant usage de la faculté de libre arbitre ; b) arbitrer est faire preuve d'adresse pour régler un litige ; c) arbitrer est donner ou proposer des arbitrages. Quelque soit la définition que l'on donne de cette notion, nous concluons, en Espagnol, qu'arbitrer implique davantage que faire respecter les règles d'un jeu sans intervenir.

Arbitrer, toujours selon le Dictionnaire, est non seulement la faculté d'adopter une décision plutôt qu'une autre, mais aussi celle laissée aux juges pour l'appréciation circonstanciée de ce que la loi ne parvient pas à résoudre.

Cette dernière explication éclaire parfaitement le débat. Dans les hypothèses non prévues par la loi, l'arbitre peut et doit intervenir. Aussi doit-on interpréter le pouvoir royal d'arbitrer et modérer le fonctionnement régulier des institutions.

Malgré les difficultés spécifiques que pose, à cet égard, la forme républicaine de l'Etat, les commentateurs français soutiennent la même thèse en ce qui concerne la fonction d'arbitrer que joue le Président. Dans ce contexte vient à l'esprit la mauvaise image laissée par Albert Lebrun, en 1940, dernier chef d'Etat de la IIIème République, qui resta muet et passif alors que la France s'agenouillait devant Adolphe Hitler. Dans des circonstances aussi dramatiques, Lebrun alléguait ne pas vouloir outrepasser les limites constitutionnelles de sa fonction.

La Vème République rejette une conception passive de l'arbitre et considère que cette haute fonction doit s'exercer de manière permanente en modulant les interventions présidentielles "en fonction des difficultés que rencontrent les pouvoirs publics et des menaces qui mettent en cause la continuité de l'Etat", comme l'a précisé le professeur Gérard Conac <sup>6</sup>.

C'est d'ailleurs ce que pensait le Général De Gaulle pour qui "le Président de la République devait être le continuateur des rois qui avaient construit l'Etat". En ce sens se prononcent les auteurs qui relèvent, parmi les avantages que présente la monarchie sur la république, la possibilité de bénéficier d'un pouvoir d'arbitre et de modérateur.

Au début du XIXème siècle Benjamin Constant souligne le "pouvoir neutre", "auguste faculté de la royauté", qui "lorsque survient le danger, lui met fin par des voies légales constitutionnelles"; cinquante ans plus tard, A. Prévost - Paradol, qui développe et vulgarise la théorie du Roi - arbitre, explique : "Au-dessus des partis, n'ayant rien à attendre ou à craindre de ses rivalités ou vicissitudes, son intérêt comme son premier désir, est d'observer avec vigilance le jeu de la machine

(6) Fr. LUCHAIRE, G. CONAC, *La Constitution de la République française : analyse et commentaires*. Paris, 1987 (Economica) 2<sup>e</sup> éd. 1402 p.

politique en vue de prévenir tout désordre grave. Cette vigilance générale sur les affaires de l'Etat doit appartenir à l'arbitre" <sup>7</sup>.

En Espagne, le Roi ne gouverne pas, mais règne. L'article 56 de la Constitution se réfère à l'aspect concret de la fonction de régner qui est celle d'arbitrer et modérer le fonctionnement régulier des institutions. C'est aussi que le Roi, avec du recul sur les événements et au-dessus d'eux, comme le voulait B. Constant, mais toujours intéressé par ce qui est important pour le pays, est le gardien très attentif de la marche des affaires publiques, ainsi que le défenseur des valeurs suprêmes que protège la Constitution. Il est également l'arbitre qui doit inventer et faire preuve d'adresse dans les situations limites que le législateur n'a pas prévues et ne pourrait vraiment pas prévoir.

Telle est l'obligation difficile et transcendente qui incombe au Roi de par sa fonction constitutionnelle d'arbitre. Le 23 février 1981, le 23-F, que l'Espagne a malheureusement connu, les espagnols se sont rendus compte que le Roi Juan Carlos ne gouverne pas, mais règne.

## II. Normes constitutionnelles et affaires publiques

"Le Roi ne gouverne pas, mais règne". Il y a vingt-cinq ans j'avais suggéré cette formule dans mon livre "Les monarchies européennes dans l'horizon espagnol", publié en 1966 <sup>8</sup>. L'Espagne vivait alors une autre époque. Dans cet ouvrage, j'avais essayé d'expliquer ce qu'étaient les Rois en Europe, selon les Constitutions et ce qu'ils signifiaient dans la réalité politique.

C'est parce qu'il y a trente ou quarante ans, on enseignait encore dans les cours de droit politique et on affirmait dans les livres de cette matière que la Constitution était la norme juridique fondamentale – une sorte de superloi – qui réglementait les aspects essentiels de la vie politique d'un peuple. D'après cette vision théorique, la science politique était considérée comme une partie de l'encyclopédie du droit et celui qui voulait connaître un régime de société devait utiliser les méthodes habituelles des disciplines juridiques : exégèse des lois, analyse de la volonté du législateur, etc. Le droit politique était alors essentiellement un droit constitutionnel. La matière à étudier comprenait principalement les diverses constitutions et lois complémentaires.

Si aujourd'hui on continuait à appréhender les affaires publiques de la même manière, on se ferait une idée fautive des monarchies européennes.

De la lecture de quelques Constitutions, on déduirait, en effet, que le roi est un "souverain". Rien n'est plus aussi éloigné de la réalité. L'ordre constitutionnel dans le royaume – à l'image de celui de certaines républiques – ne coïncide pas

(7) A. PREVOST-PARADOL, P. GUIRAL, *La France Nouvelle et Pages choisies*. (Série : Les classiques de la politique). Paris, 1981, 294 p.

(8) Editorial Tecnos, Madrid, 1966.

avec l'ordre politique qui existe réellement. Ce qui est établi dans les Lois Fondamentales a de l'importance, beaucoup d'importance. Mais dans ces documents on ne trouve pas toute la vie politique. Il y a des Constitutions "normatives", avec des règles de conduite efficaces ; et des Constitutions "nominales", dont l'efficacité est incomplète et des Constitutions "sémantiques", qui sont un jeu de mots pour déguiser une situation qui n'a presque rien à voir avec les préceptes légaux.

D'autre part, les normes juridiques se déforment en les appliquant. Selon les cas, elles se déforment beaucoup, surtout les anciennes ; il faut tenir compte du fait que quelques unes des Constitutions des monarchies européennes ont plus de cent-cinquante ans.

Aujourd'hui l'orientation doctrinale du premier tiers de ce siècle a changé, le droit politique ne se réduit pas à un droit constitutionnel. Lisons, donc, d'une façon objective les Constitutions du dix-neuvième siècle de Norvège, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg, et les plus récentes du Danemark et de la Suède : beaucoup d'articles perdent de leur sens quand ils s'appliquent et il y en a qui sont purement et simplement lettre morte.

### III. Les fonctions du Roi d'Espagne

La date de la Constitution Espagnole (le 27 décembre 1978, entrée en vigueur le 29 du même mois et de la même année) a permis l'introduction de la "monarchie parlementaire" comme forme politique de l'Etat (art. 1.3). Il ne s'agit pas uniquement d'une simple définition portée en tête de document, mais de pouvoirs publics et de relations entre eux organisées selon la monarchie parlementaire telle qu'elle a été conçue et mise en pratique en Europe.

A l'exception des dispositions imprécises de l'article 51 de la Constitution du Luxembourg (21 mai 1948) où l'on cite l'expression "régime de démocratie parlementaire", la monarchie parlementaire a fonctionné sans aucune norme écrite qui permette de la définir. C'est là que réside l'intérêt de la Constitution espagnole.

Le statut juridique du Roi d'Espagne a été élaboré suivant des critères modernes. On lui attribue des fonctions identiques à celles des autres titulaires de la Couronne dans les monarchies parlementaires. La portée de ces fonctions, à l'image de ce qui caractérise le fonctionnement des autres institutions, dépend du système de forces politiques en présence et de la manière de former, à tout moment, les majorités.

Dans l'hypothèse où un parti est dominant, comme c'est le cas du Partido Socialista Obrero Español (PSOE) depuis les élections du 28 octobre 1982, la fonction d'arbitre qui appartient au Roi a beaucoup moins l'occasion de s'exercer que si, à l'avenir, plusieurs accords entre partis étaient nécessaires pour obtenir une majorité au sein de la Chambre des Députés constituée d'une pluralité de partis. Ce dernier cas ne s'est jamais produit au cours de ces douze ans d'application de la Constitution.

Le Roi propose formellement le candidat à la Présidence du Gouvernement (art. 62, d). Cependant dans la pratique, le Roi Juan Carlos I s'est limité à accepter le candidat proposé par les partis qui obtiendraient l'investiture sans poser de problèmes. Après les élections du premier mars 1979, l'Union de Centro Democrático (UCD) sans avoir obtenu la majorité absolue à la Chambre des Députés était le premier parti qui dépassait de loin le second, et bénéficiait de l'apport des voix de quelques unes des minorités dont il avait besoin pour obtenir l'investiture au premier tour. Le Roi proposa le chef de file de UCD, Adolfo Suárez, et il fut investi.

La crise à l'intérieur de l'UCD, avec la démission d'Adolfo Suárez, en janvier 1981 s'est résolue au sein du parti et là non plus, il n'y a pas eu d'intervention du Roi pour nommer le successeur. Finalement les majorités absolues du PSOE en 1982, 1986 et 1989 (bien que cette dernière majorité fut obtenue de justesse avec la moitié des sièges de la Chambre des Députés après une série de contentieux électoraux résolus définitivement par le Tribunal Constitutionnel) ont rendu pratiquement automatique la décision du Roi de proposer le chef de file national des socialistes, Felipe González, pour occuper la Présidence du Gouvernement.

La Constitution non seulement octroie au Roi le pouvoir de proposer un candidat à la Présidence du Gouvernement, mais aussi règle la procédure que le Roi doit suivre conformément à l'art. 99. A l'issue de chaque renouvellement de la Chambre des Députés, ou lorsque, quelque'en soit le motif, le poste du Président est vacant, le Roi, après avoir consulté les représentants désignés par les groupes politiques avec représentation parlementaire formule la proposition par l'intermédiaire du Président de la Chambre des Députés.

En Espagne n'a pas été prévue la fonction de celui qui est chargé de sonder les groupes parlementaires et transmettre au Roi les conclusions de son enquête. Le système espagnol est clair et simple. Et les résultats obtenus jusqu'à maintenant ont aidé à résoudre rapidement les situations d'intérim sans que de longues crises ministérielles se produisent comme dans d'autres monarchies européennes. Le Roi d'Espagne fait venir à la résidence royale (la Zarzuela) un représentant de chacun des partis parlementaires.

Ils sont convoqués par ordre de représentation minoritaire à majoritaire. Aucun n'est exclu, même s'il n'a qu'un député. Une fois que ces consultations sont terminées, le Roi reçoit en audience le Président de la Chambre des Députés et lui indique le nom du candidat qu'il considère adéquat conformément aux résultats des entretiens qu'il a eu avec les responsables politiques.

La procédure ultérieure est la suivante : le candidat présenté par le Roi expose à la Chambre des Députés le programme politique du gouvernement qu'il a l'intention de former et sollicite la confiance de la Chambre. Si l'Assemblée lui vote la confiance à la majorité absolue, le Roi le nomme Président du Gouvernement. Dans l'hypothèse où la majorité absolue n'est pas obtenue au premier vote, la même proposition est soumise à un deuxième vote dans les quarante huit heures qui suivent, et la confiance est considérée accordée s'il obtient la majorité simple.



Il peut arriver cependant, que le candidat n'obtienne pas la majorité simple, même si pour l'Espagne, il s'agit d'une hypothèse. Dans ce cas, on recommence la procédure initiale avec d'autres consultations que réalise le Roi et la proposition d'un nouveau candidat. Dans l'hypothèse où la situation est ingouvernable, caractérisée par des échecs répétés au cours des deux mois qui suivent le premier vote d'investiture, le Roi dissout les deux Chambres, celle des Députés et le Sénat (bien que celui-ci ne participe pas à l'investiture) et convoque de nouvelles élections avec l'accord du Président du Gouvernement.

Cet article 99 de la Constitution espagnole, permet au Roi d'intervenir et de jouer un rôle important en cas de crise du système des partis et d'absence d'entente entre leurs dirigeants. Avant l'expiration du délai des deux mois, et en vue d'éviter des nouvelles élections, le Roi devrait arbitrer (dans le sens d'inventer) des solutions qui par la suite, seraient acceptées ou refusées par les députés.

Il appartient au Roi de sanctionner et promulguer les lois. Il s'agit bien de deux actes distincts mais qui se réalisent en même temps. Le premier fait partie du processus législatif dont il en est le couronnement ; la promulgation en revanche est un acte d'exécution par lequel est prouvé que la loi a été adoptée par le Parlement (en Espagne la Chambre des Députés et le Sénat participent au pouvoir législatif) et cet acte ordonne que la loi soit exécutée.

Le principe démocratique qui inspire l'ordre juridique espagnol (l'art. 1.2 dispose "la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol d'où émanent les pouvoirs de l'Etat) permet d'interpréter le pouvoir de sanctionner les lois comme un acte obligé, dépourvu de contenu substantiel mais nécessaire dans le processus législatif pour que soit remplie la condition requise par la Constitution<sup>9</sup>. De la même façon la promulgation est décrétée par le Roi, automatiquement et sans effectuer aucune appréciation. Le Roi, dans l'ordre juridique constitutionnel espagnol ne peut refuser de sanctionner, ni de promulguer.

Les pouvoirs qui lui sont conférés en sa qualité d'arbitre, mentionnés antérieurement, ne peuvent être exercés au cours du processus législatif. L'art. 91 de la Constitution est clair : le Roi sanctionnera les lois approuvées par le Parlement dans un délai de quinze jours, il les promulguera et ordonnera leur publication immédiate.

Le Roi Juan Carlos I a rempli scrupuleusement le mandat constitutionnel et aucun veto de la part du Roi n'a été constaté dans la monarchie parlementaire.

La formule utilisée pour la promulgation des lois est la suivante : "A tous ceux qui peuvent lire et comprendre la présente loi, sachez que l'Assemblée a adopté la loi que je viens de sanctionner. En conséquence, j'ordonne à tous les Espagnols,

(9) La définition et la portée du pouvoir de sanction royale ont fait l'objet d'une étude précise et approfondie : MANUEL ARAGON, *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, 1990 ; JUAN JOSE SOLOZABAL, *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, 1987.



particuliers et autorités de veiller et faire veiller à l'application de la loi". Le Président du Gouvernement contraseigne les lois.

La prérogative du Roi, contenue à l'article 62 paragraphe h : "le commandement suprême des Forces Armées appartient au Roi", doit être comprise et appréciée dans les circonstances historiques dans lesquelles a été élaborée la Constitution en 1977-1978, sous le poids d'un passé politique, alors encore récent, de pratiquement quarante ans de pouvoir militaire sans limite.

Si ces dispositions s'interprétaient en relation avec l'article 8.1, on pourrait aboutir à une vision erronée du régime espagnol actuel.

L'article 8.1 peut paraître peu orthodoxe dans une monarchie parlementaire moderne. Il dispose en effet : "les Forces Armées constituées par celles de Terre, la Marine et l'Aviation ont pour mission de garantir la souveraineté et l'indépendance de l'Espagne, de défendre son intégrité territoriale et l'ordre juridique constitutionnel". Ce fut, sans doute, une concession qu'il fallut faire à cette époque-là aux Forces Armées, qui étaient habituées à jouer un rôle politique important pendant la dictature franquiste.

Mais au cours des douze années d'application de la Constitution, ni les Forces Armées ont pris en charge sa défense (le Tribunal Constitutionnel est l'interprète suprême de la Constitution qui, à titre de norme juridique directement applicable, est fréquemment invoquée par les Tribunaux), ni le Roi a assumé le commandement suprême des Forces armées (qui, en vertu de l'article 97 appartient au Gouvernement).

Il faut relever, cependant, que le symbole que représente la monarchie parmi les militaires a favorisé la transition pacifique vers la démocratie, de façon admirable, parce que les militaires ont admis les valeurs démocratiques comme principes de conduite. L'incident du 23-F fut un fait exceptionnel que les Tribunaux militaires ont jugé (les Tribunaux existaient encore à cette époque-là, et ils condamnèrent sévèrement les coupables du coup d'Etat). La conception prédémocratique du "pouvoir militaire" a disparu en Espagne ; les corps de l'armée font dorénavant partie d'une administration militaire sous le commandement du Gouvernement.

Dans l'ordre international et en raison de la présence particulière de l'Espagne en Amérique du sud, le symbole que représente la Monarchie revêt une importance extraordinaire. Depuis la proclamation de Juan Carlos I comme Roi d'Espagne, les peuples du Continent sudaméricain ont exprimé leur souhait de recevoir la visite du Souverain pour lui exprimer leur cordiale adhésion. Dans tous ces pays, le Roi a été reçu sans aucune autre dénomination complémentaire. Il ne s'agissait pas de la venue d'un Chef d'Etat du continent européen mais de celui du Roi, symbole de la communauté des nations hispaniques. Dans tous les pays d'Amérique du sud et quelqu'en soit le régime politique (démocratie ou dictature) Juan Carlos I jouit d'une grande popularité et le prestige de la Monarchie espag-

nole s'est imposé, même dans les milieux qui, depuis l'époque de l'indépendance, et en particulier durant le franquisme, s'étaient montrés hostiles à l'Espagne.

La Couronne espagnole, comme la britannique en ce qui concerne le "Commonwealth" est un facteur d'unité du monde hispanique.

Les facultés spécifiques que la Constitution espagnole reconnaît au Roi (en particulier aux articles 62, 63 et 65) acquièrent pleinement leur signification quand sont prises en considération les prérogatives implicites, inhérentes à la fonction de symbole de l'unité et permanence de l'Espagne. Il ne suffit pas d'affirmer que le Roi est le Chef de l'état. La Monarchie parlementaire espagnole ne se comprend bien, en tant que forme politique de l'Etat, que si les deux idées – celle d'arbitrer et de symbole – éclairent notre réflexion sur le statut du Roi tel qu'il est défini par la Constitution de 1978.

### **Summary: The King of Spain: symbol and arbitrator**

*Since the instauration of the parliamentary democracy in Spain in the second half of the seventies, the monarchy is an essential part of the system. As both the attitude and the behaviour of Juan Carlos I in the dramatic events of February 23th, 1981 and the Constitution as well, point out, the king has to watch attentively over public affairs and has to protect the basic values of the system. He is also the arbitrator who has to handle cleverly, inventively and carefully the marginal cases which the legislator cannot foresee. The king furthermore, is a symbol. Both the function of arbitrator and the symbolic function have to be taken into account to fully understand the monarchy in the Spanish parliamentary system.*

# The monarchy in a parliamentary system

---

by Hans DAALDER,

Professor of Political Science, Rijksuniversiteit Leiden.

## I. Three obstacles to a realistic analysis

A realistic analysis of the role of the monarchy in a parliamentary system must necessarily cope with at least three a priori views: what I shall term the traditionalist-monarchist view, the democratic-emancipatory perspective, and the media portrayal of monarchy. If we are to come to a more realistic analysis and appraisal of monarchy<sup>1</sup>, we should clear the terrain of such preconceptions first.

### A. *The traditionalist-monarchist view*

In this view the origin, the existence and the persistence of the state is inextricably bound up with monarchy. Kings and Queens are emanations of God's will in history. The King<sup>2</sup> represents the unity of the Nation. He embodies Authority. He watches and weighs the General Interest. Even a parliamentary majority does not bind him to such an extent that he cannot simultaneously be as trustee of minorities. A true King shuns partisanship and stands above all partial interests. The King, then, is Sovereign in his "own" right in his "own" realm. He has his likes only in the sovereign rulers of other states with whom he maintains special relations in practices sanctified by history. In the traditionalist-monarchist view the King transcends the nation, and any part of it.

### B. *The democratic-emancipatory perspective*

According to the equally a priori democratic-emancipatory view monarchy has its origin in non-responsible, inherently autocratic government against which Parliament came to enforce eventually the principle of ministerial responsibility.

---

(1) This task is not made easier by the rather scant comparative literature on constitutional monarchy as a political institution which seems to have become thinner *pari passu* with the loss of independent powers of constitutional monarchs. But see R. FUSILIER, *Les Monarchies Parlementaires: Etude sur les Systèmes de Gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*. Paris, 1960; W. KALTEFLEITER, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*. Köln/Opladen, 1970.

(2) I shall use the term King even if we should speak of Queen in at least half of the cases with which we are concerned. This follows normal constitutional parlance. If this is not thought to be a sufficient argument, I must withdraw to a second line of defence: e.g. that this symposium was organized to mark the jubilee of a King in a country which has not hitherto known a ruling Queen.

This is a perspective of democratic acquirements obtained in long years of struggle in which Parliament came to rest in the end on the principle of universal suffrage. The *droit divin* claim of royal sovereignty is denied: the King is what the Constitution says he is. In the last instance, only the people are sovereign. The principle of hereditary office inevitably makes Kingship a *corpus alienum* in a system which treats inequality as justified only when proven through special talents and achievements. To prevent abuse, monarchy must therefore be hedged by all manner of restrictions. Thus, it is held that the King can do no wrong, which idea is coupled to the principle of full ministerial responsibility for all public actions and utterances of the monarch. The King should not stay so much "above" partisan conflict, but "away" from it. He should be spared any decision in which his own views and convictions might become apparent. Hence, the many attempts to "objectify" his role in critical situations such as Cabinet crises, dissolution of Parliament, or national emergencies; the wish to have completely unambiguous rules of succession; constitutional provisions allowing the possibility to declare a King incapacitated to rule, etc. In all such matters the idea of popular sovereignty is so pervasive that the monarch cannot be anything but a symbol, hardly a real political actor. To use two Dutch metaphors (both from the end of the 19th century): the King may be "the chief ornamental stone in overarching government", yet his practical role resembles rather that of "a boy charged to set up a game of nine-pins" who lacks the right to play himself.

### C. *The media portrayal of monarchy*

In the media-view of monarchy – or should we more correctly speak of the view of tabloids and similar products of the yellow press? – the King is above all the-person-amidst-his-family. This is historically so because he is a link in a ruling dynasty, but is also true for the present as even the most lonely King is likely to have at least some family relations. Paradoxically, the King and his family are treated on the one hand as superhuman, and on the other as legitimate objects of human interest. One encounters this ambiguity in the twin attitudes of sycophantic adulation and high-flown admonition. There is "moving" attention for all members of the royal family, literally from cradle to grave and all phases in between including royal anniversaries, engagements, marriages, the possible birth of progeny, and jubilees. Everyone speaks of the need to respect "privacy", but the practice is rather one of prurience. Monarchy embodies, or at least wants, charisma. To preserve the eminence of office elaborate attempts are made to control media access to the King. But whatever such efforts, it is likely to be in the interest of some media to violate such provisions, and occasionally elements in Court may feel likewise. Court circles are for a King and his family both a protection and a problem. Legitimate desires for privacy and constitutional canons of ministerial responsibility inexorably lead to constant boundary problems.

We have thus three a prioristic views. Each in its own way blurs the image of monarchy and complicates any realistic analysis of actual political relations. Yet

this symposium intends the latter. I offer, as its closing contributor, some five points on the "political" role of monarchy in a parliamentary system. Given the limited time and space available these can only be stated apodictically. Our subject remains the King as an institution or monarchy as a system, not the person of Kings or Queens. Yet a few words should be dedicated to them in the end.

## II. Five problems for political analysis

### A. *Monarchy: saviour or salvage?*

Almost a quarter of a century ago J.C.H.O. de Meyer addressed a congress of Dutch historians in the following terms (translation H.D.):

[Monarchy] exists at this moment in a limited number of European states: the United Kingdom, the Benelux countries, the Scandinavian countries and Greece. Eight States in all, assuming we do not count Liechtenstein and Monaco. [Of course, if de Meyer were to speak to-day he would have to abandon Greece but add Spain, the sum total remaining eight, HD]. This alone offers material for a good deal of thought: there are only eight monarchies left in Europe, in some thirty states, whereas there were only three republics among some twenty-three countries fifty years ago, i.e. Switzerland, France and Portugal<sup>3</sup>.

This raises a problem for political scientists: did monarchy persist in the seven countries which had a constitutional monarchy both in 1914 and 1966, *because* they were monarchies, or *notwithstanding* this circumstance?

Let us first regard the eighth case, the very special one of Spain which has apparently proved false the famous dictum that you cannot adopt a monarchy just as you cannot adopt a father. There would seem to be little doubt that both the person and the office of the King contributed significantly to the transition towards a parliamentary democracy in 1976 first, to its preservation later. But what about the seven other cases? Perhaps we should break down our question into a number of sub-questions:

- a. To what extent did dynasties create the states we are concerned with?
- b. Is it at all important whether a dynasty is an "old" or a "recent" one?
- c. How important for later developments is the degree of resistance which Kings offered to pressures for a parliamentary system?

a. *The role of dynasties in the creation of states.* Undoubtedly, some dynasties did *not* succeed in creating durable nation-states: the House of Orange did not do so in what is now the Benelux, the Danish and Swedish monarchies not as regards Norway. But at the same time there is no denying the importance of the dynasty in creating the United Kingdom; the vital role which the Danish and Swedish Kings have had in establishing the old monarchies these countries still are;

(3) J. de Meyer, *De Monarchie tussen Links en Rechts in het Hedendaagse Europa*. In: P.H. Winkelman, e.a., *De Monarchie*. Amsterdam, 1966, pp. 59-74, this quote p. 59.

the significance of the Belgian monarchy in representing a state which is more than a mere addition of provinces, regions or communal groups; and even the case of Luxemburg which obtained its separate existence partly as a pay-off to one dynasty, even though it would exchange that one for another one after 1890.

*b. Ancient dynasties or not?* One finds in our seven countries both ancient and more recent dynasties. In a few cases countries adopted dynasties, as Belgium did after 1830 and Norway after 1905 (although in both countries *monarchy* existed as a system, *dynasties* were changed). There was a change in dynasty also in Sweden in 1810, as in Luxemburg in 1890. But against this we have examples of very ancient dynasties indeed, e.g. Denmark from medieval times, or the United Kingdom after 1714. And there is the curious case of the Netherlands which has an ancient dynasty but a somewhat recent monarchy, leading some to characterize this country as really a Republic with an Orange Crown.

*c. Monarchy and the degree of resistance against the development of a parliamentary regime.* Historically speaking, the development of parliamentary monarchies is apparently compatible with very substantial differences in the degree to which Kings resisted the pressures for parliamentary government. The example of England, and later the United Kingdom, has undoubtedly been an important example and catalyst for developments in other countries. Yet, the British monarchy has been held up all too easily in other countries as the archetype of an evolutionary process in which the persistence of old forms facilitated largescale substantial changes. Such *clichés* pass over all too lightly a history of civil war, the decapitation of one King and the banishment of another, a Whig settlement under the controversial William III, the accidents of a Hannoverian succession which for a time did not sit easily with indigenous developments, and the many problems around George III of whom it was said: "George III ought never to have occurred. One can only wonder at so grotesque a blunder!". Against such events one can put the long period of office of Queen Victoria but even then one is likely to gloss over her many *caprices*, just as one must explain the antics of her son Edward VII who was kept waiting for the succession well past maturity. And if one were to argue that since then the British monarchy reached smoother waters, one is apparently willing to pass over the very real royal crisis of 1936.

Belgium is the example *par excellence* of an early constitutional monarchy. Monarchy, a parliamentary system and an independent state originated jointly, as it were. Yet, one might ask, did such simultaneous developments not result in a possible failure to lay down the limits of royal prerogatives with some precision – which implied that the view of the King as the Keeper of the Nation with rights and duties of his own retained legitimacy? Of course, other factors must have contributed to such a view, e.g. the possible importance of monarchy as a factor of unity in a state which knew strong divisions of religion and language, the rather personal colonial exploits of Leopold II, the precedent of an active role of the monarch in the first World War which must have encouraged Leopold III in *bis* historical stumbling during World War II.

Looking at the Scandinavian monarchies one is struck by the very considerable resistance which the Establishment (if we may be forgiven the use of this unforgivable term) offered against the full implementation of a parliamentary system in Sweden and Denmark. In comparison with these two countries popular mobilization against Crown and officialdom in Norway was early and more effective – a factor which must have contributed to Norway's eventual severance from the Swedish Crown in 1905 and the rather peaceful development of its constitutional monarchy since then. My late Norwegian friend, that eminent comparative scholar Stein Rokkan, used to say that Denmark was the most Prussian of Scandinavian monarchies<sup>4</sup>. Yet, one cannot very well argue that this made the Danish monarchy on the long run less stable and legitimate than in the other countries we are concerned with. In Sweden on the other hand dissatisfaction with the potentially wide discretionary powers of Kingship *did* result in a rather more drastic curtailment of the role of the monarch than has occurred in any other monarchy in North-West Europe.

To sum up. The United Kingdom represents a *casus* of both protracted conflict and an inspiring example. Both Belgium and Norway are relatively young states which adopted Kings. Denmark and Sweden on the other hand are old monarchies which saw only a relatively late arrival of full responsible government. How does the Netherlands compare with such cases? As a country with an old dynasty but a relatively recent monarchy it was *sui generis*. King William I (1815-1830) was a belated enlightened despot. But even his activist regime knew very real constitutional limitations, and within eight years of his abdication in 1840 his son William II was to facilitate the introduction of a parliamentary government with full ministerial responsibility. Yet this development occurred in what was still a very elitist system, without strong mass mobilization or party organization. Parliament proved stronger in dismissing ministers appointed by the Crown than in imposing their own nominees. This led to a development of a constitutional system dubbed a "dualist" regime, with to a certain extent distinct and independent powers of government and parliament. A particular view of "monarchical rule" could inspire some to clear authoritarian stirrings in the 1930s, and even Queen Wilhelmina began to cherish hopes for more personal monarchical rule. She did so notably when she chose independently from ministers for exile in 1940. She undoubtedly became a *Moeder des Vaderlands* in London, and to some "the only 'man' in the London government". And yet nothing like a personal monarchist regime was to issue from developments in 1944 and 1945. There is some historic irony in the circumstance that the unprecedented authority Queen Wilhelmina had acquired

---

(4) One must allow for the circumstance, however, that this characterization came from someone who was very much a scholar from the periphery reacting against what once was the clear Danish centre. See: H. Daalder, Stein Rokkan: A Memoir. In: *European Journal of Political Research*. 1979, n° 4, pp. 337-355.



by 1945 was one factor in facilitating the return to constitutional government in a process she herself would suffer with great frustration and disappointment <sup>5</sup>.

I shall not say much about Luxemburg which to me remains largely *terra incognita*. But as a Dutch observer I would love to see a comparative study of the Netherlands and Luxemburg in the second half of the 19th century when one and the same capricious and controversial monarch (William III as King of the Netherlands and as Grand-Duke of Luxemburg) had to accept full parliamentary government in one country which he resisted successfully for long in the other.

### B. *Monarchy and social cleavages*

Both political development and political stability are often, and rightly, discussed in terms of the presence or not of deep social cleavages. An obvious question is therefore to what extent the existence of monarchy has helped to mitigate or exacerbate such cleavages.

1. *Religion*. The intimate connection between monarchy and church is particularly evident in England, where a state church originated in the penchants of Henry VIII, yet had developed a sufficient independence to thwart the passions of Edward VIII some four hundred years later. In the Scandinavian countries every citizen belonged to the same Church, whether before or after the Reformation. The latter made the links between the monarchy, the clergy and the people if anything only stronger. In Belgium and Luxemburg there is also one major religion, but the place of church and religion raises rather more controversy than in Northern-Europe (although it would be wrong to think that there is none in the latter). Too strong identification on the part of the King with church dogma or church interests can lead to substantial political conflict. In a religiously mixed country like the Netherlands, religious controversy may be of even greater political relevance. Although the Dutch constitution prescribed for only one single year 1814-1815 that the King should belong to the Dutch Reformed Church, an assumption of the existence of a privileged link between (a protestant) "God, the Netherlands and the House of Orange" remained historically part of Calvinist creed, to the anger of Catholics and non-fundamentalist believers alike.

2. *Class*. Models of political development are replete with hypotheses on the lasting importance of specific constellations of relations between King (or State), the nobility, the bourgeoisie and what in English parlance are called "the lower orders of society". Thus, a close alliance between a monarchy and a rural aristocracy would, together with deferential working class elements, provide the basis *par excellence* of later conservative and even authoritarian mass movements. Con-

---

(5) The most important single source describing these developments is L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*. The Hague, 13 Vols., 1969-1988. See also various chapters in: H. Daalder, *Politiek en Historie: Opstellen over Nederlandse Politiek en Vergelijkende Politieke Wetenschap*. Amsterdam, 1990.

flict between a strong economically independent bourgeoisie, and a gradually weakening rural aristocracy, on the other hand would make for a system of competition from which a stable and peaceful democratic regime could develop<sup>6</sup>.

Such hypotheses are clearly relevant for the United Kingdom, and in a very different manner for the Low Countries with their early bourgeois strength. But it is doubtful whether they do real justice to developments in Scandinavia, where a traditionalist rural counter-culture mobilized against the King and his officials and in fact spearheaded the development of a parliamentary system. A comparative study of the role of nobilities (and their economic base) seems still badly needed, and the word "bourgeoisie" is all too frequently used as an explanation rather than an *explanandum*, as if the bourgeoisie were one homogeneous actor, instead of a social category embracing all manner of possibly conflicting groupings. In the same vein, the concept of the "populace" is also too easily posited. Against the proposition that monarchy as an inherently rightist institution is in natural conflict with the proletariat, there is an equally hasty "theory" which holds that monarchs naturally find support amongst masses easily swayed by pomp and circumstance.

3. *Language*. It would seem invidious for someone from a basically unilingual nation-state to speak about the role of language conflicts in a country in which such conflicts are pre-eminent. Let me restrict myself to one gloss. Clearly, the political salience of language must be the major reason why both Kings and their relations made a serious effort to master the languages of all their subjects in Belgium — rather more than Prince Consorts have managed to do in the Netherlands and comparable countries!

4. *Nationalism*. One very important source of conflict in political systems may be the degree to which one part of the nation succeeds in arrogating the paramount symbols of nationhood to itself to the exclusion of others. For that reason it is of considerable importance to what degree consciously-nationalist parties and movements can don the cloak of monarchy and all what belongs to it, as is the measure to which the bearers of the Crown and their relations permit such attempts. Political forces may find it tempting to create deliberate differences between "loyal supporters of the Crown" and *Vaterlandslose Gesellen*. The monarchy as symbol of the nation, the historical ties between Kings and armed forces, the allegedly exclusivist-patriot role of various nationalist movements, auxiliary forces and special militias, all may make princes into players as well as into butt of play by others. All our countries know particular examples and incidents of this kind, without however lasting jeopardy to the legitimacy of constitutional monarchy. There is also the other side of the same coin: particular groups have not always had an easy relationship to King or Nation. Thus, Dutch Catholics and Socialists have had to make conscious adjustments in their attitudes towards monar-

---

(6) See for a concise exposition and discussion of such models S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*. Oslo, 1970, notably chapters 2 and 3.

chy, state and nation before they were fully accepted as legitimate partners in one and the same body politic. To this day such differences among groups linger, with the paradoxical consequence that explicitly nationalist and monarchist groups may find it easier to challenge politically or constitutionally unwanted actions of monarchs than their brethren whose patriotic claims are not so securely established.

5. *Monarchs and circenses.* During the somewhat stormy events around two royal marriages in the 1960th in the Netherlands, some argued that monarchy may fulfil an important stabilising role because it absorbs and canalizes sentiments which might otherwise pour into more extremist channels. Monarchy, so it was argued, was one of the "games" which can deflect masses from unrest and extremism, in a manner rather similar to football. Such an analogy seems not very auspicious if one takes into account the violence which football supporters have increasingly displayed in recent years! More seriously: such a proposition apparently proceeds from an untested, and it would seem untenable, premise that any population contains a fixed "load" of extremist potential which if not channeled on to neutral and innocent objects is fraught with danger.

### C. *The King within the Crown*

We all know the famous line that "le roi règne mais ne gouverne pas." The democratic-emancipatory school assumes that such a posited norm is substantive political reality, deducing all manner of rules necessary for it to become true. Yet, this incantation tends on closer inspection to blur rather than clarify problems. We all quote Bagehot's famous triad that it is the right of a King "to be consulted, to encourage and to warn." This by itself already suggests that a King does *not* merely play a passive or symbolic role within the Crown. The right of Kings to demand information and explanation over the whole range of governmental activity, the requirement that he sign all manner of legislative acts and decisions, the regular, often face-to-face meetings of Kings and ministers, all such roles do make a purely-symbolic or purely-instrumental view of monarchy one great myth. One may emphasize the concept of ministerial responsibility. One may argue that Kings are constitutionally bound to sign bills duly submitted to them, up to the fictitious point that as English texts do not tire to repeat, a King must countersign if necessary his own death warrant. But! Take as one telling case an example from the Netherlands (also treated by Manning in his Dutch-language contribution in this issue). After 1945 Queen Wilhelmina initially insisted on refusing a pardon for serious war criminals, even if the relevant court and her responsible minister wished to grant particular requests. Conversely, her daughter Juliana eventually *refused to refuse* a request for a pardon. When in the case of a particularly serious war criminal the Cabinet, and the ministers responsible brought their most serious weapon to bear, i.e. a threat of resignation over the constitutional principle that the Queen was in duty bound to sign the decision refusing the pardon at issue, the Queen countered with the most serious counter-weapon, i.e. that she herself resign rather than the ministers concerned, given that she was no less responsible

for her signature than a minister was for his. This meant that ministers had to consider whether the issue was sufficiently important to warrant a crisis of monarchy. For a long time a stalemate continued until after the advent of a new Cabinet a new Minister of Justice declared himself prepared to shoulder constitutional responsibility for a royal pardon <sup>7</sup>.

Whenever Kings or Queens insist thus stubbornly on the importance of their role and signature (although as it happens Queen Wilhelmina and Queen Juliana were adamant on fundamentally opposite points of view), to enforce ministerial responsibility is not a simple matter. Even if there is no threat of abdication, the possibility of a public crisis around the monarchy is a matter which undoubtedly both Kings and ministers must and will weigh very seriously. One may therefore have some sympathy with the decision of the Martens Cabinet in Belgium this year to engage into an expedient (mis)use of constitutional provisions to find a political way out of the King's formal refusal to cooperate in the passing of abortion legislation.

#### D. *Cabinet formation and cabinet crises*

There are situations in which for all its comprehensive claims the principle of ministerial responsibility seems no longer pertinent. This does occur in such occasions as the formation of a cabinet, interim cabinet crises, or decisions to grant or refuse a dissolution of Parliament. The force of the principle of ministerial responsibility is of course evident in attempts to find a constitutional cover even for actions which are clearly and inevitably those of a King and his alone. One tries to "objectify" the process of cabinet formation, by insisting on certain rules which Kings should follow in designating *formateurs* or *informateurs*. One invents expedient constitutional constructs holding an outgoing Prime Minister, or the eventual new Prime Minister, constitutionally responsible for all decisions taken by a King in the period after the resignation of one Cabinet and the entry into office of a new one. Similarly, there are alleged rules which a King should follow during an interim crisis (although some hold with equal conviction that it is the constitutional duty of a King to take personal initiatives to stop personal or party quarrels within a given government coalition). In the same vein it is assumed that the King should never choose between granting or refusing a proposal of his ministers (or his Prime Minister, or the majority of ministers?), because any refusal to grant a dissolution would make him by definition subject to political controversy. Such *pericula* can only be avoided if one excludes Kings from any share of decision of what was traditionally called the Crown, denying him any substantive role in government. Such a logical conclusion has been drawn only in Sweden, even

---

(7) See for a fuller treatment of the role of Queen Wilhelmina and Queen Juliana respectively in the granting or not granting of pardons, L. de Jong, *op. cit.*, Vol. 12, Eerste Helft, pp. 617-624.

though one does find proposals to restrict the personal role of constitutional Kings also in other countries.

E. *The artificial separation between the King as institution and as person*

Monarchy entails both privilege and deprivation. Kingship is a complex institution, the bearer of the Crown inevitably a human being with all manner of possible passions and personal problems. This very combination demands restrictions which in contemporary conditions may reach almost inhuman proportions. Such restrictions perforce apply not only to the King himself, but to this immediate family and possibly other family members. History has proven moreover that the presence or not of particular persons at Court may lead to political conflict. Britain is not the only country which has known a "Bed Chamber question". All such matters are further complicated by the omnipresence of modern mass media. Characteristically, one hears at one and the same time pleas for privacy and for clear limitations on personal behaviour.

Again, one has attempted to escape from such very real dilemma's through a variety of ad hoc regulations. Thus, there is frequently a requirement that marriages of possible successors to the Throne need parliamentary approval. But if one is to believe that a real "solution" has thus been found, one would do well to ponder the immense human and political pressure resting on those who would withhold their approval in a matter which even in the case of royalty is now seen as being above all a personal decision, yes the most personal decision of all. There may be specific understandings on the role of a King's private office, or the appointment of a Private Secretary. There are likely to be specific rules on Court publicity and those responsible for disseminating it, and so on and so forth. But all this does not "solve" or "remove" potential problems, it at most confirms their very real existence. There is an inevitable tension between a King as office and the King as person.

We are concerned, very properly, with the King as an institution, and monarchy as a political system. We thus honour important constitutional principles and remain true to our craft as political scientists. But perhaps we should at the end of an important symposium remain duly aware that of all political offices in our countries at the end of the 20th century the office of the monarch is by definition the only one which its bearer does not freely choose but to which he is condemned by birth. And this for an undefined period, ending by death (apart from the still somewhat infrequent alternative of abdication).

**Summary: The monarchy in a parliamentary system**

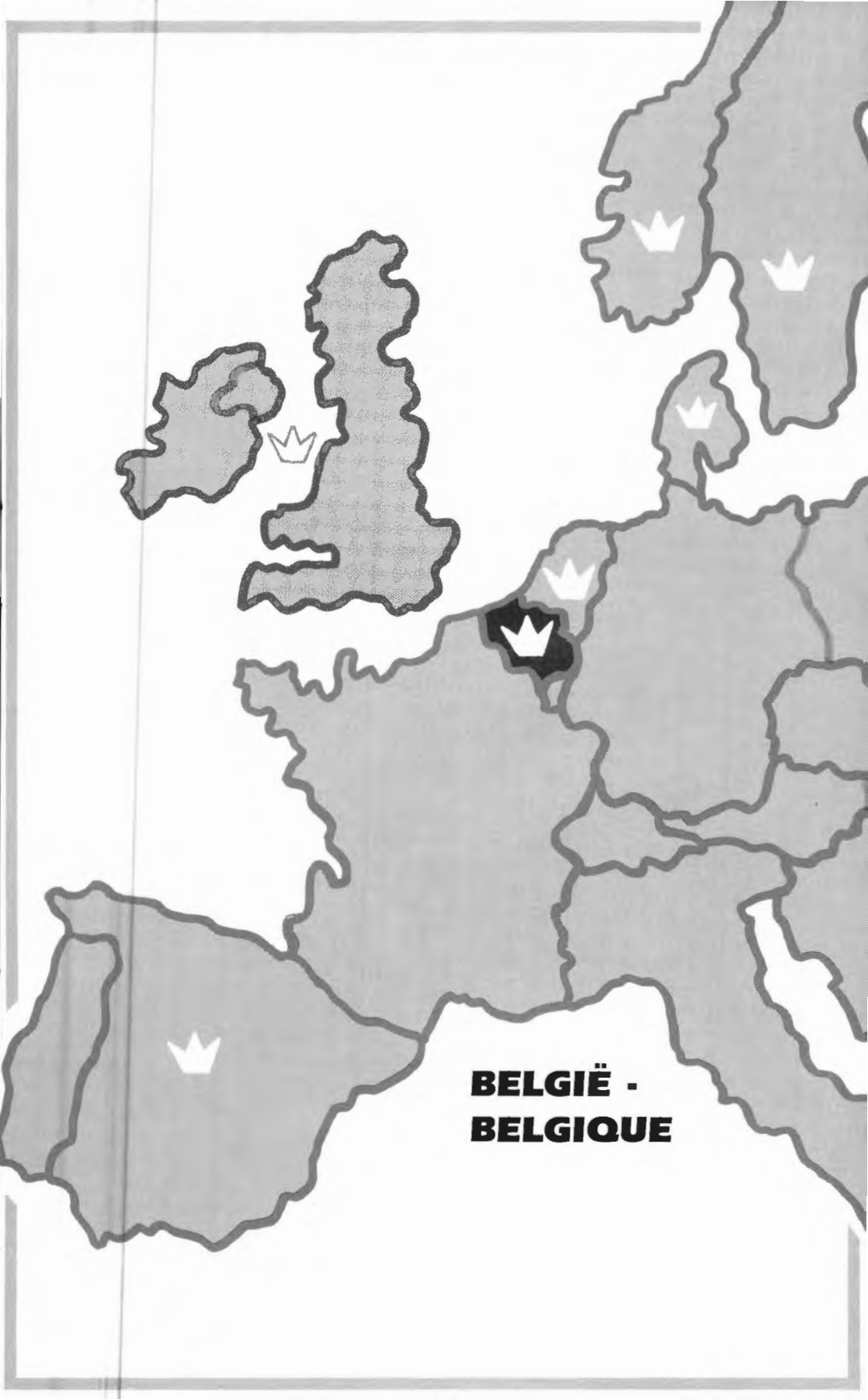
*A discussion of the political role of monarchs in contemporary Western Europe is complicated by three uncritical preconceptions: the traditionalist-monarchist view of Kings as transcendent sovereigns, the democratic-emancipatory view*

*which assumes that Kings are by definition nothing but constitutional nonentities, and the media-view of members of a royal family as at one and the same time both superhuman and very human actors.*

*A realistic analysis of the role of monarchs and monarchy focuses on at least five issues: whether countries remained monarchies in the wake of democratisation because of, or notwithstanding being monarchies; the relationship of monarchs to major social cleavages; the very real importance of Kings within the actions of the nominal Crown notwithstanding the importance of the principle of ministerial responsibility; the inevitably personal role of Kings in the making, the crisis and the fall of cabinets; and the unavoidable conflict between the personal rights and actions of monarchs and the limitations which constitutional monarchy implies.*







**BELGIË -  
BELGIQUE**



# Evolution historique de la royauté en Belgique : modèle ou imitation de l'évolution européenne

---

par Jean STENGERS,

Professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles.

Partir, dans l'étude de la royauté en Belgique, à la recherche des modèles étrangers, peut se faire tout d'abord sur la base des textes. En passant au crible les dispositions de la Constitution de 1831 relatives au Roi, on peut faire à cet égard des constatations intéressantes. Ceux qui ont élaboré notre Constitution ont conservé, dans les articles qui traitent du Roi, divers éléments de la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas de 1815, mais ils ont aussi puisé, et même puisé abondamment, dans des textes constitutionnels étrangers. Leurs sources ont été à cet égard avant tout des sources françaises : Constitution de 1791, Charte de 1814, Charte de 1830<sup>1</sup>.

La Constitution française de 1791 disait : "Aucun ordre du Roi ne pourra être exécuté s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département". Notre Constitution dira, plus nettement, en précisant la notion de responsabilité ministérielle : "Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable" (art. 64).

La Charte de 1814 disait : "Le Roi sanctionne et promulgue les lois". Nos Constituants reprennent textuellement ces termes, et en font l'article 69 de la Constitution. Sans que les termes fussent identiques, les principes de cet article se trouvaient déjà aussi, il faut le noter, dans la Loi fondamentale de 1815.

Un article, particulièrement important, de la Charte française de 1830, dit : "La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive". Ceci devient chez nous :

Art. 63 : "La personne du Roi est inviolable (le "sacré" n'est pas repris); ses ministres sont responsables".

Art. 29 : "Au roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution".

---

(1) Sur les emprunts, dans la Constitution belge, aux textes constitutionnels antérieurs, les travaux classiques sont ceux de E. DESCAMPS, *La Mosaïque constitutionnelle. Essai sur les sources du texte de la Constitution belge*. Louvain, 1892, et de J. GILISSEN, *La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence*. In : *Res Publica*, 1968, n° spécial. Pour les dispositions relatives au Roi, voir spécialement : J. GILISSEN, pp. 115-120.

Les emprunts aux textes constitutionnels français, et aux idées qu'ils traduisent, sont donc visibles. Mais sur le plan des idées, l'inspiration, en 1830, vient aussi bien évidemment de la monarchie constitutionnelle anglaise. On ne peut parler, là, que d'inspiration, les textes, inutile de le dire, manquant. En 1830-1831, en tout cas, ceux qui veulent définir la royauté belge trouvent des modèles essentiellement en France et en Angleterre.

Les modèles étrangers, si l'on s'en tient avant tout, dans un premier temps, aux textes, ou aux projets de textes, serviront encore par la suite au Roi lui-même pour asseoir certaines de ses revendications. Je vise ici deux revendications essentielles de Léopold II : celle relative au mariage des princes et celle relative à la transmission héréditaire de la fortune du souverain.

Le mariage des princes d'abord. Lors de la première révision constitutionnelle, Léopold II demandera et obtiendra que soit renforcée son autorité de chef de famille. D'où l'ajout à l'article 60 de la Constitution : "Sera déchu de ses droits à la couronne le prince qui se serait marié sans le consentement du Roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution". Le Roi, en cette matière, pouvait se prévaloir de nombreux exemples étrangers, parmi les familles princières les plus anciennes d'Europe. Beernaert disait à la Chambre : "C'est ainsi que les choses se passent dans la plupart des familles souveraines. Le Roi, chef de la famille royale, est appelé à donner son consentement au mariage des princes de sa maison" <sup>2</sup>. C'était bien un alignement sur une tradition européenne.

La première application – implicite, mais nette – de cette disposition nouvelle se situera à peine cinq ans plus tard, en 1898, lorsque Léopold II s'opposera formellement au projet d'union de son neveu Albert avec Isabelle d'Orléans. Sans cette opposition du Roi, la troisième Reine des Belges aurait été, comme la première, une Orléans.

Pour la transmission héréditaire de ses biens, Léopold II voulait non pas une modification de la Constitution, mais des mesures législatives. On peut dire que cela a été chez lui une véritable obsession : dès ses vingt ans, et jusqu'à son dernier jour, il a été habité par l'idée que le partage de la fortune royale suivant les principes égalitaires du Code civil risquerait d'aboutir, surtout après deux ou trois générations, à la ruine de la Couronne <sup>3</sup>. Ce qui le hantait plus encore était l'idée que des princesses belges, se mariant avec des princes étrangers, emporteraient hors du pays une partie de cette fortune qu'il considérait, pour sa part, comme ayant un caractère national. Dès 1857, alors qu'il n'a encore que vingt et un ans, et n'est encore que duc de Brabant, Léopold rédige une note dans laquelle il dé-

(2) Beernaert à la Chambre le 19 juillet 1893 ; *Annales parl., Chambre*, 1892-1893, pp. 1942-1943. Voir aussi : G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*. Liège, 1894, p. 56.

(3) Pour tout ce qui suit, voir J. STENGERS, Léopold II et le patrimoine dynastique. In : *Académie Royale de Belgique. Bull. de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques*, 5e série, LVIII, 1972.

veloppe, de manière détaillée, un système qui permettrait à la famille royale d'échapper aux contraintes du Code civil. A partir de 1872, lorsqu'il se retrouve n'ayant que des filles – son seul fils est mort à neuf ans, en 1869 –, sa hantise va encore se renforcer. Inlassablement, il poursuivra ses chefs du cabinet et ses ministres de la Justice successifs – Jules Malou, Jules Bara, Beernaert, Jules Le Jeune – pour réclamer d'eux qu'ils envisagent une dérogation au Code civil.

Or il est clair que, dans cette matière aussi, Léopold II avait à l'esprit des exemples étrangers où les partages successoraux, au sein des familles souveraines, étaient réglés de manière à éviter les inconvénients qu'il redoutait. Mais exemples étrangers ou non, en Belgique, aucun ministre n'admettra que le Roi puisse échapper à la loi commune.

Malgré cet insuccès auprès de ses ministres, Léopold II, il faut le noter, parviendra malgré tout dans une large mesure à ses fins, en empruntant deux voies : d'une part en donnant à l'Etat belge des biens fonciers considérables – ce sera l'objet de la célèbre Donation Royale –, d'autre part en remettant une quantité également considérable de valeurs mobilières à une fondation de droit allemand, la Fondation de Niederfullbach, qui sera amenée elle-même par la suite à remettre ces valeurs à l'Etat belge. A vingt et un ans, en 1857, il s'était attaché à une idée qui lui paraissait fondamentale. Pendant plus d'un demi-siècle, il n'avait jamais perdu de vue cet objectif, et sur son lit de mort il pouvait considérer qu'il l'avait en grande partie atteint.

La royauté belge modèle à son tour de monarchies européennes : textes à la main, encore une fois, on peut facilement montrer que là où la Constitution belge de 1831 a été admirée, et a servi de source, souvent textuelle, à d'autres constitutions, dans différents pays européens, les emprunts à la Constitution belge ont souvent porté notamment sur les règles de la monarchie constitutionnelle.

Mais dans le domaine institutionnel dont nous nous occupons, les textes ne représentent qu'une partie, et on serait presque tenté de dire une très petite partie, de la réalité politique. Il n'est guère de domaines où les coutumes ou, simplement, les pratiques admises, aient plus d'ampleur et plus d'importance, et aillent jusqu'à infléchir, dans beaucoup de cas, le sens même des textes.

Le titre de notre communication suffit d'ailleurs à illustrer cette vérité. "Evolution historique de la royauté en Belgique" : c'est ce dont on nous a demandé de parler. Mais à s'en tenir aux textes, il n'y a eu aucune évolution, puisque, en dehors de l'ajout de 1893 relatif au mariage des princes, les dispositions de la Constitution de 1831 relatives au Roi sont, depuis un siècle et demi, demeurées inchangées. Dans la pratique cependant, derrière cette stabilité des textes, que d'évolutions profondes, fondamentales ! En 1836, Léopold Ier écrivait au ministre de l'Intérieur de Theux : "En toute chose quelque peu importante, il est du devoir du Ministre, avant que de s'engager dans une ligne ou une autre, d'en rendre compte au Roi pour connaître son opinion... Le Ministre n'a d'autorité qu'autant qu'il est ministre du Roi. Il ne doit donc rien faire sans l'avoir communiqué au

Roi”<sup>4</sup>. Déjà sous Léopold II, une telle lettre aurait paru quelque peu anachronique ; aujourd’hui, elle apparaîtrait comme une aimable plaisanterie.

C’est donc aux réalités du pouvoir royal que nous devons, si nous voulons apercevoir les grandes évolutions, nous attaquer.

Le point de départ, ici, s’impose : c’est la manière dont Léopold Ier, dès le début de son règne, a assis son pouvoir<sup>5</sup>.

Léopold Ier arrive en Belgique le 17 juillet 1831. Il prête le serment constitutionnel le 21 juillet. En l’espace de moins de quinze jours, du 22 juillet au 3 août, il va prendre quatre initiatives majeures qui vont modeler l’avenir :

- dès le lendemain de son avènement, il désigne un “formateur”, chargé de composer un ministère. Il fait appel à cet effet à Joseph Lebeau, qui avait joué durant la révolution un rôle éminent. “Sa Majesté”, raconte Lebeau, “voulut bien me charger de lui composer un nouveau cabinet”. Lebeau se livra à cette tâche – qui se limitait d’ailleurs à cette époque à trouver des titulaires pour cinq portefeuilles – mais n’accepta pas de faire lui-même partie du cabinet. Les arrêtés de nomination des ministres parurent au *Moniteur* du 26 juillet.
- ce premier gouvernement constitué, le Roi va le réunir et le présider. Cette première réunion sous la présidence du Roi, que nous ne connaissons que de manière assez imprécise par une allusion de la presse, a eu lieu apparemment le 26 ou le 27 juillet.
- le 2 août, Léopold Ier est à Liège. C’est là, vers quatre heures de l’après-midi, qu’il va apprendre une nouvelle inattendue et dramatique : le Roi des Pays-Bas a décidé la reprise des hostilités. C’est donc l’invasion hollandaise qui s’annonce. Le Roi n’a pas de ministre auprès de lui, mais il assume en quelque sorte Joseph Lebeau, qui se trouve à Liège, et avec qui il confère, pour jouer un rôle quasi-ministériel. En accord avec le Roi, Lebeau écrit aux ministres de Belgique à Paris et à Londres pour qu’ils réclament l’intervention de la France et de l’Angleterre.

En même temps, dès le soir du 2 août, Léopold Ier prend lui aussi la plume. Il adresse des lettres personnelles pressantes à Louis-Philippe, à Lord Grey, à Lord Palmerston et à Lord Durham pour indiquer les mesures militaires qu’il désire de la part de la France et de l’Angleterre.

- quatrième initiative enfin : le 3 août, le Roi annonce à ses ministres qu’il prend personnellement le commandement de l’armée.

Aucune de ces quatre initiatives, il importe de le souligner, dans le contexte de 1831, n’allait de soi.

(4) Dans E. CORTI, C. BUFFIN, *Léopold Ier, oracle politique de l’Europe*. Bruxelles, 1926, p. 96.

(5) Nous renvoyons pour tout ce qui suit à J. STENGERS, Léopold Ier et la formation de la coutume constitutionnelle en Belgique (juillet-août 1831). In : *Liber Amicorum John Gilissen. Code et Constitution. Mélanges historiques*. Anvers, 1983.

- la Constitution disposant que le Roi “nomme et révoque ses ministres” (art. 65), on aurait pu fort bien concevoir que le souverain procède au choix individuel de chacun des membres du cabinet, au lieu de se décharger de ce soin sur un “formateur”
- la Constitution étant muette au sujet de la présidence du Conseil des Ministres, on aurait pu imaginer aussi que le Roi, venant d'Angleterre, adopte la règle d'abstention du souverain britannique
- on aurait pu imaginer encore que, étant donné le principe fondamental de la responsabilité ministérielle, le Roi ne se sente pas libre d'engager, en dehors de ses ministres, une correspondance diplomatique importante avec un souverain et avec des hommes d'Etat étrangers
- du côté du commandement de l'armée, enfin, les choses se présentaient plus curieusement encore. Il y a bien dans la Constitution, chacun le sait, le célèbre article 68 : “Le Roi commande les forces de terre et de mer”. Mais rien ne donne à penser que l'intention des Constituants, lorsqu'ils votaient cet article, ait été de conférer au Roi un pouvoir personnel. Il y a même à cet égard un indice très net en sens inverse : au moment même où ils adoptent la Constitution, les membres du Congrès National élisent comme Roi des Belges le duc de Nemours, fils de Louis-Philippe, qui est un jeune homme de seize ans ; ils ne songaient certainement pas à confier à ce jouvenceau, face à un ennemi qui pouvait reprendre les armes à tout instant, le commandement personnel de l'armée belge. La manière d'agir de Léopold Ier n'allait donc pas dans le droit fil des intentions des Constituants.

Aucune de ces quatre initiatives du Roi, cependant – et c'est une autre observation importante – n'a provoqué de réaction hostile, ou n'a suscité la moindre résistance

- la désignation d'un “formateur” n'a pas provoqué de commentaire car elle est restée secrète
- au sujet de la présidence du Conseil des Ministres, on ne trouve pas la moindre remarque de la presse ou des milieux politiques
- la correspondance diplomatique personnelle du Roi restait évidemment inconnue du grand public, mais on ne voit pas que les ministres, qui ont dû très vite la soupçonner, aient cherché à s'y opposer. Ils n'étaient que trop heureux que le Roi use de son influence personnelle, qui était grande, spécialement en Angleterre, au profit de son pays
- on n'a été également que trop heureux – et ici, il s'agit du grand public aussi bien que des milieux politiques dirigeants – que le Roi mette aussi son épée au service de la nation. Léopold Ier arrivait dans un pays tragiquement dépourvu de talents militaires. “Le gouvernement belge sait qu'il n'a pas un seul général (entendez : digne de ce nom)”, écrit un diplomate français le 3 août 1831, Léopold Ier, lui, avait un passé militaire : il avait commandé dans l'armée russe contre Napoléon. Qu'il se mette à la tête de l'armée et, d'une seule voix, on l'acclame.

Ce qui est surtout capital dans ces quatre initiatives de juillet-août 1831, c'est que dans quatre domaines tous les quatre majeurs, elles fondent l'avenir :



- le système du “formateur” va entrer dans la coutume, et il est toujours d'application aujourd'hui
- la présidence du Conseil des Ministres par le Roi va entrer elle aussi immédiatement dans les usages <sup>6</sup>. Dès le mois de novembre 1831, le Roi présidera en un mois non moins de neuf Conseils des Ministres. Entre les mains de Léopold Ier, et ensuite de Léopold II et du Roi Albert, ce rôle du Roi à la tête du Conseil va lui donner une influence considérable, et on peut même dire, dans le cas de Léopold Ier, énorme. Ce sera une des assises de l'authentique pouvoir du souverain
- la diplomatie personnelle de Léopold Ier sera un des éléments les plus caractéristiques de son règne : elle contribuera, sur le plan européen, à donner au souverain un relief exceptionnel
- enfin, après Léopold Ier commandant personnellement l'armée durant la campagne des Dix Jours et conservant ce commandement aussi longtemps que l'armée restera impliquée dans des opérations de guerre avec la Hollande, on aura Léopold II exerçant un bref commandement personnel en 1870, mais on aura surtout le Roi Albert commandant en chef en 1914-1918, et Léopold III assumant le commandement à partir du début septembre 1939 et, en mai 1940, jusqu'au 28 mai. Ce sont là des pages qui comptent dans notre histoire, et qui trouvent leur fondement en 1831.

Or — et nous revenons ici à l'interrogation qui fait l'objet même de notre étude — y a-t-il dans ces initiatives majeures de juillet-août 1831 des modèles étrangers que Léopold Ier ait suivis ?

La réponse est sans conteste affirmative.

- lorsqu'il désigne un “formateur”, Léopold Ier, de toute évidence, amène en Belgique une conception anglaise, à laquelle il se tiendra. Dans le système politique coutumier qui s'était constitué en Angleterre, le souverain désignait celui qu'il appelait à devenir le Premier Ministre, et c'était à ce Premier Ministre qu'il incombait de former une “administration”. Ce système, déjà dans la période précédant 1830, était bien en place. Léopold Ier ne retient pas entièrement ce système britannique, loin de là — il ne retient pas le titre de Premier Ministre, ni même le rôle dévolu en Grande-Bretagne à ce dernier —, mais il garde la formule du formateur, et il la transporte chez nous.
- pour la présidence du Conseil des Ministres, Léopold Ier a, à défaut de l'Angleterre, un modèle très simple, qui est celui de la France — la France à la fois de la Restauration et du début de la monarchie de juillet. C'est un modèle auquel les Belges étaient habitués, et c'est pourquoi, sans aucun doute, ils l'ont trouvé très naturel
- restent le commandement de l'armée et la diplomatie. Là, ce ne sont pas, de toute évidence, les monarchies constitutionnelles qui servent au Roi de sources d'inspiration. Dans ces domaines, il retrouve sa nature la plus profonde, qui

(6) Cf. L. DE LICHTERVELDE, Le Conseil des Ministres dans le droit public belge. In : *Académie Royale de Belgique. Bull. de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques*, 5e série, XXXIII, 1947.

est celle d'un prince de l'Ancien Régime. Léopold Ier, en Belgique, a joué le jeu constitutionnel, et il l'a même joué de manière admirable, mais les sentiments qu'il éprouvait pour la Constitution, et qu'il exprimait en privé, étaient aussi peu amènes que possible ; il la jugeait "absurde". C'était là son adjectif favori. Une Constitution "absurde", cela est clair, car elle jurait avec la conception qu'il se faisait du rôle du prince. Là où il l'a pu, il a néanmoins appliqué cette conception : le prince commande son armée, et il a sa diplomatie. Ce n'est sans doute pas à Napoléon qu'il songeait (car Napoléon n'appartenait pas à l'espèce des "princes"), mais, disons, à Frédéric II. Le modèle, en tout cas, tout l'indique, fleurit bon l'Ancien Régime.

Des modèles donc, incontestablement, lorsque les pouvoirs du Roi se sont affirmés. Mais quand, en matière de pouvoirs, la courbe est redescendue, sont-ce aussi des exemples étrangers que l'on a suivis ? La réponse, cette fois, est beaucoup moins nette, et elle penche plutôt, dans certains cas, vers la négative.

Examinons successivement les trois rôles fondés en 1831 qui se sont effacés (et que nous citons dans l'ordre chronologique de leur effacement) : diplomatie, présidence du Conseil des Ministres, armée.

Pour la diplomatie, commençons par évoquer une scène qui se situe en octobre 1864. Le ministre d'Autriche à Bruxelles, le baron de Hügel, se rend au ministère des Affaires étrangères, rue de la Loi, où il fait visite à Lambermont, le secrétaire général du ministère. Il demande ingénûment à Lambermont si celui-ci n'a pas quelque nouvelle politique à lui communiquer. "Mais non !", lui répond Lambermont. "Vous savez parfaitement bien, Monsieur le Baron, que nous ne faisons pas de politique dans ce Ministère ; elle appartient entièrement au domaine privé du Roi, et nous savons ordinairement moins que les autres <sup>7</sup>.

Entendons-nous bien : la "politique" qui appartient au Roi, et dont le ministère des Affaires étrangères (en ce compris le ministre lui-même) reste à l'écart et même ignorant, est ce que l'on appelle la "grande politique", la *grosse Politik* des Allemands, la politique européenne, voire débordant même de l'Europe, quand il s'agit par exemple, comme à la fin du règne de Léopold Ier, des problèmes posés par la Guerre de Sécession. Cette "grande politique", Léopold Ier s'y est toujours plongé avec délice, et le rôle qu'il y a joué lui a valu, à l'échelle de l'Europe, un poids et une réputation sans commune mesure avec l'importance de la Belgique elle-même. Mais le Roi s'occupe aussi, bien entendu, des affaires belges, et c'est aussi souvent indépendamment du ministère, voire à l'insu de ce dernier, qu'il le fait. Léopold Ier a, en matière internationale, son réseau d'information et d'action personnel : il correspond avec les chefs d'Etat étrangers (avant tout, cela est bien connu, avec la Reine Victoria, avec qui il est en contact constant), il est en correspondance aussi avec de nombreux hommes d'Etat, rend visite à l'étranger

---

(7) Cf. J. STENGERS, Léopold Ier et la France au lendemain du coup d'Etat du 2 décembre. In : *Les relations franco-belges de 1830 à 1934. Actes du Colloque de Metz, 15-16 novembre 1974*. Metz, 1975, p. 33.

à ces personnalités, reçoit en audience à Bruxelles les diplomates accrédités en Belgique, donne des instructions aux diplomates belges et reçoit d'eux des informations. Il a, à travers toute l'Europe, tissé une véritable toile. C'est, répétons-le, une toile personnelle : quand un diplomate étranger est reçu en audience au Palais de Bruxelles, il sait que l'entretien qu'il a avec le Roi n'a pas à être connu de la rue de la Loi ; quand un diplomate belge à l'étranger reçoit des communications du Roi et y répond, il sait que cette correspondance doit rester entièrement distincte de celle qu'il entretient avec le ministre des Affaires étrangères.

Avec 1865 et l'avènement de Léopold II, on assiste à un tournant. Le nouveau Roi, jeune encore — il monte sur le trône à trente ans — ne se sent pas de taille à entrer dans le jeu de la "grande politique". Il continue à écrire très régulièrement et très fidèlement à la Reine Victoria, mais ce n'est plus, comme le faisait son père, pour lui parler des problèmes de l'Europe. Il le précise d'ailleurs lui-même dans une lettre d'août 1876 : "Au risque de rendre mes lettres d'une grande insignifiance", écrit-il à Victoria, "je ne vous écris pas souvent sur la politique générale ; tel n'est pas en effet le rôle du chef d'un petit Etat" <sup>8</sup> (Léopold Ier, s'il avait lu ces lignes, aurait sans doute jugé qu'il avait produit un fils indigne). Léopold II, certes, par la suite, acquerra de la stature, mais il la mettra au service d'objectifs qui lui tenaient beaucoup plus à cœur que les complications de la "grande politique" : ses objectifs d'outre-mer.

En matière de politique extérieure proprement belge, Léopold II, tout au début de son règne, a suivi les traces de son père en ayant une politique personnelle dans la question du Grand-Duché de Luxembourg, qu'il cherchait à acquérir <sup>9</sup>. Mais ensuite, tout s'est effacé devant la politique d'outre-mer, avec les efforts multiples, constants, extraordinaires, que le Roi y a déployés. On pense certes au Congo, mais le Congo n'a représenté qu'une partie des entreprises du Roi. Pour ces entreprises, il continue à user, en gros, des mêmes procédés que son père : contacts avec des personnalités étrangères, contacts avec des diplomates étrangers à Bruxelles, correspondance suivie avec des diplomates belges qui le servent personnellement. Il faut ajouter à cela, spécialement pour le Congo, le recours à des agents qui n'ont rien à voir avec l'appareil politique ou administratif belge, et qu'il engage parfois pour des négociations extérieures.

Mais si la "grande politique" avait disparu avec Léopold Ier, la politique d'outre-mer disparaîtra avec la reprise du Congo par la Belgique, puis la mort de Léopold II : le Roi Albert ne reprendra ni l'une ni l'autre des politiques de ses prédécesseurs. Introduisons cependant ici une réserve, et qui est d'importance : en 1915-1916, Albert aura des contacts secrets avec l'Allemagne afin de sonder les inten-

(8) Lettre du 27 août 1876, dans : *The Letters of Queen Victoria*, 2e série, t.II. Londres, 1926, p. 475.

(9) Cf. R. DEMOULIN, Léopold II et le Grand-Duché de Luxembourg au printemps de 1867. In : *Mélanges offerts à G. Jacquemyns*. Bruxelles, 1968, et J. STENGERS, Léopold II et le Grand-Duché de Luxembourg. In : *Hémecbt*, 1990.

tions et les exigences allemandes dans l'éventualité d'une paix de compromis. Il enverra à cet effet en Suisse, pour s'entretenir avec un émissaire allemand, un homme en qui il avait une confiance totale, et qui était Emile Waxweiler. Mais cette initiative de 1915-1916 est radicalement différente, dans son esprit, de la politique qu'avaient pratiquée tant Léopold Ier que Léopold II. Le gouvernement belge savait, en gros, que Léopold Ier avait sa politique étrangère personnelle, que Léopold II avait sa politique d'outre-mer, et il n'y faisait pas d'objection (ou il n'y a fait d'objection que dans quelques cas très particuliers). Le Roi Albert, lui, agit d'une manière qui horrifierait profondément ses ministres, s'ils connaissaient la mission confiée à Waxweiler. Il ne s'agit donc plus d'une diplomatie personnelle, au sens classique du terme, mais d'un acte dont on oserait presque dire qu'il était celui d'un franc-tireur politique. Le secret est demeuré absolu ; du côté belge, en dehors, bien entendu, du Roi et de Waxweiler, seuls le conseiller militaire du Roi, Galet, et la Reine Elisabeth, ont été mis dans la confidence.

La politique étrangère personnelle, répétons-le, disparaît avec Léopold II. On n'assiste pas à ce moment à un coup d'arrêt, mais simplement, de la part du souverain, à un abandon.

Cet abandon signifie-t-il que le Roi Albert s'est aligné sur les monarchies constitutionnelles étrangères ? Rien ne permet de penser qu'il ait agi avant tout dans cet esprit. Il est bien vrai qu'en 1852, un ministre de Grande-Bretagne à Bruxelles, se référant aux usages anglais, jugeait la manière d'agir de Léopold Ier "highly unconstitutional"<sup>10</sup>. Mais rien ne permet de croire que ce soit, à un demi-siècle de distance, à ce jugement que le Roi Albert se soit rangé. L'abandon est celui d'un souverain que ni son tempérament, ni les circonstances politiques qui l'entourent ne poussent à poursuivre dans la voie antérieure.

On ne trouve pas davantage d'influence extérieure nette dans l'abandon par le Roi de la présidence du Conseil des Ministres. Cette présidence, avec une fréquence qui a varié, mais qui était à certains moments très grande, Léopold Ier l'a assumée, Léopold II l'a assumée, le Roi Albert l'a assumée. Léopold III monte sur le trône en février 1934. De 1934 à 1940, il ne réunira et présidera le Conseil que deux fois : une première fois le 14 octobre 1936, lorsqu'il prononcera devant les ministres son mémorable discours sur la politique d'indépendance, et une seconde fois le 2 février 1939, pour adresser aux ministres de sévères paroles d'admonestation. Le Prince-Régent a présidé deux fois aussi le Conseil, pour entendre, avant et après son voyage au Congo, un rapport du Ministre des Colonies. Deux présidences aussi, en tout et pour tout, du Roi Baudouin, la première en décembre 1951, lors d'un Conseil consacré à des problèmes généraux, la seconde, la dernière dans l'histoire de la monarchie, le 13 novembre 1957, le Conseil étant consacré ce jour-là à la réalisation du barrage d'Inga.

(10) Dans : J. STENGERS, Léopold Ier et la France..., op. cit., p. 34.

La conclusion est vite tirée : c'est avec Léopold III que, en pratique, la présidence du Conseil par le Roi disparaît. Pourquoi ? On n'aperçoit pas à cela d'autre raison, apparemment, que le caractère du souverain : Léopold III, de toute évidence, n'avait que peu d'atomes crochus avec le monde politique dirigeant du pays ; il n'a pas fait ce pour quoi il avait très peu de goût. Sans doute peut-on observer que, à terme, la présence du Roi au Conseil serait en tout état de cause devenue impossible. Avec l'augmentation du nombre des ministres, des indiscretions mettant en cause le Roi, et l'exposant aux critiques et aux attaques, seraient, à terme devenues inévitables. Même si le Roi, pour éviter les critiques, était, au Conseil, demeuré muet, son silence lui-même, étant donné la nature de certains des problèmes discutés, lui aurait été certainement reproché. La situation serait donc devenue intenable. Mais au moment où Léopold III a interrompu la tradition, il n'y avait rien d'intenable : ce sont les dispositions d'esprit du Roi, simplement, qui ont amené la rupture avec la coutume.

Dans le cas du commandement de l'armée, par contre, il y a eu un coup d'arrêt extérieur au Roi. Le Roi Albert a exercé le commandement en chef de 1914 à 1918, Léopold III de septembre 1939 au 28 mai 1940. Le Roi Albert, puis Léopold III, ont considéré l'un et l'autre que leur commandement échappait à la règle du contreseing ministériel, qui n'est pas compatible, soulignaient-ils, avec la rapidité des décisions à prendre en matière militaire. Les tentatives, d'ailleurs assez timides, faites par le chef du gouvernement, en 1918, puis en 1940, pour faire valoir le principe du contreseing, se sont heurtées à un refus catégorique. Léopold III jugera par exemple que pour capituler, le 28 mai, il n'avait besoin d'aucun contreseing.

En 1949, un arrêté du Régent va charger une Commission composée à la fois de juristes et de personnalités politiques des trois partis traditionnels, d'émettre un avis sur "l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs du Roi". Le rapport final de la Commission sera adopté par tous les juristes et par les personnalités politiques catholiques et libérales, les socialistes s'abstenant <sup>11</sup>.

La Commission s'occupait avec beaucoup d'attention des pouvoirs militaires du Roi. Elle dissertait longuement sur la question du contreseing, mais c'était, en fin de compte, pour juger le problème dépassé. Il lui paraissait souhaitable, en effet, déclarait-elle, qu'à l'avenir, le Roi n'exerce plus personnellement, en temps de guerre, le commandement de l'armée.

Citons son argumentation :

"La guerre", disait la Commission, "est devenue totale. Elle n'est plus limitée aux opérations de caractère militaire sur terre, sur mer ou dans les airs... A cette guerre totale correspondent nécessairement des moyens qui dépassent les ressources du pays et le champ national. La Belgique fait actuellement partie d'un

(11) *Moniteur Belge*, 6 août 1949, pp. 7589-7600.

vaste système politique de défense. Le Pacte de Bruxelles et le Pacte de l'Atlantique marquent pour son système défensif une ère nouvelle.

Le système des alliances et la nécessité d'un Etat-Major unique allié ou même d'un commandement unique interallié ont transformé la conception traditionnelle du commandement des armées.

En cas de guerre, le Chef de l'Etat, qui a le devoir de veiller au respect des intérêts de la Belgique dans le concert interallié et à la défense du territoire national, ne saurait descendre au rang de chef technique d'une partie de l'activité de guerre du pays, celle que constituent les opérations proprement militaires. Il ne convient pas, d'autre part, qu'il puisse être subordonné, fût-ce dans sa fonction de commandement des armées, à un chef de guerre étranger" <sup>12</sup>.

Cette noble argumentation n'était nullement hypocrite, mais elle ne disait pas tout. Deux autres préoccupations avaient été aussi présentes à l'esprit des membres de la Commission. Il fallait, d'une part, éviter que puisse se reproduire un drame comme celui de mai 1940 où, d'après les apparences au moins, le Roi avait fait passer ses responsabilités de commandant en chef, solidaire de son armée, avant sa fonction de chef de l'Etat (Je dis : en apparence au moins, car en fait, le commandant de l'armée et le Chef de l'Etat s'étaient trouvés, en la personne de Léopold III, en parfait accord, le commandant en chef étant acculé à capituler et le Chef de l'Etat considérant que la guerre était terminée pour la Belgique). D'autre part – et nous rejoignons ici le thème qui fait l'objet de nos interrogations –, il est évident que, aux yeux de tous, et non seulement des membres de la Commission, le spectacle du souverain d'une monarchie constitutionnelle revêtant un uniforme de lieutenant général pour prendre la tête de l'armée, apparaissait en 1949 comme parfaitement dépassé. L'idée était devenue anachronique. Et, bien évidemment, c'était ce qui se voyait, ailleurs en Europe, dans toutes les autres monarchies constitutionnelles, qui contribuait à créer cette impression d'anachronisme. L'influence, même implicite, des exemples étrangers, est ici claire.

Ajoutons que Léopold III s'étant expressément rallié aux conclusions de la Commission de 1949, le commandement de l'armée par le Roi, en cette année, a officiellement vécu.

Si, dans trois des quatre cas que nous avons examinés, le Roi a fait abandon d'usages coutumiers qui avaient été créés par Léopold Ier, il est plus frappant encore de constater comment se sont effacés, dans la pratique, des pouvoirs que la Constitution avait conférés en termes exprès au souverain. J'en cite trois : la révocation des ministres, le droit de dissolution, la sanction des lois.

La révocation des ministres, dans l'article 65 de la Constitution, est prévue au même titre que leur nomination : "Le Roi nomme et révoque ses ministres". Le droit de révoquer un ministre, c'est-à-dire, dans la pratique, de le forcer à démis-

---

(12) *Ibid.*, pp. 7597-7598.

sionner, est un droit qui était non seulement reconnu au Roi, mais que celui-ci, pendant plus d'un siècle, a effectivement exercé. Léopold Ier renvoie en 1831 son ministre de la Guerre, et en 1832 son ministre des Affaires étrangères ; les choses se passent cependant de manière très discrète, sans que le public en soit averti <sup>13</sup>. Léopold II, en 1871, renvoie le cabinet d'Anethan, et en 1884, les ministres Woeste et Jacobs ; ce sont cette fois des révocations publiques, et elles font beaucoup de bruit. Le Roi Albert, par deux fois, forcera un cabinet à se retirer, la première fois en 1911, avec le cabinet Schollaert, la seconde fois en 1932 avec Renkin. Léopold III, nous le savons, a songé très sérieusement, en novembre 1939, à forcer le gouvernement Pierlot au départ <sup>14</sup>.

En 1960 se situe cependant le tournant : en août 1960, après les drames causés par l'indépendance du Congo, le Roi Baudouin se laisse convaincre que la Belgique a besoin d'un nouveau gouvernement, d'un gouvernement d'hommes forts. Il invite le Premier Ministre, Gaston Eyskens, à se retirer. Eyskens, qui considère que la formule gouvernementale que prévoit le Roi serait mauvaise pour le pays, refuse. Tous ses prédécesseurs, dans de telles circonstances, avaient remis galamment leur démission. Eyskens dit au Roi : "Sire, révoquez-nous !". Une révocation formelle est, politiquement, impossible. Le gouvernement Eyskens demeurera donc en place <sup>15</sup>.

Il s'agit là, répétons-le, d'un tournant : le droit de révocation, qu'Eyskens reconnaît formellement au Roi, lui est pour la première fois, dans la pratique, refusé. La force du gouvernement, responsable devant les Chambres, et jouissant de la confiance des Chambres, s'affirme face au Roi et fait obstacle au droit de révocation. Le Roi Baudouin, par la suite, ne renouvellera plus jamais sa tentative d'août 1960.

Mais ce que le roi a perdu, un autre va le gagner : c'est le Premier Ministre. Le Premier Ministre a formé le gouvernement. De plus en plus, il est considéré comme le chef d'une équipe qui doit pouvoir faire descendre du terrain les membres de l'équipe dont le jeu ne lui paraît plus satisfaisant.

Cette tendance s'était déjà dessinée entre les deux guerres. Par trois fois, en 1921 (Carton de Wiart), en 1937 (Van Zeeland) et en 1939 (Hubert Pierlot), le Premier Ministre avait réclamé son portefeuille à un de ses collègues, et celui-ci avait démissionné.

(13) 1831 : cf. J. STENGERS, Léopold Ier et la formation de la coutume constitutionnelle..., op. cit., pp. 338-339. - 1832 : "So blieb mir nichts übrig ob ihnen ihre Entlassung zu ertheilen" (lettre du Roi à Metternich, 20 septembre 1832 ; Vienne, Oesterreichisches Staatsarchiv, Staatskanzlei, Belgien, Hofkorrespondenz) ; "le Roi forcé... de dissoudre le ministère" (GOBLET D'ALVIELLA, *Mémoires historiques*, t.I, Paris, 1864, p. 179).

(14) R. ARON, *Léopold III ou le choix impossible*. Paris, 1977, pp. 211-212.

(15) Cf. notamment : La crise gouvernementale en Belgique. CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 75, 9 septembre 1960, ainsi que diverses informations fournies par la presse de l'époque.



C'étaient là les signes avant-coureurs de ce qui, dans les quinze dernières années, s'est affirmé avec netteté. En 1976, le Premier Ministre Tindemans "démissionne" de manière pratiquement ouverte deux de ses ministres qui vont devenir bourgmestres, et dont il désire se débarrasser. L'année suivante, en 1977, Léo Tindemans, encore lui, renvoie de manière plus ouverte encore ses ministres appartenant au Rassemblement Wallon ; il leur signifie ce renvoi en pleine Chambre, à la suite de la prise de position, lors d'un vote, des députés de leur parti. En janvier 1980, Wilfried Martens renvoie, à la suite d'un différend, ses ministres F.D.F. Ceux-ci apprennent leur départ forcé par un communiqué du Palais, qui leur notifie que "sur proposition du Premier Ministre, démission a été accordée à MM. Defosset, Outers et Persoons".

La terminologie des arrêtés de démission s'adapte d'ailleurs à ces conditions nouvelles. L'arrêté royal relatif aux ministres du Rassemblement Wallon porte : "*Sur la proposition de Notre Premier Ministre, M.R. Moreau est déchargé de..., M.P. Bertrand est déchargé de...*". Pour les ministres F.D.F., on lit de même : "*Sur la proposition de Notre Premier Ministre, démission est accordée à M.L. Outers de ses fonctions de..., M.L. Defosset de ses fonctions de..., M.F. Persoons de ses fonctions de...*".

C'est désormais le Premier Ministre, et non plus le Roi qui, lorsqu'on évoque l'éventualité du départ forcé de membres du gouvernement, focalise les regards. On en a eu un exemple encore en octobre 1990 lors de l'incident provoqué par une lettre du Roi au Premier Ministre au sujet du Rwanda, lettre bien évidemment confidentielle, mais dont le contenu avait filtré à la suite d'une indiscretion commise, non moins évidemment, par un ministre. Tout le monde a dit – et le Premier Ministre en tête – que si le ministre coupable de la fuite était découvert, le Premier Ministre exigerait sa démission. Le Premier Ministre, non le Roi. La *Libre Belgique*, qui n'est pas suspecte de vouloir attenter aux prérogatives royales, titrait en première page le 25 octobre 1990 : "Le Premier Ministre démissionnera (sic) celui qui a révélé le contenu d'une lettre royale".

Dans cette nouvelle conception de la révocation, où le Premier Ministre prend virtuellement la place du Roi, il est facile d'apercevoir, outre les causes internes d'évolution, le poids qu'a pu avoir un exemple étranger dont les échos nous parviennent régulièrement. En Grande-Bretagne, le Premier Ministre, qui a formé son équipe, la remanie quand il (ou elle) le veut. C'est là le modèle sur lequel la Belgique, en fin de compte, s'est alignée.

Elle s'est alignée aussi sur le modèle britannique pour ce qui est de la dissolution des Chambres.

Le droit de dissolution a été conçu et voulu par les auteurs de la Constitution, et par les générations politiques qui ont suivi pendant plus d'un siècle, comme une prérogative personnelle du Roi, et une prérogative d'une haute importance. Par le droit de dissolution, on donnait notamment au Roi la possibilité d'arbitrer

un conflit éventuel entre le gouvernement et les Chambres : ou bien il renvoyait ses ministres, ou bien il décidait la dissolution.

Sur ce point, on peut égrener les textes, qui, longtemps, se sont répétés avec vigueur.

La Constitution, disait de Muelenaere à la Chambre en 1846, "a placé la dissolution au nombre des hautes prérogatives de la Couronne... Cet acte doit être un acte entièrement libre de la sagesse royale... Le Roi doit demeurer libre de donner tort au Parlement, et de le renvoyer au jugement du pays, ou de donner tort à ses ministres et de les remplacer par d'autres" <sup>16</sup>.

Le baron d'Anethan écrivait en 1864 : "Pour la dissolution des Chambres, le Roi doit rester personnellement maître de l'accorder ou de la refuser. Le Roi, en prononçant la dissolution des Chambres, fait un appel au pays. Il le fait juge entre le ministère et les Chambres dissoutes" <sup>17</sup>. Et de Broqueville en 1911 : "La dissolution est une des rares prérogatives au moyen desquelles la royauté exerce son influence sur la direction des affaires publiques. C'est là une prérogative essentiellement royale" <sup>18</sup>.

C'étaient là des voix catholiques, mais les voix libérales et même socialistes n'étaient pas différentes. Le *Peuple*, dans un éditorial d'avril 1902, disait du Roi : "La Constitution lui donne pleins pouvoirs de dissoudre le Parlement" <sup>19</sup>.

C'est d'ailleurs sous des plumes socialistes que l'on trouvera, encore en 1949, une affirmation particulièrement tranchée du droit du Roi. Les socialistes, nous l'avons dit, refusent en 1949 de signer le rapport de la Commission chargée d'examiner l'application des prérogatives du Roi. Ils déposent, pour expliquer ce refus, une note de minorité. C'est à tort, pour eux, expliquent-ils, que le rapport a attribué au Roi l'exercice personnel de "pouvoirs". Ils n'admettent pas cette conception. Mais leur position de principe, précisent-ils, comporte néanmoins une, et même deux exceptions. Ils écrivent : "Dans le fonctionnement du régime parlementaire, il y a cependant deux moments où une décision est vraiment exigée du Chef de l'Etat lui-même : le choix du formateur, qui deviendra le Premier Ministre, et le fait exceptionnel de signer ou de refuser de signer un arrêté de dissolution présenté par le Gouvernement" <sup>20</sup>.

Comme dans le cas du renvoi des ministres, la pratique, dans le cas du droit de dissolution, a été longtemps conforme à la théorie. Notre histoire politique est

(16) Discours à la Chambre du 28 avril 1846 ; *Annales parl., Chambre, 1845-1846*, p. 1156.

(17) *Journal de Bruxelles*, 27 novembre 1864. L'article est anonyme, mais le *Journal de Delmer* permet de l'attribuer avec certitude au baron d'Anethan.

(18) Discours à la Chambre du 20 juin 1911 ; *Annales parl., Chambre, 1910-1911*, p. 1459.

(19) *Le Peuple*, 23 avril 1902.

(20) *Moniteur Belge*, 6 août 1949, p. 7600.

jalonnée de décisions du Roi acceptant ou refusant de dissoudre. En mars 1939, Léopold III impose même la dissolution alors que ses ministres y sont unanimement opposés : le gouvernement s'incline, c'est la prérogative du Roi <sup>21</sup>.

C'est dans le dernier quart de siècle que s'est dessiné le glissement du Roi vers le Premier Ministre ou le gouvernement.

Nous avons cité la position des socialistes de 1949. En 1952, Jean Rey, toujours dans la droite ligne de la tradition, intitule encore une Tribune libre du *Soir* : "La dissolution, pouvoir du Roi" <sup>22</sup>. En 1971, la *Relève* – qui n'est pas, faut-il le dire, un organe révolutionnaire – publie un éditorial ayant pour titre : "Dissoudre les Chambres est un acte du gouvernement" <sup>23</sup>. On voit, en moins de vingt ans, l'évolution qui s'est produite.

Cette évolution se traduit, au fil des années, dans une série de déclarations ou d'articles de presse qui jalonnent les crises politiques.

En septembre 1971, *La Libre Belgique* titre : "Le gouvernement – c'est le gouvernement Eyskens – a décidé la dissolution des Chambres" <sup>24</sup>. Ceci est bien le reflet de la réalité.

En mars 1977, le Premier Ministre, Léo Tindemans, expliquant devant la presse les difficultés qu'il a rencontrées, déclare : "J'ai tiré les conclusions de tous ces événements, en estimant qu'il fallait dissoudre les Chambres" <sup>25</sup>.

En septembre 1981, puis en septembre 1985, c'est de toute évidence à nouveau le Premier Ministre et le gouvernement qui, pour la dissolution, mènent le jeu.

Citons encore un épisode tout à fait significatif qui se situe en mai 1987. La majorité qui soutient le gouvernement Martens étant branlante, le ministre de l'Intérieur prépare un arrêté de dissolution. Il le racontera lui-même dans une interview : "J'ai eu pendant deux jours dans ma mallette, à la demande du Premier Ministre, l'arrêté de dissolution des Chambres. Je me promenais avec une grenade dégoupillée" <sup>26</sup>. L'histoire de la "grenade dégoupillée" fera du bruit, et le Premier Ministre, interrogé à la Chambre, la confirmera. "Comme Premier Ministre", dira Wilfried Martens, "je dois me préparer à toutes les éventualités". Comme, "en cas de crise, des élections anticipées auraient été, dans ma conviction, une des conséquences les plus vraisemblables,... j'ai effectivement demandé au Ministre de l'Intérieur de préparer un projet d'arrêté royal pour cette éventualité" <sup>27</sup>.

(21) Comte CAPELLE, *Au service du Roi*, t.I, Bruxelles, 1949, pp. 292-294.

(22) *Le Soir*, 23 octobre 1952.

(23) *La Relève*, 25 septembre 1971.

(24) *La Libre Belgique*, 25-26 septembre 1971.

(25) *La Libre Belgique*, 10-11 mars 1977.

(26) *La Libre Belgique*, 30-31 mai 1987.

(27) Discours à la Chambre du 2 juin 1987 ; *Annales parl., Chambre*, 1986-1987, p. 1604.

“Dans ma conviction” (*naar mijn overtuiging*), “j’ai demandé” (*ik heb gevraagd*): c’est bien le Premier Ministre qui mène le jeu. La “grenade dégoupillée” est son arme à lui, personne ne songe plus à la considérer comme une arme du Roi.

On trouve dans la presse d’excellentes définitions de ce qui est devenu, en fait, une nouvelle doctrine (dont on ne se rend d’ailleurs pas compte en général qu’elle est nouvelle). *La Libre Belgique*, en mars 1977, après avoir pris l’avis, dit-elle, d’“éminents juristes”, écrit : “Qu’est-ce que la dissolution des Chambres ? Il s’agit en fait d’un contrepois dont dispose l’exécutif pour se prémunir contre un Parlement qui voudrait imposer un gouvernement d’assemblée et pratiquer une politique d’obstruction permanente... Un gouvernement mis en minorité par le Parlement peut donc dissoudre les Chambres”<sup>28</sup>. Il peut même être utile pour lui de ne pas trop retarder cette échéance. C’est la recommandation d’un autre article de *La Libre Belgique*, en juillet 1985, qui ajoute : “Même dans les démocraties de qualité et à majorité homogène, comme au Royaume-Uni, le gouvernement a l’habitude de mettre fin de manière impromptue à la législature, avant l’échéance”<sup>29</sup>.

Cette référence au cas britannique est très éclairante, et elle offre certainement une clé. Le spectacle de la grande démocratie britannique, où la question qui est constamment posée est : “Quand le Premier Ministre décidera-t-il (ou : elle) de provoquer une élection générale ?”, ne pouvait avoir qu’un effet de contagion. La contagion, en l’occurrence, n’a évidemment pas été l’explication unique, peut-être même pas l’explication majeure, mais elle a certainement joué un rôle.

Le troisième volet de notre tryptique est la sanction des lois. “Le Roi sanctionne et promulgue les lois”, dit l’article 69 de la Constitution. Ceci permet-il au Roi, s’il refuse sa sanction, d’user d’un droit de veto ? La question a été longtemps discutée, et la possibilité d’un droit de veto a eu des défenseurs décidés. Le Roi, dans la pratique, n’a jamais usé du veto (tout au plus a-t-il, dans certains cas, fait traîner sa sanction), mais il s’agissait là, malgré tout, d’une potentialité. La potentialité même a été rayée de notre droit constitutionnel lors de la crise d’avril 1990.

Sur le plan des principes, et de la défense du droit de veto, bornons-nous à citer un texte de Woeste, en qui chacun, toutes opinions politiques confondues, a salué un grand parlementaire. Woeste écrivait dans *la Revue Générale* de 1893 : “On dit souvent que le droit de sanction est illusoire : c’est oublier que si, en règle ordinaire, le Roi ne peut se mettre en opposition avec les Chambres, ce qui du reste ne serait pas désirable, il lui serait incontestablement loisible de faire usage de cette prérogative, chaque fois qu’un grand intérêt public l’exigerait”<sup>30</sup>.

(28) *La Libre Belgique*, 11-12 mars 1977.

(29) J. DALOZE, dans : *La Libre Belgique*, 17 juillet 1985.

(30) Ch. WOESTE, Les élections et la révision. In : *Revue Générale*, juillet 1892, p. 23.

Du côté de l'opinion, on s'est d'ailleurs à de multiples reprises, au XIXe et encore au XXe siècle, tourné vers le Roi pour lui demander de refuser sa sanction à une loi que ceux qui s'adressaient au souverain exétraient particulièrement.

C'est ce que font par exemple en 1864 des catholiques, farouchement opposés à la loi sur les bourses d'études, et qui s'adressent à Léopold Ier ; ce que font en 1884 des libéraux, révoltés par la nouvelle loi organique sur l'enseignement primaire, et qui s'adressent à Léopold II ; ce que font encore en 1937 des groupements d'anciens combattants, hostiles à la loi d'amnistie, et qui s'adressent à Léopold III.

Le Roi n'a jamais cédé à ces sollicitations, mais lui-même, pour des sujets qui lui tenaient particulièrement à coeur, a parfois envisagé, et envisagé fort sérieusement, le recours éventuel au droit de veto. L'exemple le plus typique est celui de Léopold II qui, de manière répétée, avait annoncé qu'il ne sanctionnerait pas une modification de la loi communale substituant, pour les échevins, le système de l'élection à celui de la nomination par le Roi. Léopold II, finalement, acceptera la modification, mais moyennant un changement dans les attributions des échevins. Mais l'annonce de son veto, jusque-là, avait été ferme. "Rien ne pourra m'amener", écrivait-il à Malou en 1873 et en 1874, "à signer une mesure que je considère comme révolutionnaire... Je considérerais comme complètement impossible d'accorder ma sanction à cette mesure"<sup>31</sup>. Un exemple datant de l'entre-deux-guerres concerne, lui, le Roi Albert. En 1932, le Roi prévient son Premier Ministre Renkin, avec une certaine solennité, que si la loi sur l'emploi des langues qui est en discussion à la Chambre aboutit à "une séparation administrative plus ou moins larvée du pays", lourde de périls pour l'avenir de la Belgique, "une question de conscience fort grave se poserait pour le Chef de l'Etat". Et il précise : "L'usage s'est établi que le Roi ne refuse pas de sanctionner les lois votées par la Chambre et par le Sénat. Mais les précédents établis en la matière pourraient-ils être invoqués s'il s'agissait d'une loi dont l'application porterait atteinte à l'unité politique du pays ? La sauvegarde de cette unité semble en effet étroitement liée au maintien de l'indépendance nationale"<sup>32</sup>. Le "maintien de l'indépendance nationale" fait partie, on le sait, du serment tout à fait particulier au souverain que celui-ci prête au moment de monter sur le trône (art. 80 de la Constitution). Ceci pourrait empêcher le Roi, souligne donc le Roi Albert, de signer une loi qu'il jugerait contraire à son serment.

Après la seconde guerre, les spécialistes du droit public en étaient venus à considérer, de manière pratiquement unanime, que la sanction du Roi devait être automatique. Mais rien, dans le droit, n'avait encore exclu formellement le droit

(31) Lettres du Roi à Jules Malou des 14 janvier 1873 et 14 février 1874 (Archives Générales du Royaume, Papiers Malou, n° 345).

(32) Le Roi à Renkin, 24 janvier 1932 ; Archives des Palais Royaux, Papiers Wodon, n° 1.

de veto. Il y avait toujours là, même si elle était devenue extrêmement faible, une potentialité.

Depuis avril 1990, cependant, on peut dire que cette potentialité a officiellement disparu.

On connaît le déroulement de la crise provoquée, en avril 1990, par le refus du Roi Baudouin, pour des raisons de conscience, de sanctionner la loi sur l'interruption de grossesse. La formule que l'on a imaginée pour éviter ce qui pouvait susciter un drame politique, a consisté à faire constater par le gouvernement l'impossibilité de régner du Roi. En attendant la réunion des Chambres, les pouvoirs constitutionnels du Roi étaient attribués aux ministres réunis en Conseil. La situation juridique, aux yeux du gouvernement, devait être à cet égard la même que celle qui avait existé à partir du 28 mai 1940, lorsqu'avait été constatée l'impossibilité de régner de Léopold III. Les ministres réunis en conseil, exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi, ont pu immédiatement sanctionner la loi sur l'interruption volontaire de grossesse. Après quoi les Chambres ont constaté que l'impossibilité de régner du roi avait pris fin. Tout ce scénario s'est déroulé en moins de trois jours.

Ce qui, dans les remous provoqués par la crise, n'a peut-être pas été suffisamment perçu, est la portée d'un passage du communiqué du Conseil des Ministres du 3 avril annonçant la solution qui avait été adoptée. Le communiqué disait que cette solution permettait "le bon fonctionnement des institutions, ce qui implique qu'un projet de loi adopté par les deux Chambres soit sanctionné, promulgué et entre en vigueur". Comme la décision gouvernementale résultait d'une concertation avec le Roi, on peut dire que le gouvernement et le Roi, en commun, dans le communiqué du 3 avril, proclament que dans le fonctionnement normal des institutions, la sanction du Roi doit être automatique. C'est l'enterrement définitif, officiel, de toute possibilité de veto.

La déclaration du 3 avril ne vient évidemment pas de l'inspiration du moment. Elle a paru elle-même normale en raison des enseignements, pratiquement unanimes, nous l'avons dit, de la doctrine, cette doctrine étant confortée par l'exemple, suffisamment connu des spécialistes, des monarchies constitutionnelles étrangères. Nous revenons ainsi à notre thème : le veto ayant disparu de la scène monarchique européenne, son exclusion définitive, en Belgique même, apparaissait comme toute naturelle.

Si l'on considère dans son ensemble l'évolution de la pratique constitutionnelle belge relative à la royauté, c'est-à-dire, pour s'en tenir à l'essentiel, le phénomène d'érosion des pouvoirs réels du Roi, je crois que l'on peut conclure que l'on n'a jamais, à aucun moment, copié délibérément l'étranger, mais que, d'une manière générale, l'image de ce que sont dans d'autres pays des monarchies devenues de plus en plus décoratives, a habitué les esprits, en Belgique, à une réduction du rôle politique du Roi. On n'a jamais, en Belgique, suivi délibérément, à un moment précis, un exemple étranger, mais ce que l'on apprenait, au fil des années, ne fût-ce

que par petites touches, de ce qui se passait en Grande-Bretagne ou dans les pays scandinaves, n'a pas pu ne pas s'insinuer, également au fil des années, dans la conception que les Belges eux-mêmes se faisaient de la royauté.

Mais – dernière question – la pratique constitutionnelle belge n'a-t-elle pas elle-même influencé des pays étrangers (rappelons que nous parlons ici de la pratique, et non des textes, que nous évoquions au début de notre propos, et qui ont eu une influence incontestable)? La réponse à cette question me paraît devoir être presque entièrement négative. Cette pratique, tout d'abord, est restée en général peu connue à l'étranger. Dans la mesure où elle a été connue, on ne voit pas qu'elle ait servi de modèle. Ce que chacun a vu et su, par exemple, en Europe, en 1914, est que le Roi des Belges avait pris personnellement la tête de son armée. Rien n'indique que cela ait servi, ailleurs en Europe, de source d'inspiration. Lorsque le Tsar Nicolas II, en septembre 1915, décide d'assumer le commandement personnel de l'armée russe, il le fait pour des raisons à la fois personnelles et spécifiquement russes, et certainement pas en songeant au cas d'un petit souverain constitutionnel de l'autre bout de l'Europe.

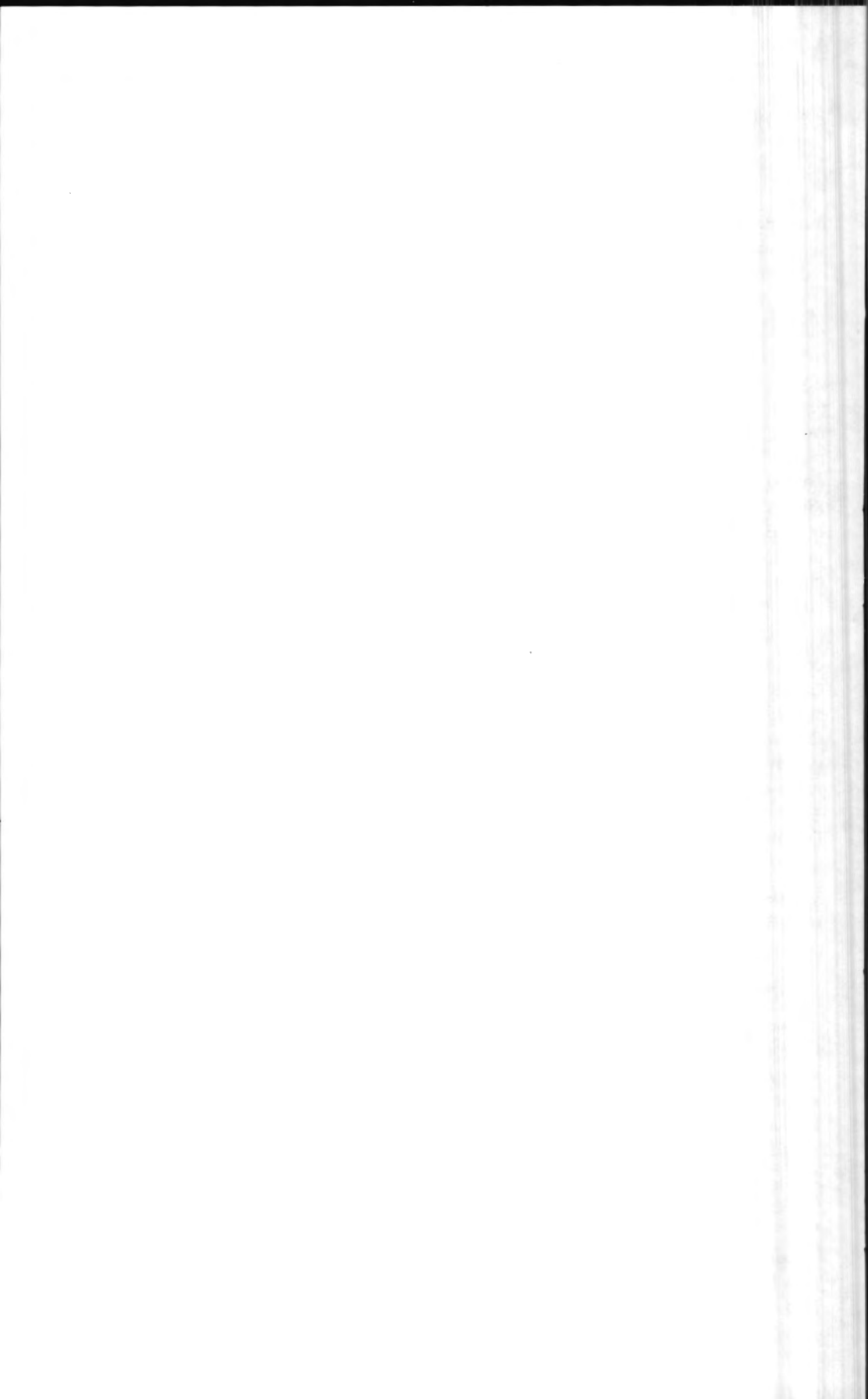
Le seul pays où la pratique a, à un moment donné, exercé une influence incontestable, est le Zaïre (ou plutôt, puisqu'il n'avait pas encore pris ce nom, le Congo). Le Congo devenu indépendant le 30 juin 1960 avait été doté d'une Constitution très largement calquée sur la Constitution belge. Le droit de révocation des ministres y figurait. On savait, ou du moins certains dirigeants congolais savaient (et des conseillers belges étaient là pour le leur dire) que ce droit de révocation, en Belgique, avait été effectif. Le Président Kasavubu, le 5 septembre 1960, révoquera donc, sans autre forme de procès, son Premier Ministre Patrice Lumumba. De la révocation du cabinet d'Anethan par Léopold II en 1871 à la révocation de Patrice Lumumba en 1960, il y a sans aucun doute un lien de filiation.

Nos anciens sujets coloniaux devenus indépendants ne sont pas restés longtemps, en matière constitutionnelle, les élèves de la Belgique. A un moment important de leur histoire, ils l'avaient été.

### **Summary: Historical evolution of the crown in Belgium**

*The importance of the problem lies not so much in the constitutional texts (these texts, since 1831, have practically not varied in Belgium), but in the constitutional practice. In the practical powers Leopold I acquired on the eve of his reign in 1831 (presiding over the Council of Ministers, being the effective head of the army, having a personal diplomatic activity), foreign examples are quite visible. They are less visible in the process which led to the loss of these powers. The Constitution itself gave to the King two effective powers, which he could exercise personally; he could dismiss his ministers, and dissolve Parliament. In both respects, for more than a century, the King actually took personal decisions.*

*Lately he has no longer been able to do so and his former powers are now practically in the hands of the Prime Minister. The influence of the British model is here quite evident.*





# Het optreden van de koning in België, in het bijzonder tijdens regeringscrisissen

---

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 ministers<sup>1</sup>. 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 minister<sup>2</sup>.

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 <sup>3</sup>.

\* \* \*

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 <sup>4</sup>.

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 <sup>5</sup>. 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 kaderwerk.

Vanzelfsprekend staat het staatshoofd niet helemaal alleen tegenover de regering. Het kabinet van de koning <sup>6</sup> -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 regeringscrisisen. 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 heeft<sup>7</sup>. 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<sup>8 9</sup>.

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 papier- ingewilligde 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 ontslaanbieding 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 regering<sup>10</sup> ontnemen, moet zij de koning haar ontslag aanbieden en heeft het staatshoofd de grondwettelijke plicht die ontslaanvraag in te willigen<sup>11</sup>. 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"<sup>12</sup> 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 stappen<sup>13</sup>. Nochtans wordt vaak voorgehouden dat de koning bij de overweging van de ontslaagaanvraag 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 weigeren<sup>14</sup>.

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 ontslaagaanvraag, 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 aanbieden<sup>15</sup>.

---

(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 <sup>16</sup>.

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 <sup>17 18</sup>.

In geen van deze drie gevallen beschikt de koning over enige beoordelingsvrijheid. Hij móet 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 <sup>19</sup>.

In de huidige politieke praktijk heeft deze regel nog slechts een beperkt belang, vermits het gebruik wil dat een regering na elke parlementaire verkiezing -on-geacht 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 <sup>20</sup>.

##### 1. Ontslag na verkiezingen

In een aantal gevallen schrijft de traditie voor dat de regering het staatshoofd haar ontslag aanbiedt <sup>21</sup>. Het meest relevante voorbeeld is het gebruik <sup>22</sup> 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<sup>23</sup>, drukt ze enkel het slechte humeur van het parlement of de onvrede van de meerderheid met één bepaald detailpunt uit<sup>24</sup>, 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<sup>25</sup>. 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 <sup>26</sup>.

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 <sup>27</sup>.

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 <sup>28</sup>.

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 verbrokkeling van de coalitie aantonen <sup>29</sup>.

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 <sup>30</sup>. 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 <sup>31</sup>.

#### 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 <sup>32</sup>.

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 <sup>33</sup>, 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 <sup>34</sup>. 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 kameren 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 <sup>35</sup> 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 <sup>36</sup>.

Ook een minister die in een belangrijk dossier politiek faalt, kan door de premier verzocht worden zijn ontslag aan te bieden <sup>37</sup>. 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 <sup>38 39</sup>. 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 bewind over te nemen <sup>40</sup>. 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 <sup>41</sup>, 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 <sup>42</sup>; ze vormt de politieke bedding voor de grondwettelijke oplossing van de crisis. Er zijn zeven stappen voorzien <sup>43</sup>: 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 <sup>44</sup>. 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 <sup>45</sup>.

\* \* \*

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 <sup>46</sup>.

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 <sup>47</sup>. 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" <sup>48</sup>. 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 <sup>49</sup>; 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 <sup>50</sup>. 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 <sup>51</sup>.

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 regeringsvorming<sup>52</sup>. 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 verdwijnen<sup>53</sup>. 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 <sup>54</sup>. 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 <sup>55</sup>.

\* \* \*

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 audiënties<sup>56</sup>. Ook in zijn publiek optreden zal de koning tijdens deze delicate periode een maximum aan discretie aan de dag leggen<sup>57</sup>.

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 overwogen<sup>58</sup>; 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 onderhandelaren 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 <sup>59</sup>.

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.*



# Enkele beschouwingen over de invloed van de koning in de Belgische economie.

---

door Robert VANDEPUTTE,

Professor em. van de Katholieke Universiteit te Leuven.

Indien de opdracht die aan de koning inzake economisch beleid in België is toevertrouwd uitsluitend wordt beschouwd vanuit juridisch standpunt, dan is de kwestie eerder eenvoudig. Art. 26 van de grondwet verklaart dat de wetgevende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door de koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. De koning is dus één van de drie vertakkingen van de wetgevende macht. Hij staat op gelijke voet met Kamer en Senaat. Een normering van economische aard die de tussenkomst van de wetgever behoeft, geraakt derhalve niet in uitvoering als de koning zijn toestemming niet betuigt.

Art. 69 voegt hier nog aan toe dat de koning de wetten bekrachtigt en ze afkondigt.

Art. 29 van de grondwet verklaart dat de uitvoerende macht aan de koning is opgedragen. Het economisch beleid hoort bij de uitoefening van de uitvoerende macht. Bij toepassing van art. 67 zal de koning dus de reglementen en besluiten nemen die op economisch gebied voor het land bevorderlijk zijn. Doch, bij toepassing van art. 64 kan hij daartoe slechts overgaan, mits de handtekening van een minister die daardoor de verantwoordelijkheid neemt. De koning zelf is onschendbaar (art. 63). Het lijkt derhalve geen twijfel dat op zuiver juridisch gebied de bevoegdheid van de koning voor economische aangelegenheden uitgebreid is, althans in zoverre deze materies behandeld worden door de centrale machten, want bij de activiteit van de Gemeenschappen en Gewesten is de koning niet betrokken. Ook dit moet onderstreept worden.

Hiermede is natuurlijk in de praktijk op verre na niet alles gezegd.

Wat is een economisch beleid? Aan dit begrip beantwoorden de daden van de overheid die gepleegd worden tot bevordering van de volkshuishouding op materieel gebied, dus tot verruiming en verbetering van de produktie en van de prestatie van diensten. (Financiële problemen allerhande worden eerder bij het financieel beleid ingeschakeld). Heeft België een globaal economisch beleid waarvan het industrieel beleid een belangrijk deel zou zijn? Het antwoord lijkt negatief te zijn. Deze vaststelling weerhoudt natuurlijk de aandacht. Tot planificatie van de economie is België niet overgegaan. Initiatieven werden wel in die zin genomen, namelijk vóór de tweede wereldoorlog met het plan De Man en na de oorlog met de stichting van het Planbureau. Ministers van Economische Zaken hebben gepoogd aan instellingen uit de publieke sector doelstellingen voor te houden die zij verplicht zouden nastreven, terwijl de private sector zou verzocht worden toe

te treden tot de verwezenlijking van het plan en door het verkrijgen van bijzondere voordelen zou aangetrokken worden. Ver is men op die weg niet gevorderd. De ministers van Economische Zaken hebben nota's gepubliceerd waarvan de inhoud beperkt was, en de uitvoering bleef eerder platonisch.

De ondernemingen wensten hun onafhankelijkheid te vrijwaren en ze hebben hun slag thuisgehaald. Trouwens op dit ogenblik hangen de meeste belangrijke ondernemingen af van moedermaatschappijen die in het buitenland gevestigd zijn. Voor hun Belgische filialen nemen zij vanuit hun hoofdzetel de beslissingen die hun inzake produktie en investeringen geschikt lijken.

België voert dienvolgens slechts een economisch beleid op afgebakende gebieden. De algemene stelregel is de ondernemingen te laten begaan. De Belgen zijn overtuigde aanhangers van de vrije markteconomie die trouwens op wereldniveau, zowel in de economische wetenschap als in de praktijk, het doorslaggevend leit-motiv is op dit ogenblik.

Er zijn enkele niet onbelangrijke domeinen waar de minister van Economische Zaken en eventueel met hem de regering hun beslissingsrecht laten gelden.

Weze allereerst vernoemd de prijzenpolitiek. De wetgeving verleent op dit gebied aan de minister van Economische Zaken een zeer ruime bevoegdheid. Voor vele produkten laat hij evenwel door de mededinging de prijzen bepalen en komt hij niet tussenbeide. Af en toe doet zich het tegenovergestelde voor. De banken bij voorbeeld, weten daarover mee te spreken voor de bepaling van de commissies die zij innen bij de uitvoering van een aantal verrichtingen.

De energie is een basissector waarbij de overheid betrokken is. Met de petroleummaatschappijen worden voor de uitstippeling van de prijzen stipte en verreikende overeenkomsten afgesloten. Wanneer het er onlangs op aankwam een nieuwe kerncentrale te bouwen voor de produktie van elektriciteit, heeft de regering de aanvraag zonder meer afgewezen.

Steun aan de ondernemingen door subventies tot vermindering van de rentevoeten bij het opnemen van investeringskredieten of de uitreiking van een financiële overheidshulp bij de uitvoering van investeringsprogramma's, is een derde tussenkomst van de publieke sector in het ondernemingsgebeuren. Op dit gebied hoort de bevoegdheid trouwens aan de Gewesten en niet aan de centrale regering toe. Hetzelfde geldt voor de politiek tegen verontreiniging en tot bescherming van het milieu.

De minister van Economische Zaken oefent toezicht uit op de verzekeringsmaatschappijen.

In de ruime zin van het economisch beleid, zijn hieronder ook begrepen het havenbeleid, sommige openbare werken, het beleid inzake vervoer, de financiering van speurwerk, enz. Deze lijst is niet exhaustief. Belangrijke materies horen niet tot de bevoegdheid van de nationale minister van Economische Zaken maar tot die van de gewestelijke minister van Economische Zaken.

Hoe is nu de koning betrokken bij de uitoefening van de economische bevoegdheid?

Hij benoemt zijn ministers, niet de leden van de Gewestelijke executieven. Bij de samenstelling van een regering kan hij bepaalde kandidaten eerder dan andere als minister aanstellen. Hij kan hun wenken geven betreffende het te voeren beleid. Blijkbaar wordt van dat recht slechts een voorzichtig en beperkt gebruik gemaakt.

Vermits België geen algemeen economisch beleid heeft, is de koning uiteraard daarbij ook niet betrokken.

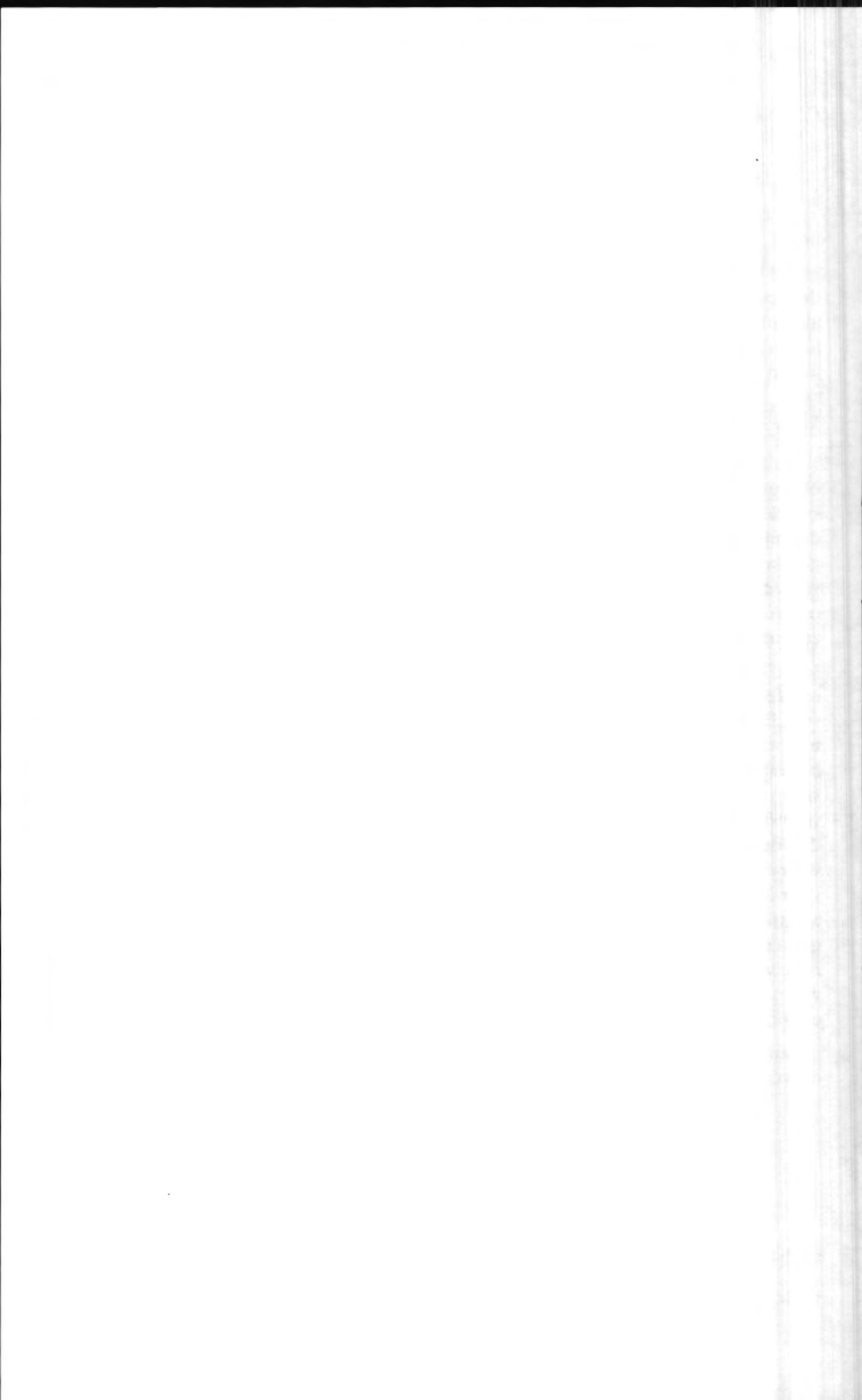
En hoe zit het dan met de tussenkomsten van de koning op een of ander wel omlijnd gebied dat hierboven werd aangehaald? <sup>1</sup> De feiten bewijzen dat de rechtstreekse interventies van de koning schaars zijn, al is het zeker niet uitgesloten dat hij gedachtenwisselingen voert met zijn ministers wanneer hij ze ontbiedt. Dergelijke ontmoetingen zijn niet stelselmatig geregeld. Wanneer ze plaats grijpen geven ze aan de koning de gelegenheid niet alleen te vernemen welke maatregelen ontworpen worden, maar ook bekend te maken aan zijn gesprekspartners hoe hij ze onthaalt.

De koning draagt door zijn toedoen echter bij tot de verwekking van een atmosfeer die voor het verloop van de economische activiteit gunstig is. Zijn bestendige aanwezigheid in de politieke structuur van het land als titularis van de uitvoerende macht verschaft aan de uitoefening van de openbare macht een stabiliteit die voor de zakenwereld bevorderlijk is. Zijn humane gezindheid en de kommer die hij betuigt voor het welzijn van de kleine man, zijn nuttige factoren voor het behoud van de sociale vrede. Telkens de gelegenheid zich voordoet, laat de vorst zijn belangstelling blijken voor de vooruitgang van de ondernemingen, voor de toepassing van moderne technieken, voor de opvoering van de productie, voor het optrekken van nieuwe werkhuizen. Zijn Koning Boudewijnstichting reikt aan tientallen jonge ondernemers een financiële hulp uit om zich op professioneel gebied te bekwamen. Hij laat niet na aanwezig te zijn wanneer bedrijven belangrijke verjaardagen vieren. Eigenlijk doet hij, vanuit de plaats die hij bekleedt, wat van de overheid gevraagd wordt, namelijk de verspreiding van een klimaat dat de economische activiteit zo gesmeerd mogelijk laat verlopen.

Kortom buiten de wettelijke teksten vervult de koning in feite een opdracht die de volkshuishouding onderschraagt en kracht bijzet.

---

(1) Voor een historisch overzicht hiervan zie : R. VANDEPUTTE, Het vorstenhuis, het Belgisch financiewezen, de nijverheidsontplooiing. In : A. MOLITOR, e.a., *“Wij, koning der Belgen...” 150 jaar grondwettelijke monarchie, 1831-1981*. Brussel, 1981, blz. 147-158 en de verdere verwijzingen naar studies terzake die daarin zijn opgenomen.





# De monarchie en de publieke opinie in België

---

door Bart MADDENS,

Aspirant van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.

## Inleiding

Tijdens het voorbije jaar werd er haast met de regelmaat van de klok gepeild naar de houding van de Belgen tegenover de monarchie in het algemeen en de koning in het bijzonder. De resultaten van die enquêtes vormden een niet onbelangrijk element in het publieke debat over de weigering van de koning om de abortuswet te ondertekenen. Dit is niet verwonderlijk. Het staatshoofd wordt niet door de burgers verkozen en precies daardoor wint het opinieonderzoek aan belang. Bij gebrek aan verkiezingen vormt dat onderzoek de belangrijkste graadmeter van de legitimiteit van de monarchie. We kunnen ons inderdaad moeilijk voorstellen dat het gezag van de vorst intact zou blijven, mocht uit opiniepeilingen blijken dat de republikeinen een meerderheid vormen in België, of zelfs nog maar in Vlaanderen of Wallonië.

Dat is echter vooral nog niet het geval. Het overgrote deel van de enquêtes over de koning toont aan dat de republikeinen een vrij onbeduidende minderheid vormen. De abortuskwestie heeft daar overigens geen verandering in gebracht. Bij wijze van inleiding geven we hieronder een kort overzicht van het recente publieke opinie-onderzoek naar de populariteit van de koning.

In maart 1990, dus vlak voor de 'mini-koningskwestie', werd door het onderzoeksbureau DIMARSO aan 1000 Belgen gevraagd 'door wie Boudewijn dient opgevolgd indien hij, nu of later, zijn troon afstaat.' Slechts 8,6% van de respondenten vond toen dat er een verkozen president in zijn plaats moet komen. Opmerkelijk genoeg was dit aantal hoger in Vlaanderen (9,5%) dan in Brussel (6,3%) of Wallonië (7,8%). 75,7% is van oordeel dat Boudewijn best wordt opgevolgd door een nieuwe monarch. De grote meerderheid van de ondervraagden (60%) opteert daarbij voor prins Filip<sup>1</sup>.

Op woensdag 4 april raakt bekend dat de koning weigert de abortuswet te tekenen. Dezelfde dag nog tracht DIMARSO de reactie van de Belgische bevolking in kaart te brengen. Een kleine meerderheid van 52% vindt dat koning Boudewijn het recht heeft om op morele grond te weigeren een wet te ondertekenen. Maar een veel grotere meerderheid van 77% is van oordeel dat het incident Boudewijn er geenszins toe verplichtte om troonsafstand te doen. Amper 11% vindt het te

---

(1) *De Morgen*, 5 april 1990.

gendeel. Op de koningskwestie werd door Walen en Vlamingen op dezelfde wijze gereageerd <sup>2</sup>.

In de week van 1-7 juni, 2 maanden na de koningskwestie, ondervraagt DIMARSO de Belgische bevolking opnieuw over de monarchie. De omstreden beslissing van koning Boudewijn blijkt weinig of geen verandering te hebben gebracht in het oordeel van de Belgen over het koningschap. 75,2% vindt dat de monarchie moet behouden worden. Slechts 14,6% is bereid om er komaf mee te maken. Net als voor de mini-koningskwestie heeft de monarchie de steun van ongeveer drie vierden van de ondervraagden. Op de vraag of prins Filip de opvolger van koning Boudewijn moet worden antwoordt 73,3% positief. Dat is 13,3% meer dan in maart, maar we moeten er wel rekening mee houden dat de vraagstelling toen niet enkel op de opvolging door prins Filip betrekking had. In tegenstelling tot het onderzoek van maart vindt DIMARSO nu meer monarchisten bij de Vlamingen dan bij de Walen. In Brussel is de steun voor de monarchie het kleinst. De verschillen zijn evenwel relatief klein: In Vlaanderen wil 77% de monarchie behouden, in Wallonië 73,4% en in Brussel 71,9%. Verder blijken de vrouwen koningsgezinder dan de mannen en zijn er meer koningsgezinden in de oudere leeftijdsgroepen <sup>3</sup>.

Een laatste peiling naar de koningsgezindheid dateert van eind augustus 1990 en werd uitgevoerd door Marketing Unit. Aan 500 Vlamingen werd de vraag voorgelegd wat ze als staatshoofd verkiezen: een koning of een president. 78,3% kiest voor de eerste mogelijkheid, 16,2% voor de laatste. Het eerste procent ligt helemaal in de lijn van de verwachten, het tweede is opvallend hoog in vergelijking met de vorige onderzoeken. Verder constateert Marketing Unit dat het aantal monarchisten oploopt tot 86% bij de vrouwen en 89% bij de respondenten van meer dan 55 jaar <sup>4</sup>.

Het hierboven besproken onderzoek schetst weliswaar een algemeen beeld van de houding van de Belgen tegenover de monarchie, maar laat toch heel wat vragen onbeantwoord. Waarom zijn de meeste Belgen voorstander van een monarchie? Zijn het rationele of veeleer emotionele argumenten die daarbij de doorslag geven? In welke mate is het oordeel over de institutie 'koning' afhankelijk van de gevoelens die men koestert ten opzichte van de koning als persoon? Verder geven de hogervermelde onderzoeken geen antwoord op de vraag of de koningsgezindheid verband houdt met de politieke en religieuze overtuiging van de burger. Evenmin is het duidelijk welk beeld de Belg zich vormt van de machtsuitoefening door de koning en in hoeverre hij tevreden is met de invloed die de koning in zijn ogen heeft. Tenslotte worden de resultaten van de genoemde opiniepeilin-

---

(2) *Het Laatste Nieuws*, 5 april 1990.

(3) *La Dernière Heure*, 20 juni 1990.

(4) *Humo*, 6 september 1990.

gen slechts in beperkte mate opgesplitst naar een aantal deelcategorieën van de bevolking.

De 60e verjaardag van de koning en de 40e verjaardag van zijn troonsbestijging leken voor de Afdeling Politologie van de K.U.Leuven een ideale gelegenheid om op zoek te gaan naar een antwoord op die vragen. Daarbij werd er geopteerd voor een grootscheeps survey-onderzoek, waarbij niet minder dan 3000 Belgen grondig werden ondervraagd over hun houding tegenover de monarchie en de koning.

De enquête werd uitgevoerd door het Instituut voor Advies inzake Opiniepeiling (IAO), in nauwe samenwerking met de Afdeling Politologie en de Afdeling Sociologische Theorie en Methoden van de K.U.Leuven. Het veldwerk gebeurde van 22 tot 30 juni 1990. In totaal werden er 1000 Vlamingen, 1000 Walen en 1000 Brusselaars van 18 jaar en ouder door 172 enquêteurs ondervraagd. De steekproeftrekking gebeurde op basis van vooraf gespecificeerde quota's voor het geslacht, de leeftijd en het socio-professionele milieu.

De houding van de respondenten tegenover de monarchie wordt in de vragenlijst vanuit vier verschillende invalshoeken benaderd. Vooreerst wordt hun gevraagd naar het oordeel over de noodzaak van een koning in België. Vervolgens worden ze uitgenodigd om uit te leggen waarom ze vinden dat er in België al dan niet een koning noodzakelijk is. Ten derde wordt er gepeild naar hun houding tegenover de koning als persoon, met behulp van een semantische differentiaalvraag. Daarna volgen een aantal vragen met betrekking tot de gepercipiëerde en de gewenste machtsuitoefening door de koning.

Hieronder bespreken we achtereenvolgens het antwoord op de vier vraagstellingen. Tegelijkertijd gaan we telkens op zoek naar verbanden tussen de afhankelijke variabelen onderling en tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabelen.

## I. Het oordeel over de noodzaak van de monarchie

Om te peilen naar het oordeel van de respondenten over de monarchie als institutie hebben we een vraag overgenomen uit een studie van R. Rose en D. Kavanagh over de monarchie en de politieke cultuur in Groot-Brittannië: "Some people say we really don't need a queen; others disagree. What do you think?"<sup>5</sup>. Bij ons is dat geworden: "Sommigen zeggen dat België een koning nodig heeft. Anderen vinden dat er in België geen koning nodig is. Nog anderen hebben terzake geen mening. Welke mening leunt het dichtst bij de uwe aan?"

Uit Tabel I blijkt eens te meer dat de monarchie in België kan rekenen op een ruime steun van de bevolking. In totaal vindt 61,4% van de bevolking dat er in België een koning nodig is. In Wallonië is het aantal monarchisten het kleinst:

(5) R. ROSE, D. KAVANAGH, *The Monarchy in Contemporary Political Culture*. In: *Comparative Politics*, 1976, nr.4, blz. 548-576.

59,6%. Daarna volgt Vlaanderen met 62,1% en tenslotte Brussel met 63,4%. Het grootste aantal niet-monarchisten vinden we in Vlaanderen : 23%. In Brussel en Wallonië is die groep telkens ongeveer 2,5% kleiner. Niet onbelangrijk is verder dat het aantal respondenten zonder mening in Wallonië beduidend groter is dan in Vlaanderen en Brussel. De verschillen tussen de regio's zijn niet echt groot, maar toch significant <sup>6</sup>.

Het aantal monarchisten in ons onderzoek is merkkelijk lager dan dat in de hogere geciteerde enquêtes, en het aantal niet-monarchisten hoger. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de manier van vragen stellen. De respondenten kregen bij ons uitdrukkelijk de kans om 'weet niet' te antwoorden. Die groep is bij ons dan ook aanzienlijk groter dan in andere onderzoeken, terwijl het aantal monarchisten geslonken is. Allicht zijn de monarchisten bij ons voor een stuk uitgezuiverd van ongeïnteresseerde respondenten die voor de 'gemakkelijkste', d.w.z. de minst controversiële antwoordmogelijkheid kozen in andere onderzoeken. Daarnaast vloeit het grote aantal niet-monarchisten waarschijnlijk voort uit het feit dat die optie bij ons in weinig radicale termen geformuleerd is. De respondenten moesten zichzelf niet het etiket 'republikein' opplakken, maar enkel verklaren dat er geen koning nodig is in België. Daarom spreken we voorzichtigheidshalve over 'niet-monarchisten' in de plaats van 'republikeinen'. Aangezien het er voor ons niet zo zeer op aankomt om het aantal 'monarchisten' en 'republikeinen' haarfijn te bepalen zijn die betekenisnuances echter van ondergeschikt belang. Ons onderzoek beoogt immers vooral te achterhalen welke groepen er meer en minder koningsgezind zijn. Daar gaan we nu uitgebreid op in.

TABEL I

Het antwoord op de vraag 'is er in België een koning nodig?' in Vlaanderen, Wallonië, Brussel en België <sup>7</sup>.

		nodig	niet nodig	weet niet	N
VLAANDEREN	n	617	228	148	993
	%	62,1	23,0	14,9	
WALLONIE	n	594	202	201	997
	%	59,6	20,3	20,2	
BRUSSEL	n	632	200	165	997
	%	63,4	20,1	16,5	
BELGIE*	n	1834	651	500	2985
	%	61,4	21,8	16,7	

\*gewogen volgens het bevolkingsaantal per regio.

(6)  $X^2$  van de kruistabel tussen het oordeel van de noodzaak van de koning en de regio (gewogen volgens het bevolkingsaantal per regio): 13,053 sign. = 0,011 Cramers V = 0,047.

A. *Correlatie met identificatievariabelen*

Om te beginnen blijkt uit de gegevens dat het relatieve aantal monarchisten bij de *vrouwen* telkens iets groter is dan bij de *mannen*. Dat verschil is echter nooit significant.

De variabele *leeftijd* is veel relevanter. Hier is de samenhang met de koningsgezindheid in de drie gevallen significant en relatief sterk. Uit tabel II blijkt dat het aantal koningsgezinden beduidend toeneemt bij oudere generaties. Bij de respondenten van meer dan 65 jaar vinden we het grootste aantal monarchisten. In Wallonië en Vlaanderen daalt dit aantal naarmate men jonger wordt, maar bij de jongste respondenten stijgt de aanhang van de koning opnieuw. In Brussel is dat niet het geval. Daar vormt de jongste generatie de minst koningsgezinde groep. Belangrijk is wel dat een meerderheid in elke leeftijdsgroep overtuigd is van de noodzaak van de monarchie.

TABEL II

Het antwoord op de vraag 'moet er in België een koning zijn?' volgens leeftijd, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

	nodig	niet nodig	weet niet	N
<b>VLAANDEREN</b>	$(X^2 = 27,448 \text{ sign.} = 0,002 \text{ Cramers } V = 0,118)$			
18-24	97 64,7	25 16,7	28 18,6	150
25-34	114 55,6	53 25,9	38 18,5	205
35-44	110 58,5	50 26,6	28 14,9	188
45-54	87 54,4	46 28,8	27 16,8	160
55-64	94 68,1	28 20,3	16 11,6	138
65+	111 75,0	26 17,6	11 7,4	148
<b>WALLONIE</b>	$(X^2 = 23,136 \text{ sign.} = 0,010 \text{ Cramers } V = 0,108)$			
18-24	85 56,3	32 21,2	34 22,5	151
25-34	109 52,2	55 26,3	45 21,5	20
35-44	89 56,3	27 17,1	42 26,6	158
45-54	97 60,6	37 23,1	26 16,3	160
55-64	112 64,4	34 19,5	28 16,1	174
65+	103 70,5	18 12,3	25 17,2	146

	nodig	niet nodig	weet niet	N
BRUSSEL ( $X^2 = 53,761$ sign. = 0,0001 Cramers $V = 0,164$ )				
18-24	n 81 % 55,5	39 26,7	26 17,8	146
25-34	n 112 % 56,6	50 25,2	36 18,2	198
35-44	n 90 % 57,0	27 17,0	41 26,0	158
45-54	n 96 % 60,4	39 24,6	24 15,0	159
55-64	n 101 % 67,8	32 21,5	16 10,7	149
65+	n 150 % 81,5	12 6,5	22 12,0	184

Het verband tussen koningsgezindheid en *beroepssituatie*<sup>7</sup> weerspiegelt grotendeels het vorige: gepensioneerden zijn telkens méér koningsgezind dan andere respondenten. Op te merken valt wel dat er -vooral in Vlaanderen- een tendens bestaat bij huismoeders om zich monarchistischer op te stellen.

Enkel in Brussel houdt de mate van koningsgezindheid ook tot op zekere hoogte verband met het *inkomensniveau*<sup>8</sup>. Bij de laagste inkomensgroep haalt de monarchie net geen meerderheid van aanhangers. Bij de respondenten met een inkomen van 60.000 tot 69.000 BF is de steun voor de monarchie het grootst, maar voor het overige is deze samenhang allesbehalve lineair.

Typisch voor Brussel en Wallonië is ook de significante correlatie met het *studieniveau*<sup>9</sup>. Bij respondenten met een universitaire en een lager technische scholing vinden we door de band wat minder aanhangers van de koning, bij respondenten die enkel hoger secundair onderwijs volgden wat meer. Ook hier een vrij grillig verband dus.

In Wallonië is er een significante, zij het vrij zwakke, samenhang met de variabele *beroepscategorie*<sup>10</sup>. Die moet vooral worden toegeschreven aan het feit dat we bij vrije beroepen, kaders, handelaars en ambachtshui wat meer koningsgezinden vinden.

Helemaal geen samenhang is er met de variabelen *gezinssamenstelling*, sector van *tewerkstelling* en *inkomen*. Samengevat mag men stellen dat van de hierboven besproken identificatievariabelen enkel de leeftijd consistent correleert met het oordeel van de respondenten over de noodzaak van de monarchie.

(7) Vlaanderen:  $X^2 = 24,54$  sign. = 0,002 Cramers  $V = 0,117$   
 Wallonië:  $X^2 = 20,19$  sign. = 0,010 Cramers  $V = 0,11$   
 Brussel:  $X^2 = 41,333$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,115$

(8)  $X^2 = 32,866$  sign. = 0,001 Cramers  $V = 0,134$

(9) Wallonië:  $X^2 = 25,902$  sign. = 0,011 Cramers  $V = 0,114$   
 Brussel:  $X^2 = 27,041$  sign. = 0,008 Cramers  $V = 0,117$

(10)  $X^2 = 18,86$  sign. = 0,042 Cramers  $V = 0,098$

### B. Correlatie met politieke voorkeur

Uit tabel III kunnen we afleiden hoe de steun voor de monarchie samenhangt met de de politieke voorkeur van de respondenten.

De samenhang met de *partijvoorkeur* is aanzienlijk. In Vlaanderen is de CVP de partij met het grootste aantal koningsgezinden (81,1%). Daarna volgen de PVV (64,5%) en de VU (54,1%). In de SP (49,3%) en AGALEV (48,9%) is er net geen volstrekte meerderheid te vinden voor het behoud van de monarchie in België. In het Vlaams Blok (36,9) is dit een uitgesproken minderheid. In het Vlaams Blok vinden we ook het meest respondenten die vinden dat een koning niet hoeft in België: 39,9%, dus toch geen absolute meerderheid. Daarna volgen de Volksunie (34,5%), de SP (32,4%), AGALEV (31,1%), de PVV (19,6%) en de CVP (10,6%).

In Wallonië vinden we hetzelfde patroon terug. De PSC spant de kroon met 84,3% voorstanders van de koning, gevolgd door de PRL (70,2%) de PS (49,9%) en ECOLO (46,8%). Ook in Wallonië dus net geen volstrekte meerderheid voor de koning bij socialisten en groenen, maar ook géén meerderheid tegen: van de groenen vindt 28,7% dat de koning niet nodig is, van de socialisten 22,6%. Bij de PRL en de PSC zijn er dat respectievelijk 16,6% en 7,3%.

Het grote verschil tussen Brussel en de andere gewesten is dat de koning hier in alle partijen een volstrekte meerderheid achter zich heeft staan. Tenminste in de franstalige, want het aantal Vlaamse kiezers in de steekproef is te klein om in dit opzicht veel houvast te bieden. De volgorde tussen de partijen blijft wel behouden. De PSC komt vooraan met 84,8% royalisten. Daarna het FDF (72,0%), de PRL (65,0%), de PS (58,1%) en ECOLO (52,2%). Die rangschikking blijft behouden wanneer we de stemmen van franstalige en Vlaamse partijen samentellen.

Opmerkelijk is wel het grote aantal respondenten zonder mening bij de Groene partijen. In Vlaanderen zijn dat er 20,0%, in Wallonië 24,5% en in Brussel 20,3%. Dit is des te merkwaardig omdat we weten dat het kiezerskorps van beide partijen over het algemeen sterk gepolitiseerd is.

De socialistische kiezers staan vrij afstandelijk tegenover de monarchie en dit weerspiegelt zich ook in de samenhang tussen *vakbondslidmaatschap*<sup>11</sup> en koningsgezindheid, die enkel in Vlaanderen niet significant is. De samenhang is vooral toe te schrijven aan het feit dat we bij de leden van de socialistische bonden beduidend minder monarchisten vinden. In Vlaanderen vindt net de helft van de ABVV-leden dat er een koning nodig is, in Brussel 50,5%. Maar in het Waalse FGTB haalt de koning amper 46,2%. 26,1% is hier van oordeel dat we best zonder een monarchie kunnen. Bij de christelijke vakbonden vinden we telkens wat meer koningsgezinden dan in de bevolking in het algemeen.

(11) Wallonië:  $X^2 = 19,009$  sign. = 0,004 Cramers V = 0,099  
 Brussel:  $X^2 = 19,404$  sign. = 0,04 Cramers V = 0,10



Dat relatief geringe enthousiasme voor de monarchie bij socialisten komt ook tot uiting wanneer we de respondenten opsplitsen volgens *ziekenfondslidmaatschap*. Hier is de correlatie in de drie gevallen significant<sup>12</sup>, voornamelijk omdat we bij de leden van socialistische ziekenfondsen wat minder steun vinden voor de koning, en bij die van de christelijke wat meer. Toch is er ook in de socialistische ziekenfondsen een volstrekte meerderheid van koningsgezinden te vinden, een meerderheid namelijk van 53,0% in Vlaanderen, 53,2% in Wallonië en 52,7% in Brussel.

TABEL III

Het antwoord op de vraag 'Is er in België een koning nodig?' volgens kiesintentie in Vlaanderen, Wallonië en Brussel.\*

		nodig	niet nodig	weet niet	N
VLAANDEREN ( $X^2 = 85,920$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,212)					
SP	n	106	70	39	215
	%	49,3	32,4	18,3	
CVP	n	227	30	23	280
	%	81,1	10,6	8,3	
PVV	n	112	34	28	174
	%	64,5	19,6	15,9	
VU	n	48	31	10	89
	%	54,1	34,5	11,4	
AGALEV	n	50	32	21	103
	%	48,9	31,1	20,0	
VL.BLOK	n	17	18	10	45
	%	36,9	39,9	23,2	
andere	n	29	12	6	47
	%	61,3	26,3	12,4	
WALLONIE ( $X^2 = 88,287$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,219)					
PS	n	167	75	92	334
	%	49,9	22,6	27,5	
PSC	n	171	15	17	203
	%	84,3	7,3	8,4	
PRL	n	124	30	23	177
	%	70,2	16,6	13,2	
ECOLO	n	56	35	29	120
	%	46,8	28,7	24,5	
andere	n	42	23	18	83
	%	50,3	27,8	21,9	
BRUSSEL ( $X^2 = 28,028$ sign. = 0,002 Cramers V = 0,141**)					
PS	n	90	35	30	155
	%	58,1	22,8	19,1	
PSC	n	58	4	6	68
	%	84,8	5,9	9,3	
PRL	n	130	34	36	200
	%	65,0	17,2	17,8	

(12) Vlaanderen:  $X^2 = 17,652$  sign. = 0,007 Cramers V = 0,096  
 Wallonië:  $X^2 = 18,654$  sign. = 0,005 Cramers V = 0,101  
 Brussel:  $X^2 = 20,807$  sign. = 0,002 Cramers V = 0,104

		nodig	niet nodig	weet niet	N
FDF	n	58	14	8	80
	%	72,0	18,1	9,9	
ECOLO	n	63	33	25	121
	%	52,2	27,5	20,3	
SP	n	17	15	8	40
	%	-	-	-	
CVP	n	46	4	4	54
	%	86,2	6,3	7,5	
PVV	n	38	17	7	62
	%	60,4	27,9	11,7	
VU	n	18	0	6	24
	%	-	-	-	
AGALEV	n	5	3	1	9
	%	-	-	-	
VL.BLOK	n	6	2	1	9
	%	-	-	-	
andere	n	53	18	13	84
	%	63,0	21,6	15,4	

\* gewogen volgens het kiesgedrag in 1987

\*\* Vlaamse partijen niet meegerekend

### C. Correlatie met religieuze overtuiging

De sterkste samenhang die we tot nu toe gevonden hebben is die tussen partijvoorkeur en koningsgezindheid. Dit is niet zo vanzelfsprekend, aangezien de rol van de koning, in tegenstelling tot vroeger, nauwelijks een twistpunt vormt tussen de partijen. Achter die correlatie gaat er dan ook een meer fundamentele samenhang schuil: die tussen *religieuze overtuiging* en koningsgezindheid. Tabel IV laat aan duidelijkheid niets te wensen over. Katholieke respondenten zijn beduidend meer geneigd om de monarchie te steunen dan de niet-gelovige respondenten. Het aantal protestanten en mensen met een andere godsdienst is verwaarloosbaar klein in de drie steekproeven, zodat we over die groepen geen uitspraak kunnen doen. Wanneer we gewoon een onderscheid maken tussen katholieken en niet-katholieken dan komen we tot de verrassende vaststelling dat de aanhangers van de monarchie in die laatste groep een minderheid vormen, en dit zowel in Vlaanderen, Wallonië als Brussel. Van de Vlaamse niet-katholieke respondenten vindt slechts 41,0% de monarchie noodzakelijk. 37,5% vindt het tegendeel<sup>13</sup>. In Wallonië bedragen de procenten respectievelijk 45,7% en 29,7%<sup>14</sup> en in Brussel 45,5% en 31,2%<sup>15</sup>.

De grote groep van katholieke respondenten kunnen we nu verder onderverdelen volgens hun mispraktijk. Ook die variabele blijkt een goeie voorspeller van de koningsgezindheid: hoe meer de katholieken naar de mis gaan, hoe groter de

(13)  $X^2 = 87,655$  sign. = 0,0001 Cramers V = 0,229

(14)  $X^2 = 48,382$  sign. = 0,0001 Cramers V = 0,222

(15)  $X^2 = 136,544$  sign. = 0,0001 Cramers V = 0,372

kans dat ze de monarchie in België noodzakelijk vinden. Dit vrij sterke verband vinden we opnieuw in alle drie de gewesten<sup>16</sup>. Telkens bevat de groep Katholieken die elke zondag naar de mis gaan de grootste concentratie van monarchisten, nl. 85,3% in Vlaanderen, 93,1% in Wallonië en 96,5% in Brussel.

TABEL IV

Het antwoord op de vraag 'Is er in België een koning nodig?', volgens religieuze overtuiging, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

		nodig	niet nodig	weet niet	N
<b>VLAANDEREN</b> ( $X^2 = 106,751$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,233)					
ongelovig	n	53	56	20	129
	%	41,1	43,4	15,5	
protestant	n	7	0	3	10
	%	-	-	-	
katholiek	n	485	108	81	674
	%	72,0	16,0	12,0	
andere godsdienst	n	7	11	4	22
	%	-	-	-	
geen rel. overtuiging	n	59	48	39	146
	%	40,4	32,9	26,7	
<b>WALLONIE</b> ( $X^2 = 93,676$ sign. = 0,001 Cramers V = 0,18)					
ongelovig	n	65	58	41	164
	%	39,6	35,4	25,0	
protestant	n	10	2	1	13
	%	-	-	-	
katholiek	n	421	94	108	623
	%	67,6	15,1	17,3	
andere godsdienst	n	19	12	5	36
	%	-	-	-	
geen rel. overtuiging	n	71	36	42	149
	%	47,6	24,2	28,2	
<b>BRUSSEL</b> ( $X^2 = 174,697$ sign.: 0,0001 Cramers V = 0,297)					
ongelovig	n	106	92	44	242
	%	43,8	38,0	18,2	
protestant	n	10	4	3	17
	%	-	-	-	
katholiek	n	403	45	49	497
	%	81,1	9,0	9,9	
andere godsdienst	n	28	3	21	52
	%	53,8	5,8	40,4	
geen rel. overtuiging	n	79	54	46	179
	%	44,1	30,2	25,7	

(16) Vlaanderen:  $X^2 = 33,915$  sign. = 0,0001 Cramers V = 0,16  
 Wallonië:  $X^2 = 51,307$  sign. = 0,0001 Cramers V = 0,20  
 Brussel:  $X^2 = 29,94$  sign. = 0,0001 Cramers V = 0,175  
 (kruistabellen enkel met katholieken)

Hierbij kan men zich natuurlijk de vraag stellen of die aanzienlijke samenhang tussen koningsgezindheid en religie niet voor -althans voor een deel- overlapt met het hogerbeschreven verband tussen leeftijd en koningsgezindheid. We vinden immers proportioneel méér Katholieken bij de oudere generaties <sup>17</sup>. We kunnen die hypothese toetsen door de variabele leeftijd onder controle te houden. In tabel 6 geven we per leeftijdsgroep en per gewest de correlatie tussen het al dan niet Katholiek zijn en de koningsgezindheid.

TABEL VI

Het verband tussen het al dan niet Katholiek zijn en het antwoord op de vraag 'Is er in België een koning nodig?', gecontroleerd volgens leeftijd, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

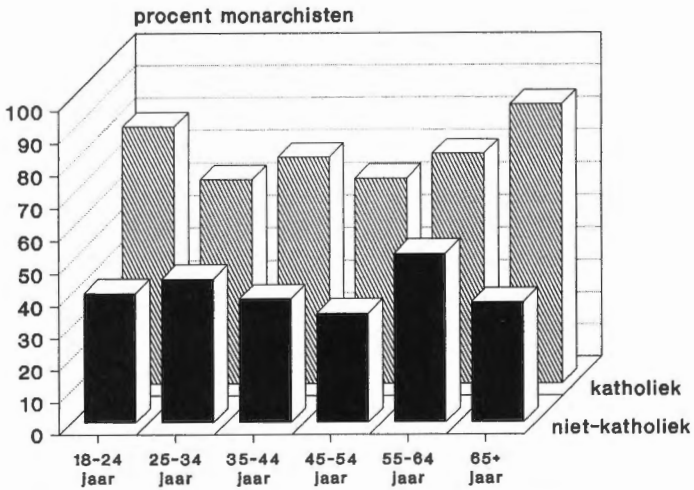
		Vlaanderen	Wallonië	Brussel
18-24 jaar	X <sup>2</sup>	28,386	3,395	1,118
	sign.	0,0001	0,183	0,572
	CramersV	0,436	0,151	0,088
25-34 jaar	X <sup>2</sup>	6,760	6,787	26,481
	sign.	0,034	0,034	0,0001
	CramersV	0,182	0,181	0,366
35-44 jaar	X <sup>2</sup>	19,076	6,371	30,205
	sign.	0,0001	0,041	0,0001
	CramersV	0,320	0,202	0,437
45-54 jaar	X <sup>2</sup>	11,324	2,498	27,869
	sign.	0,003	0,287	0,0001
	CramersV	0,272	0,126	0,425
55-64 jaar	X <sup>2</sup>	4,862	18,525	29,419
	sign.	0,088	0,0001	0,0001
	CramersV	0,188	0,329	0,447
65+ jaar	X <sup>2</sup>	37,268	18,921	15,627
	sign.	0,0001	0,0001	0,0001
	CramersV	0,504	0,361	0,294

De grafieken I, II en III tonen duidelijk aan dat de katholieken in elke leeftijdsgroep méér koningsgezind zijn dan de niet-Katholieken. Uit bovenstaande tabel blijkt dat dit verband in het overgrote deel van de gevallen significant is, maar niet altijd. In Vlaanderen is het niet significant bij de 55-64-jarigen, en is het het meest significant bij de jongsten en de oudsten.

(17) X<sup>2</sup> van de kruistabel tussen leeftijd en katholiek/niet-katholiek in Vlaanderen : 41,338 sign.=0,0001 Cramers V=0,205, in Wallonië: 14,527 sign.=0,013 Cramers V=0,121 en Brussel: 68,573 sign.=0,0001 Cramers V=0,264,

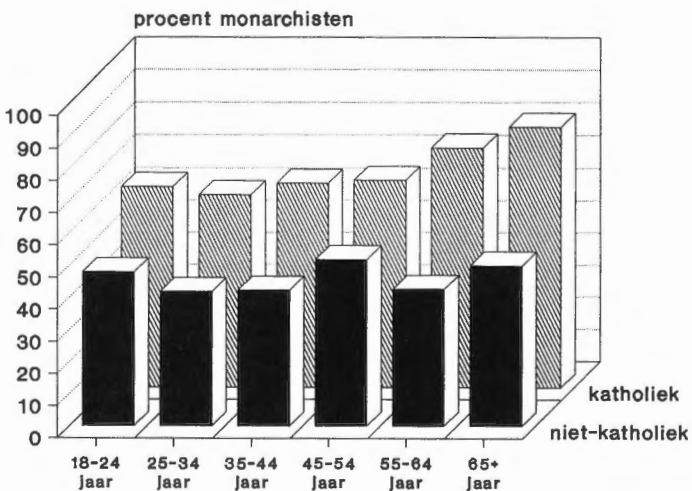
GRAFIEK I  
Is er in België een koning nodig?  
Volgens leeftijd en religie

VLAANDEREN



GRAFIEK II  
Is er in België een koning nodig?  
Volgens leeftijd en religie

WALONIË



In Wallonië daarentegen is het juist niet significant bij de jongsten. Ook de generatie van 45-54-jarigen valt er tussenuit. Net als in Vlaanderen vinden we het sterkste samenhang van katholiciteit en koningsgezindheid bij de oudste groep. In Brussel is het verband in alle leeftijdsgroepen erg sterk - uitgenomen in de jongste groep, waar het verschil tussen katholieken en niet katholieken praktisch helemaal uitgevlakt is. Alles samengenomen mag men stellen dat er, onafhankelijk van de leeftijd, een sterk verband bestaat tussen katholiciteit en koningsgezindheid, met uitzondering evenwel van de jongste leeftijdsgroep in Brussel en Wallonië.

#### D. *Correlatie met het gevoel van verbondenheid*

De monarchie is het symbool bij uitstek van de Belgische staat. Daarom is het aannemelijk dat respondenten die zich méér met België vereenzelvigen ook méér geneigd zijn om de monarchie te verdedigen. Omgekeerd kan men vermoeden dat de respondenten die zich méér met hun regio identificeren afstandelijker staan tegenover het koningshuis.

Tabel VII bevestigt de eerste hypothese. Hoe meer men zich met België verbonden voelt, hoe meer men overtuigd lijkt van de noodzaak van de monarchie. In Wallonië en Brussel is dat verband echter beduidend sterker dan in Vlaanderen. Van de Waalse respondenten die zich het meest met België verbonden voelen vindt 73,0% dat België een koning nodig heeft, van de Brusselse 75,2% en van de Vlaamse 'slechts' 68,5%.

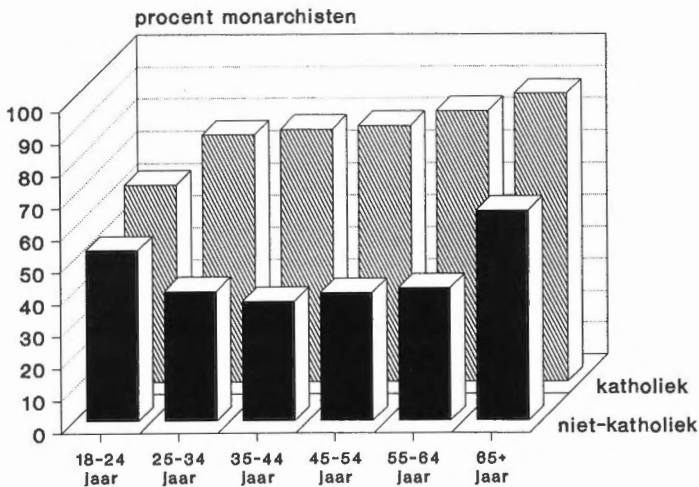
Wat betreft de hypothese dat ook de identificatie met de regio's samenhangt met de koningsgezindheid zijn de data minder éénduidig. De verbondenheid met Vlaanderen (in Vlaanderen en Brussel) heeft alvast weinig of niets te maken met de steun voor de monarchie, net zo min als de identificatie met Brussel. In Wallonië daarentegen bestaat er wel een aanzienlijke correlatie<sup>18</sup>. Van de Walen die zich het meest met hun eigen regio vereenzelvigen acht slechts een minderheid van 46,2% het voortbestaan van de monarchie noodzakelijk. Bij de weinige Brusselselaars die zich in de eerste plaats Waal voelen bedraagt dat aantal slechts 41,5%.

Verrassend is wel dat, in Brussel en Vlaanderen, ook de identificatie met Europa verband houdt met de koningsgezindheid<sup>19</sup>. Hoe meer men gericht is op Europa, hoe minder men overtuigd lijkt van het nut van de monarchie in België. Bij de respondenten die zich in de eerste plaats met Europa vereenzelvigen zijn er in Vlaanderen maar 52,6% koningsgezind. In Brussel valt het vooral op dat de groep respondenten die het minst van Europa moeten weten 71,0% aanhangers van de koning bevat.

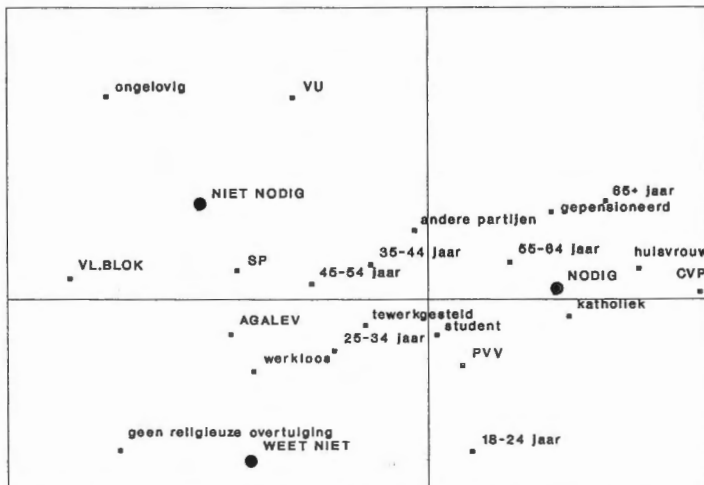
(18)  $X^2 = 22,521$  sign. = 0,001 Cramers  $V = 0,108$

(19) Vlaanderen:  $X^2 = 13,664$  sign. = 0,034 Cramers  $V = 0,084$   
 Brussel:  $X^2 = 23,301$  sign. = 0,003 Cramers  $V = 0,111$

GRAFIEK III  
Is er in België een koning nodig?  
Volgens leeftijd en religie  
BRUSSEL



GRAFIEK IV  
Correspondentieanalyse  
Oordeel over de noodzaak van de koning  
VLAANDEREN



INERTIE : horizontaal:0.055 (89.9%) verticaal: 0.008 (10.1%)



De identificatie met de eigen gemeente, tenslotte, heeft noch in Vlaanderen, noch in Wallonië iets met de steun voor de monarchie te maken.

TABEL VII

Het antwoord op de vraag 'Is er in België een koning nodig?', volgens de mate van verbondenheid met België, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

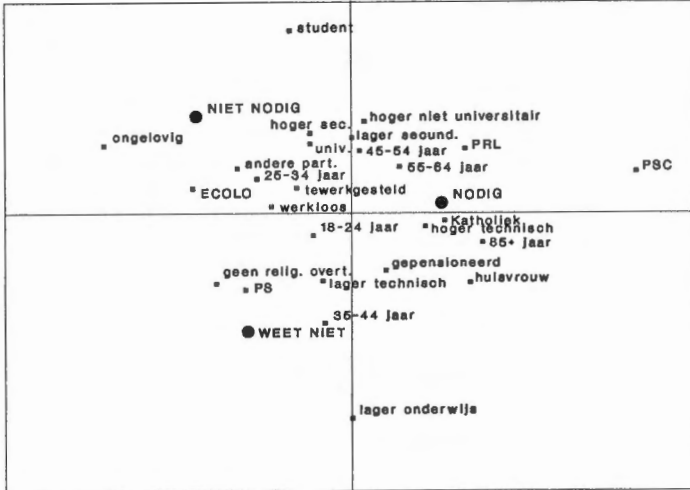
		nodig	niet nodig	weet niet	N
<b>VLAANDEREN</b> ( $X^2 = 15,139$ sign. = 0,019 Cramers V = 0,088)					
1e keuze	n	124	39	18	181
	%	68,5	21,6	9,9	
2e keuze	n	152	59	26	237
	%	64,1	24,9	11,0	
3e keuze	n	278	95	80	453
	%	61,4	21,0	17,6	
4e keuze	n	54	30	20	104
	%	51,9	28,9	19,2	
<b>WALLONIE</b> ( $X^2 = 44,755$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,151)					
1e keuze	n	222	36	46	304
	%	73,0	11,9	15,1	
2e keuze	n	162	59	57	278
	%	58,3	21,2	20,5	
3e keuze	n	165	80	83	328
	%	50,3	24,4	25,3	
4e keuze	n	37	26	13	76
	%	48,7	34,2	17,1	
<b>BRUSSEL</b> ( $X^2 = 46,438$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,156)					
1e keuze	n	246	40	41	327
	%	75,2	12,2	12,6	
2e keuze	n	204	68	67	339
	%	60,2	20,0	19,8	
3e keuze	n	109	57	35	201
	%	54,2	28,4	17,4	
4e keuze	n	46	21	11	78
	%	59,0	26,9	14,1	
5e keuze	n	1	1	4	6
	%	-	-	-	

### E. Besluit

Aan de hand van een *correspondentieanalyse* kunnen we ons nu een algemeen beeld vormen van de significante verbanden die we hierboven hebben besproken. Voor Vlaanderen passen we de analyse toe op de kruistabellen tussen het oordeel over de noodzaak van de koning enerzijds en de leeftijd, de beroepssituatie, de partijvoorkeur en de religieuze overtuiging anderzijds. Voor Brussel en Wallonië houden we bovendien rekening met het studieniveau. Hieronder brengen we de verschillende onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele telkens in één plot samen. (zie grafieken IV, V en VI).

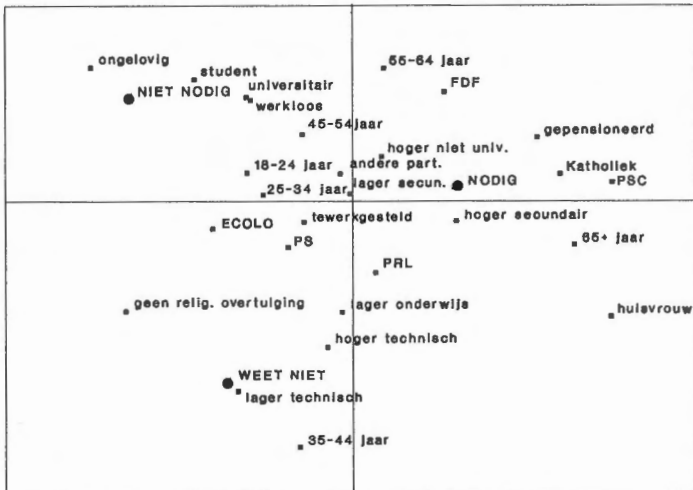
In de drie gewesten is de horizontale dimensie veruit het belangrijkste. Die dimensie komt duidelijk overeen met de tegenstelling tussen koningsgezinden en

GRAFIEK V  
Correspondentieanalyse  
Oordeel over de noodzaak van de koning  
WALLONIE



INERTIE : horizontaal:0.038(78.85%) verticaal:0.01(21.35%)

GRAFIEK VI  
Correspondentieanalyse  
Oordeel over de noodzaak van de koning  
BRUSSEL



INERTIE : horizontaal:0.059(88.1%) verticaal:0.008(11.9%)

niet-koningsgezinden. De verticale dimensie is van ondergeschikt belang en lijkt vooral de weet niet-categorie tegen de twee andere categorieën af te zetten.

Uit grafiek V kunnen we afleiden dat het *verzet tegen de monarchie* in Wallonië vanuit een eerder onverwachte hoek komt. Traditioneel leefde de republikeinse gedachte vooral bij de Waalse socialisten. Daar lijkt nu verandering in gekomen. Momenteel zijn het onder andere de ecologisten die opvallen door hun afwijzende houding. Dit lijkt erop te wijzen dat we de oppositie tegen de monarchie vooral in intellectuele kringen moeten situeren, temeer daar ook de studenten en de universitair gevormden aan de kant van de niet-koningsgezinden scoren. In Brussel is die tendens zelfs nog meer uitgesproken, zoals blijkt uit grafiek VI, maar daarnaast neigen ook de werklozen duidelijk naar een afwijzende houding.

In de drie gewesten scoort de categorie ongelovigen bijzonder hoog op de horizontale dimensie. Zowel in Vlaanderen, Wallonië als in Brussel vormen de ongelovigen inderdaad de categorie met het grootste percentage niet-koningsgezinden. Opmerkelijk is bovendien dat het aantal niet-koningsgezinden in de groep ongelovigen in Vlaanderen nog 8% hoger is dan in Wallonië. In Vlaanderen vormen de ongelovigen een van de weinige groepen waar een relatieve meerderheid zich tegen de koning kant.

Uit grafiek IV blijkt duidelijk dat in Vlaanderen het Vlaams-nationalisme een belangrijke kern van oppositie blijft tegen de monarchie. In tegenstelling tot Wallonië en Brussel vinden we hier ook bij de socialisten relatief veel verzet. Van de respondenten met een socialistische partijvoorkeur vindt in Vlaanderen 32,4% dat een koning niet hoeft, tegenover slechts 22,6% in Wallonië en 22,8% in Brussel. Enkel in Vlaanderen vinden we bij de socialisten meer onvrede met de koning dan bij de groenen.

In de drie gewesten vinden we de grootste *aanhang van de koning* bij katholieken, Christen-democraten, oudere generaties en huisvrouwen. Vooral het feit dat de leeftijdsgroepen van 55-64 jaar en van meer dan 65 jaar in Wallonië zo koningsgezind zijn is verrassend. Nochtans is het precies die generatie die zich in het referendum van 1950 in meerderheid mee heeft verzet tegen de terugkeer van Leopold III en op die manier de monarchie in België aan het wankelen heeft gebracht. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat het Waalse anti-Leopoldisme zich in 1950 vooral in de oudere leeftijdsgroepen concentreerde. Waarschijnlijker is echter dat de jongste generaties die in 1950 aan het referendum hebben deelgenomen geleidelijk aan in royalistische zin zijn geëvolueerd. In het algemeen besluit komen we op deze bevinding terug.

## II. De verantwoording van het oordeel over de noodzaak van de koning

De steun voor de monarchie is een vlag die vele ladingen kan dekken. Een ruime meerderheid van de Belgen is het er blijkbaar over eens dat het voortbestaan van de monarchie noodzakelijk is, maar achter die consensus kunnen uiteenlopende

motiveringen schuilgaan. We hebben een tip van die sluier trachten op te lichten door aan de respondenten vlakaf de vraag te stellen 'waarom moet er volgens u een koning zijn in België?' of 'Waarom is er volgens u geen koning nodig in België?', al naargelang de opinie van de geïnterviewde. Achteraf hebben we de antwoorden op die vraag in een aantal categorieën ingedeeld. Daarbij werd er van meet af aan een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen, aan de ene kant, de rationale motiveringen en, aan de andere kant, de emotionele.

Hieronder geven we telkens het absolute en het relatieve aantal respondenten dat naar een bepaalde reden heeft verwezen. De procenten zijn telkens berekend op basis van het totale aantal voorstanders of tegenstanders van de monarchie. Eén respondent kon wel verschillende argumenten geven, zodat de procenten niet kunnen worden opgeteld. Toch maakt dit niet zoveel verschil uit, aangezien elke respondent gemiddeld maar 1,1 redenen heeft gegeven voor zijn houding pro of contra.

TABEL IX

Argumenten voor het het al dan niet noodzakelijk zijn van de monarchie, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel.

		VLAANDEREN	WALLONIE	BRUSSEL
RATIONEEL PRO				
stabiliteit	n	33	21	45
	%	5,3	3,5	7,1
stabiliteit en leiding	n	105	51	37
	%	17	8,6	5,9
scheidsrechter	n	38	57	71
	%	6,2	9,6	11,2
bindmiddel tussen Vlaand. en Wall.	n	42	137	196
	%	6,8	23	31
uitstraling van België	n	22	51	41
	%	3,6	8,6	6,5
eigen aan de democratie	n	22	21	13
	%	3,6	3,5	2,1
symbool van de natie	n	16	40	3
	%	2,6	6,7	0,5
moet wetten tekenen	n	2	6	0
	%	0,3	1	0
monarchie is goedkoper	n	10	8	3
	%	1,6	1,3	0,5
abortuskwestie	n	1	3	1
	%	0,2	0,5	0,2
moreel gezag	n	5	7	3
	%	0,8	1,2	0,5
TOTAAL*	n	269	365	381
	%	43,6	61,3	60,3

		VLAANDEREN	WALLONIE	BRUSSEL
<b>EMOTIONEEL PRO</b>				
persoon van Boudewijn	n	37	29	56
	%	6	4,9	8,9
traditie	n	175	87	90
	%	28,4	14,6	14,2
vaderlandsliefde zonder meer	n	4	4	4
	%	0,6	0,7	0,6
koningskweslie	n	1	0	3
	%	0,2	0	0,5
originaliteit van de monarchie	n	7	8	6
	%	1,1	1,3	0,9
tautologische argumenten	n	121	97	104
	%	19,6	16,3	16,5
TOTAAL*	n	329	218	250
	%	53,3	36,6	39,6
<b>ANDERE PRO</b>				
	n	44	22	14
	%	7,1	3,7	2,2
<b>RATIONEEL CONTRA</b>				
koning heeft toch geen macht	n	114	110	82
	%	50	54,2	41
opvolging is niet democratisch	n	22	16	33
	%	9,6	7,9	16,5
hindert de werking van de democratie	n	2	3	5
	%	0,9	1,5	2,5
kost te veel	n	55	49	28
	%	24,1	24,1	14
past niet in een federaal land	n	3	3	3
	%	1,3	1,5	1,5
koning is partijdig	n	2	2	6
	%	0,9	1	3
abortuskwestie	n	5	6	9
	%	2,2	3	4,5
TOTAAL*	n	185	160	149
	%	81,1	78,8	74,5
<b>EMOTIONEEL CONTRA</b>				
persoon van de koning	n	2	4	5
	%	0,9	2	2,5
ouderwets	n	10	7	23
	%	4,4	3,4	11,5
Flamingantische reden	n	3	0	1
	%	1,3	0	0,5
tautologische argumenten	n	16	18	23
	%	7	8,9	11,5
TOTAAL*	n	31	29	52
	%	13,6	14,3	26
<b>ANDERE CONTRA</b>				
	n	5	6	3
	%	2,2	3	1,5

\* Totaal = het totale aantal respondenten dat ten minste één keer een bepaald soort argument (bijvoorbeeld: rationeel pro) aanhaalt.

### A. Argumenten pro

Laten we de verschillende argumenten eens van nabij bekijken, te beginnen bij de *rationele argumenten pro*. Van de voorstanders van de monarchie zijn er in Vlaanderen 5,3%, in Wallonië 3,5% en in Brussel 7,1% die vinden dat de monarchie in België een zekere continuïteit verzekert in het bestuur. De koning staat garant voor de *politieke stabiliteit*. Velen verwijzen daarbij uitdrukkelijk naar politieke crisissen: "In tijd van crisis is het land nooit zonder leiding".

Een tweede argumentatie ligt in het verlengde van de vorige, maar is veel radicaler: de koning zorgt voor *stabiliteit én leiding*. De koning is er nodig omdat het land nood heeft aan een 'leider', een 'chef', iemand die de knoop doorhakt en de uiteindelijke beslissingen neemt, ook buiten crisisperiodes. Bij de mensen die we in deze categorie hebben ondergebracht klinkt duidelijk het geloof door dat de koning niet alleen symbolisch, maar ook effectief de leiding van het land in handen heeft. We hebben hier in de meeste gevallen te maken met een autoritaire opvatting over het koningschap: "Er moet iemand zijn met de alleenheerschappij", "Een koning moet orde en gezag handhaven", of, minder extreem: "Il faut quelqu'un pour diriger le pays", "De koning is nodig om het land te besturen". Vooral in Vlaanderen (17%) is die zienswijze nogal courant. In Wallonië (8,6%) en Brussel (5,9%) komt ze beduidend minder voor.

Vooral in Brussel (11,2%) en in Wallonië (9,6%), maar ook in Vlaanderen (6,2%), verwijzen nogal wat voorstanders van de monarchie naar de *scheidsrechttersrol* van de koning. De koning staat boven alle maatschappelijke tegenstellingen en partijdige belangen. Hij staat borg voor de gelijkheid tussen alle Belgen: "De koning zorgt voor vrede en gelijkheid", "C'est le seul qui est capable d'arrondir les angles", "Sans lui il y a trop de tendances différentes."...

De verwijzing naar de eenheid van België is een speciaal geval van het vorige argument: nu wordt er expliciet naar de communautaire problematiek verwezen. De monarchie is het enige *bindmiddel tussen Vlamingen en Walen*, het enige wat België nog samenhoudt. De koning overstijgt de communautaire tegenstellingen: "La royauté est le ciment qui unit tous les belges", "Sans roi il y aurait la guerre: guerre régionale et communale, francophone, néerlandophone."... Vooral in Brussel (31%) en Wallonië (23%) is die gedachtengang erg in trek. In beide gevallen is het het argument waar het meest wordt naar verwezen ter verdediging van de monarchie. In Vlaanderen (6,8%) is deze argumentatie duidelijk veel minder frequent.

Sommige respondenten vinden de koning belangrijk omdat hij België vertegenwoordigt in het buitenland en ons daar een goed imago bezorgt. De monarchie is nuttig voor de *internationale uitstraling* van ons land, het afschaffen ervan zou ons internationaal prestige schaden: "Il faut être bien représenté à l'étranger", "Pour les relations avec les autres pays",... In Wallonië (8,6%) en Brussel (6,5%) is dit argument belangrijker dan in Vlaanderen (3,6%).

De verwijzing naar de *symboolfunctie* van de koning sluit hier zeer dicht bij aan. De koning is er nodig als symbool van het land, als vertegenwoordiger van de Belgische bevolking.

Hier en daar wordt de monarchie ook verdedigd met de stelling dat die institutie het *democratisch functioneren van onze instellingen garandeert*. Dankzij de koning is er een evenwicht tussen de instellingen. Minder gesofisticeerd is de redenering dat er bij een goeie democratie gewoonweg een koning hoort. Al bij al is deze gedachtensprong eerder zeldzaam.

Een beperkt aantal respondenten houdt het bij een puur formalistische argumentatie : de koning is er nodig om *de wetten te tekenen*.

Relatief klein in aantal zijn ook diegenen die lijken te repliceren op het argument van de te hoge kost van de monarchie en erop wijzen dat een *president* door de band veel *duurder* uitvalt.

Tenslotte zijn er een paar respondenten die het *morele gezag* van de koning inroepen ter verdediging van de monarchie in België. Opvallend is evenwel dat er slechts uiterst zelden wordt verwezen naar de *abortuskwestie* om de steun voor de monarchie te staven.

Zoals gezegd doet slechts een minderheid van de royalistische respondenten een beroep op puur *emotionele argumenten* om hun houding te funderen. Ietwat verrassend is de vaststelling dat er daarbij niet zo bijzonder veel naar de *persoon van de koning* wordt verwezen. Antwoorden in de zin van : "De koning is braaf", "Ik zie graag de koning", of : "Het is een sympathieke man" komen natuurlijk wel voor, maar in relatief geringe mate : 6% in Vlaanderen, 4,9%, in Wallonië en 8,9% in Brussel.

Een veel belangrijker emotionele basis voor de steun aan de monarchie is de gehechtheid aan de *traditie*. Vaak wordt er verwezen naar het feit dat België al altijd een monarchie geweest is. Hier speelt duidelijk ook een angst voor verandering : de bewijslast wordt als het ware verschoven naar de tegenstanders van de monarchie. Waarom zouden we het beter hebben wanneer we breken met de traditie van het koningschap? In Vlaanderen steekt dit argument met kop en schouders boven de andere uit : 28,4% van de koningsgezinden gebruikt het. In Wallonië (14,6%) en Brussel (14,2%) daarentegen wordt die argumentatie voorbijgestoken door de verwijzing naar de eenheid van België.

Vrij veel respondenten gebruiken ook argumenten die eigenlijk geen argumenten zijn. Ze vinden de koning nodig omdat "ze voorstander zijn van de monarchie", of "omdat België een koninkrijk is." In Vlaanderen maakt 9,6% van de koningsgezinde respondenten zo een *tautologische redenering*. In Wallonië en Brussel zijn er dat respectievelijk 16,3% en 16,5%.

Verwaarloosbaar weinig respondenten verwijzen naar de naoorlogse *koningskwestie* om hun steun voor de koning te verantwoorden. Evenmin zijn er veel die

vinden dat ze uit loutere *vaderlandsliefde* verplicht zijn om de monarchie te steunen.

Tenslotte zijn er nog enkelingen die de monarchie kennelijk appreciëren als een soort van kunstwerk. Het is "iets speciaals", "iets moois", "iets origineels", iets wat de banaliteit doorbreekt en ons differentieert van de andere landen: "C'est bien, c'est comme le beffroi sur la grande place de Mons".

### B. Argumenten contra

Bij de min of meer *rationele argumenten* die worden aangevoerd om aan te tonen dat een koning niet echt hoeft in België is er één die duidelijk uit de band springt. Zowat in de helft van de gevallen wijzen de minder koningsgezinde respondenten erop dat de koning toch *geen macht* heeft. Hij is overbodig aangezien hij in de praktijk toch niets te zeggen heeft. Als puntje bij paaltje komt zijn het toch de ministers die beslissen: "Il sert de parade, le gouvernement est suffisant", "hij is toch slechts een pion in het schaakspel van de ministers." In Vlaanderen wordt die redenering door 50% van de niet-monarchisten gemaakt, in Wallonië door 54,2% en in Brussel door 41%.

Vrij populair is ook het argument van de *té hoge kost* van de monarchie. Die reden wordt aangehaald door 24,1% van de niet koningsgezinde respondenten in Vlaanderen en Wallonië, en door 14% in Brussel. Die argumentatie wordt vaak gecombineerd met de vorige: de koning wordt dik betaald om al bij al niet bijster veel te doen. Het ligt vele tegenstanders van de monarchie ook op de lever dat we niet enkel voor de koning zelf betalen -een president zou tenslotte ook kosten- maar voor de hele koninklijke familie.

Meer fundamenteel is het argument dat de koning *niet democratisch* wordt *verkozen* door het volk en dat er dus geen democratische controle op kan worden uitgeoefend. Toch wordt dit de monarchie relatief zelden ten kwade geduid. In Vlaanderen zijn er 9,6% en in Wallonië 7,9% die omwille van die reden afstand nemen van de monarchie. In Brussel zijn het er duidelijk meer (16,5%) en komt dit argument op de tweede plaats. In Vlaanderen en Wallonië daarentegen wordt het verdrongen door het argument van de te hoge kost.

Een variante van de vorige argumentatie is de stelling dat de monarchie een *binderpaal* vormt voor het *vlot functioneren van de democratie*, niet zozeer omwille van het erfelijkheidsprincipe, maar wel omdat zijn precieze functie nergens gespecificeerd is en dit kan leiden tot een blokkering van het democratische kaderwerk. Een dergelijke juridisch-technische gedachtengang vinden we uiteraard maar bij een paar respondenten.

Even zeldzaam is de redenering dat de monarchie in feite een *anomalie* is in een *gefederaliseerde staat*. De koning symboliseert een eenheidsstaat die toch niet meer bestaat, en is daarom overbodig geworden, zo vinden enkelingen.

Tenslotte is het veelbetekend dat er uiterst weinig respondenten zijn die ofwel impliciet ofwel expliciet naar de abortuskwestie verwijzen om hun gering enthous-



siasme voor de monarchie te verantwoorden. Er zijn er maar heel weinig die -in algemene termen- aanvoeren dat de koning *partijdig* is en slechts de belangen van bepaalde groepen in de maatschappij op het oog heeft. De respondenten die uitdrukkelijk stellen dat ze aanstoot nemen aan de houding van de koning in de *abortuskwestie* zijn al evenmin erg talrijk.

De stelling dat we in België geen koning nodig hebben stoelt slechts in uitzonderlijke gevallen op een puur *emotionele* afkeer van de koning en de monarchie. Met *de koning als persoon* hebben slechts enkele respondenten het moeilijk. Verder zijn er praktisch geen respondenten die om *emotioneel-Flamingantische redenen* (repressie, anti-Belgicisme,...) rancuneus staan tegenover het hof. Wel zijn er een paar die de monarchie zonder meer *ouderwets* vinden, zonder verdere uitleg. Vooral in Brussel komt dit nogal wat voor (11,5%).

Relatief frequent zijn opnieuw de *tautologische argumentaties*. Sommige respondenten kanten zich tegen de monarchie omdat ze "voorstander zijn van een president", of omdat "het zonder een koning ook wel zal gaan", zonder dat ze die houding verder toelichten.

Welke argumenten wegen er nu uiteindelijk door in de publieke opinie : de rationele of de emotionele ? Uit tabel IX kunnen we afleiden dat bij de Vlaamse voorstanders van de monarchie de emotionele argumenten belangrijkste zijn en bij de Waalse en Brusselse de rationele. Van de Vlaamse koningsgezinden gebruikt slechts 43,6% een of meerdere keren een rationeel argument. In Wallonië en Brussel zijn dat er respectievelijk 61,3% en 60,3%. 53,3% van de Vlaamse voorstanders van de monarchie reageert -minstens één keer- emotioneel, tegenover slechts 36,6% in Wallonië en 39,6% in Brussel.

Tussen de Vlaamse en Franstalige tegenstanders van de monarchie is het verschil minder groot. In de drie gewesten is de rationele argumentatie duidelijk van doorslaggevend belang bij het zich afzetten tegen de monarchie. Bij de Vlaamse tegenstanders gebruikt 81,1% minstens één rationeel argument, bij de Waalse 78,8% en bij de Brusselse 74,5%. De emotionele tegenargumenten zijn wel belangrijker in Brussel (26%) dan in Vlaanderen (13,6%) of Wallonië (14,3%).

Het kan nu natuurlijk interessant zijn om eens na te gaan of bepaalde argumenten pro of contra de monarchie eigen zijn aan bepaalde groepen in de maatschappij. Of er met andere woorden correlaties te vinden zijn met een aantal onafhankelijke variabelen. Bij die zoektocht moeten we ons wel beperken tot die argumenten die relatief vaak voorkomen. Zo is het doenbaar om in Vlaanderen eens te kijken wie precies een eerder autoritaire opvatting heeft over de monarchie, terwijl we in Wallonië en Brussel de groep respondenten die verwijzen naar de eenheid van België verder kunnen analyseren. Tenslotte is het in de drie gewesten mogelijk om een onderscheid te maken tussen de respondenten die al dan niet het argument van de traditie invoeren.

In Wallonië gebruiken de respondenten die zich het meest met België verbonden voelen het argument van *de eenheid van het land* iets meer dan zij die zich

het minst met België verbonden voelen. Bij de eerste groep is dat 28,4%, bij de laatste groep 24,3%. Die samenhang is echter net niet significant <sup>20</sup>. Er bestaat wel een significant verband met de kiesintentie. Het argument van de eenheid wordt opvallend meer gebruikt door de liberalen (36,7%) en opvallend minder door de socialisten (16,2%) <sup>21</sup>. In Brussel is er een samenhang met het studieniveau. Hoe meer men gestudeerd heeft, hoe meer men dit argument inroept <sup>22</sup>. Bij universitaire doen er dit 55,8%, bij lager geschoolden slechts 16,4%.

Het gebruik van het *traditieargument* hangt in Vlaanderen opmerkelijk genoeg samen met de mispraktijk, maar niet met de religieuze overtuiging als zodanig. Hoe meer men naar de mis gaat, hoe meer men de traditie inroept als argument ter verdediging van de monarchie <sup>23</sup>. In Wallonië en Brussel ontbreekt elke correlatie.

In Vlaanderen zijn respondenten met een lagere scholing meer geneigd om de koning te beschouwen als de handhaver van orde en gezag dan de hogergeschoolden. Van de respondenten met enkel lagere opleiding verwijst 18,2% naar het argument van de *leiding en de stabiliteit* <sup>24</sup>. Bij universitaire is dat slechts 6,7%. Verder blijkt men meer naar dit argument te verwijzen naarmate men zich meer met zijn eigen gemeente verbonden voelt <sup>25</sup> en minder met Europa <sup>26</sup>.

### III. Het oordeel over de koning als persoon

Uit wat voorafgaat blijkt dat de respondenten weinig verwijzen naar de persoonlijkheid van koning Boudewijn om hun houding tegenover de monarchie te ver-

---

(20)  $X^2$  van de kruistabel tussen het al dan niet gebruiken van het argument van de eenheid en de verbondenheid met België (enkel bij respondenten die vinden dat er een koning nodig is): 7,047 sign. = 0,07 Cramers  $V = 0,110$ .

(21)  $X^2$  van de kruistabel tussen het al dan niet gebruiken van het argument van de eenheid van België en de kiesintentie (enkel bij respondenten die vinden dat er een koning nodig is): 18,838 sign. = 0,001 Cramers  $V = 0,186$ .

(22)  $X^2$  van de kruistabel tussen het al dan niet gebruiken van het argument van de eenheid van het land en het onderwijsniveau (enkel koningsgezinden): 51,855 sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,287$ .

(23)  $X^2$  van de kruistabel tussen het al dan niet gebruiken van het traditieargument en de mispraktijk (enkel bij katholieken die vinden dat er een koning nodig is): 17,155 sign. = 0,002 Cramers  $V = 0,19$ .

(24)  $X^2$  van de kruistabel tussen het al dan niet gebruiken van het argument van de leiding en de orde en het studieniveau (enkel bij koningsgezinden): 17,616 sign. = 0,007 Cramers  $V = 0,17$ .

(25)  $X^2$  van de kruistabel tussen het al dan niet gebruiken van het argument van de stabiliteit en de leiding en de verbondenheid met de eigen gemeente (enkel bij koningsgezinden): 16,252 sign. = 0,001 Cramers  $V = 0,164$ .

(26)  $X^2$  van de kruistabel tussen het al dan niet gebruiken van het argument van de stabiliteit en de leiding en de verbondenheid met Europa: = 11,185 sign. = 0,011 Cramers  $V = 0,136$ .

klaren. Dit is in zekere zin logisch, aangezien de vraag naar de noodzaak van een koning in België de monarchie als institutie betrof, en dus in principe niets van doen had met de koning als persoon, met zijn karakter, zijn intellect, zijn charme, enz... Toch is dit onderscheid al bij al vrij theoretisch. Intuïtief lijkt het dan ook nogal verwonderlijk dat de respondenten zich bij hun oordeel over de nuttigheid van de institutie 'koning' niet op sleeptouw laten nemen door hun houding tegenover de mens Boudewijn.

Om hierover uitsluitsel te krijgen werden er in de enquête ook een aantal vragen ingelast die heel specifiek op de persoon van Boudewijn betrekking hebben. Het gaat om een semantische-differentiaal-vraag die is overgenomen uit een onderzoek naar de perceptie van persoonlijkheidskenmerken van politici<sup>27</sup>. In tegenstelling tot het onderzoek van De Witte en Lagrou is het bij ons echter niet de bedoeling om na te gaan welke uiteenlopende kenmerken de respondenten zoal onderscheiden. Het komt er in hoofdzaak op aan om te achterhalen hoe de houding tegenover de koning als persoon samenhangt met het oordeel over de monarchie, en welke groepen er meer of minder positief staan tegenover de koning.

Een factoranalyse toont aan dat de antwoorden op de 6 schaalitems sterk gelijklopend zijn. Zowel in Vlaanderen, Wallonië als Brussel beschrijft de eerste factor zowat twee derden van de variantie (Cfr. tabel X). De 6 items meten met andere woorden een grotendeels gemeenschappelijke, onderliggende variabele die we de 'houding tegenover de koning als persoon' kunnen noemen.

TABEL X

Principale componenten van de semantische differentiaal-items m.b.t. de koning, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel

	VLAANDEREN	WALLONIE	BRUSSEL
(on)rechtvaardig	0,81	0,77	0,81
(on)geloofwaardig	0,83	0,77	0,83
(on)eerlijk	0,84	0,81	0,78
sym(anti)pathiek	0,78	0,74	0,78
(on)ervaren	0,81	0,76	0,79
(on)verstandig	0,79	0,81	0,80
variantiebijdrage	3,94	3,60	3,84

Uit de analyse blijkt dat de respondenten over het algemeen positief staan tegenover de persoon van koning Boudewijn. Wel blijken Waalse respondenten iets minder positief ingesteld dan de Vlaamse, maar het verschil is relatief klein. Meer bepaald zijn de Walen en de Brusselaars over het algemeen wat minder ge-

(27) H. DE WITTE, L. LAGROU, Psychologische aspecten van gepersonaliseerde verkiezingen. Perceptie van de persoonlijkheid van de kandidaten en de invloed ervan op het stemgedrag. In: *Res Publica*, 1984, nr.5, blz. 615-644.

neigd om de koning 'zeer rechtvaardig' of 'zeer geloofwaardig' te vinden en ook wat zijn ervaring betreft scoren ze wat meer aan de negatieve kant. Wanneer we kruistabellen maken tussen, aan de ene kant, de zes items en, aan de andere kant, het gewest waartoe de respondenten behoren, dan stellen we telkens vast dat de profielen in de drie gewesten significant verschillen <sup>28</sup>. Een variantieanalyse toont echter aan dat de variabele 'regio' amper 0,8% van de variantie van de factor 'houding tegenover de koning' kan verklaren <sup>29</sup>. Er blijkt een significant verschil te bestaan tussen Vlaanderen en Brussel en Vlaanderen en Wallonië, maar niet tussen Wallonië en Brussel.

Nu komen we tot de vraag of de respondenten die vinden dat er in België een koning nodig is hoger scoren op de factor 'houding tegenover de koning' dan zij die vinden dat er geen koning nodig is. Uit een variantieanalyse blijkt dat voorstanders van de monarchie beduidend positiever staan tegenover de persoon van de koning dan de tegenstanders ervan, en dit zowel in Vlaanderen, Wallonië als Brussel. De variabele 'oordeel over de noodzaak van de monarchie' beschrijft in Vlaanderen 19,4% van de variantie van de factorscores <sup>30</sup>, in Wallonië 23,6% <sup>31</sup> en in Brussel 30,8% <sup>32</sup>. De correlatie tussen beide variabelen is dus aanzienlijk. Ons vermoeden dat de houding tegenover de koning als persoon en de koning als institutie hoe dan ook grondig verstrengeld zijn wordt dus bevestigd. Bovendien blijkt die verwevenheid in Brussel het grootst en in Vlaanderen het kleinst.

In het licht van de hogergemaakte vaststelling dat Vlamingen meer emotioneel royalist zijn is dat laatste nogal opmerkelijk. Vergeten we echter niet dat die emotie vooral te maken had met een gehechtheid aan de traditie en een vrees voor verandering, en niet zozeer met de persoon van de koning.

### A. Correlatie met identificatievariabelen

Gezien de sterke samenhang tussen de opinie over de noodzaak van de koning en de houding tegenover zijn persoon, is het vrij voorspelbaar welke onafhankelijke variabelen het meest met die houding zullen correleren. We overlopen opnieuw eerst de identificatiegegevens.

In Wallonië en Brussel staan het *geslacht* van de respondenten en hun houding tegenover koning Boudewijn volledig los van elkaar, maar in Vlaanderen blijkt er

- 
- (28) (on)rechtvaardig:  $X^2 = 78,701$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,115$   
 (on)geloofwaardig:  $X^2 = 92,650$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,125$   
 (on)eerlijk:  $X^2 = 54,592$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,096$   
 sym(anti)pathiek:  $X^2 = 39,305$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,081$   
 (on)ervaren:  $X^2 = 49,866$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,092$   
 (on)verstandig:  $X^2 = 73,838$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,112$
- (29) F-waarde = 11,37  $r^2 = 0,0078$  sign. = 0,0001  
 (30) F-waarde = 97,14  $r^2 = 0,194$  sign. = 0,0001  
 (31) F-waarde = 143,29  $r^2 = 0,236$  sign. = 0,0001  
 (32) F-waarde = 203,64  $r^2 = 0,3075$  sign. = 0,0001

wel een licht verband te zijn : vrouwen staan ietwat positiever tegenover hem dan mannen <sup>33</sup>.

De *leeftijd* van de respondenten blijkt een betere basis om de attitude tegenover koning Boudewijn te voorspellen. Maar echt sterk is het verband zeker niet <sup>34</sup>. De variabele leeftijd beschrijft in de drie gevallen amper 5% van de variantie. Oudere respondenten staan over het algemeen positiever dan jongeren. Vooral in Brussel is het verschil aanzienlijk.

Ook tussen de *beroepssituatie* en de houding tegenover Boudewijn bestaat er een aanzienlijke correlatie. In Brussel beschrijft die variabele zelfs ongeveer 7% van de variantie, in Vlaanderen en Wallonië iets minder <sup>35</sup>. Huisvrouwen en gepensioneerden hebben over het algemeen wat meer bewondering voor de figuur van Boudewijn. In Brussel onderscheiden de studenten zich door hun minder positieve score. De kans lijkt echter vrij groot dat deze samenhang met de beroepssituatie ten minste gedeeltelijk overlapt met de in de vorige paragraaf besproken correlatie.

In Vlaanderen en vooral Brussel is er een zekere samenhang met het *studieniveau* <sup>36</sup>. In Vlaanderen hebben respondenten met een lagere of een lager-seculaire opleiding de neiging om iets positiever te staan tegenover de koning. In Brussel moet het verband hoofdzakelijk worden toegeschreven aan het feit dat de universitaireren wat afstandelijker staan tegenover koning Boudewijn.

De lichte correlatie in Brussel met het *inkomen* <sup>37</sup> vloeit voort uit het feit dat de hogere inkomenscategorïen wat positiever staan tegenover de koning, maar het verschil is miniem.

De *grootte van het gezin*, de *beroepscategorie* en de *sector van tewerkstelling*, tenslotte, hebben kennelijk weinig of niets met de attitude tegenover koning Boudewijn te maken.

### B. Correlatie met de politieke voorkeur

Dat de *kiesintentie* een relatief goeie basis blijkt om het oordeel tegenover koning te voorspellen is geen verrassing <sup>38</sup>. De christen-democraten zijn in beide ge-

(33) F-waarde = 9,51  $r^2 = 0,01$  sign. = 0,0021

(34) Vlaanderen : F-waarde = 10,11  $r^2 = 0,049$  sign. = 0,0001  
Wallonië : F-waarde = 8,49  $r^2 = 0,043$  sign. = 0,0001  
Brussel : F-waarde = 11,29  $r^2 = 0,056$  sign. = 0,0001

(35) Vlaanderen : F-waarde = 12,02  $r^2 = 0,0519$  sign. = 0,0001  
Wallonië : F-waarde = 9,19  $r^2 = 0,0439$  sign. = 0,0001  
Brussel : F-waarde = 15,58  $r^2 = 0,0698$  sign. = 0,0001

(36) Vlaanderen : F-waarde = 2,89  $r^2 = 0,017$  sign. = 0,0085  
Brussel : F-waarde = 5,38  $r^2 = 0,033$  sign. = 0,0001

(37) F-waarde = 3,33  $r^2 = 0,022$  sign. = 0,003

(38) Vlaanderen : F-waarde = 14,1  $r^2 = 0,0824$  sign. = 0,0001

westen beduidend enthousiaster over koning Boudewijn dan de respondenten die een andere partij verkiezen. De liberalen stellen zich eveneens telkens wat positiever op. Ook het oordeel over de noodzaak van een koning correleerde op die manier met de kiesintentie.

De correlatie met het *vakbondslidmaatschap*<sup>39</sup> is het sterkst in Vlaanderen en het minst sterk in Wallonië. Leden van socialistische vakbonden hebben duidelijk meer reserve tegenover de figuur van de koning dan leden van de christelijke bonden en niet-leden. Dit weerspiegelt zich ook in het ietwat zwakkere verband met het *ziekenfondslidmaatschap*<sup>40</sup>: leden van christelijke fondsen staan wat positiever, leden van socialistische wat minder positief.

### C. Correlatie met de religieuze overtuiging

De onafhankelijke variabele die het sterkst met de houding tegenover de koning correleert is -net als bij het oordeel over de noodzaak- de *religieuze overtuiging*<sup>41</sup>. Vooral in Brussel blijkt dat een relatief soliede basis om te voorspellen hoe positief men tegenover koning Boudewijn staat. Ongelovigen en respondenten zonder religieuze overtuiging vellen gemiddeld een minder positief oordeel over de koning dan de katholieken. De ongelovigen zijn door de band het meest negatief. Vooral in Brussel is het verschil soms vrij spectaculair. Ter illustratie : van alle ongelovigen in Brussel vindt 37,4% dat koning Boudewijn ongeloofwaardig is, en 18,9% dat hij onrechtvaardig is. Bij de katholieken bedragen die procenten respectievelijk 4,9% en 2,8%.

Daarnaast verschilt de houding van de katholieken tegenover de koning significant volgens de *mate waarin men naar de mis gaat*<sup>42</sup>. De grootste bewonderaars van de koning vinden we duidelijk in de groep trouwe misgangers.

---

Wallonië:	F-waarde = 16,91 $r^2 = 0,0715$ sign. = 0,0001
Brussel:	F-waarde = 6,83 $r^2 = 0,08$ sign. = 0,0001
(39) Vlaanderen:	F-waarde = 11,55 $r^2 = 0,0475$ sign. = 0,0001
Wallonië:	F-waarde = 5,59 $r^2 = 0,0237$ sign. = 0,0002
Brussel:	F-waarde = 9,4 $r^2 = 0,039$ sign. = 0,0001
(40) Vlaanderen:	F-waarde = 11,07 $r^2 = 0,0339$ sign. = 0,0001
Wallonië:	F-waarde = 4,08 $r^2 = 0,0137$ sign. = 0,0069
Brussel:	F-waarde = 7,73 $r^2 = 0,0246$ sign. = 0,0001
(41) Vlaanderen:	F-waarde = 29,07 $r^2 = 0,1076$ sign. = 0,0001
Wallonië:	F-waarde = 27,53 $r^2 = 0,1047$ sign. = 0,0001
Brussel:	F-waarde = 58,20 $r^2 = 0,1983$ sign. = 0,0001
(42) Vlaanderen:	F-waarde = 11,74 $r^2 = 0,0675$ sign. = 0,0001
Wallonië:	F-waarde = 8,19 $r^2 = 0,0523$ sign. = 0,0001
Brussel:	F-waarde = 8,66 $r^2 = 0,0684$ sign. = 0,0001

#### D. Correlatie met het gevoel van verbondenheid

Rest tenslotte de vraag of de *mate van identificatie met de Belgische staat* de attitude tegenover koning Boudewijn kleurt. Dit is inderdaad in zekere mate het geval. Hoe meer de respondenten zich met België identificeren, hoe positiever ze staan tegenover de koning <sup>43</sup>. Het verband is het sterkst in Brussel en het minst sterk in Vlaanderen.

In Brussel correleert ook de *verbondenheid met Vlaanderen* tot op zekere hoogte met de attitude tegenover de koning <sup>44</sup>. Wie Vlaanderen als tweede keuze heeft stelt zich beduidend positiever op tegenover de figuur van koning Boudewijn. Het omgekeerde fenomeen doet zich voor in verband met de *verbondenheid met Wallonië* <sup>45</sup>. Hoe minder men zich met die regio identificeert, hoe positiever de figuur van de koning wordt geëvalueerd.

Opmerkelijk is opnieuw dat ook de *gerichtheid op Europa* iets te maken heeft met de houding tegenover de koning, althans in Vlaanderen en Brussel <sup>46</sup>. Wie zich in sterke mate met Europa vereenzelvigd is door de band kennelijk wat minder enthousiast over de figuur van koning Boudewijn.

Tussen de *verbondenheid met de eigen gemeente* en de attitude tegenover de koning, tenslotte, bestaat er geen verband.

#### IV. Het oordeel over de macht van de koning

In het GLOPO-onderzoek van 1975 werd aan 1521 respondenten gevraagd hoeveel invloed de koning in hun ogen had op de Belgische politiek. Ze konden daarbij een cijfer kiezen van 0 tot 100, 0 kwam overeen met 'helemaal geen invloed' en 100 met 'zeer veel invloed'. Daarnaast werd ook onderzocht of de burgers tevreden waren met de macht van de koning en, zo niet, in welke zin ze die wilden gewijzigd zien. Concreet werd er gevraagd of ze vonden dat de koning te veel, genoeg of te weinig macht had <sup>47</sup>.

Beide vragen hebben we ook in onze enquête gesteld, zodat we nu kunnen nagaan in hoeverre en in welke zin de visie van de burger op de machtsuitoefening van de koning in de loop van de voorbije 15 jaar gewijzigd is.

(43) Vlaanderen : F-waarde = 5,52  $r^2 = 0,017$  sign. = 0,0009  
 Wallonië: F-waarde = 11,25  $r^2 = 0,0345$  sign. = 0,0001  
 Brussel : F-waarde = 11,76  $r^2 = 0,049$  sign. = 0,0001

(44) F-waarde = 4,7  $r^2 = 0,024$  sign. = 0,0009

(45) F-waarde = 8,42  $r^2 = 0,0398$  sign. = 0,0001

(46) Vlaanderen : F-waarde = 7,65  $r^2 = 0,023$  sign. = 0,0001  
 Brussel : F-waarde = 4,21  $r^2 = 0,0182$  sign. = 0,0022

(47) Zie hierover : W. DEWACHTER, Beeld van de machtsstructuur in België. In : *Res Publica*, 1975, nr.4, blz. 545-562.



### A. De gepercipieerde macht

In 1975 haalde de koning een gemiddelde score van 33,7, tegenover 44,4 in 1990<sup>48</sup>. De burger heeft nu met andere woorden een beduidend groter gedacht van de invloed van de koning dan 15 jaar geleden.

In Vlaanderen wordt de macht van de koning het hoogst ingeschat. De gemiddelde score is hier 47. Daarna volgen Brussel met 43,1 en Wallonië met slechts 39,8.

Als we de frequentieverdeling van de schaal i.v.m. de macht van de koning van nabij bekijken, dan blijkt dat er van een consensus over de mate van invloed die de koning uitoefent allesbehalve sprake is. Afgezien van de piek rond het gemiddelde is er telkens nog een piek onderaan en bovenaan de verdeling. Vrij veel mensen denken dus dat de koning ofwel zeer veel ofwel zeer weinig macht uitoefent.

#### 1. Correlatie met koningsgezindheid

In hoeverre wordt de perceptie van de macht van de koning beïnvloed door de houding tegenover de koning als persoon of het oordeel over de noodzaak van de monarchie?

Respondenten die vinden dat er een koning nodig is hebben door de band een groter gedacht van de macht van koning Boudewijn dan respondenten die vinden dat er geen koning nodig is. Het verband is aan de zwakke kant in Vlaanderen. Hier wordt maar 1,2% van de variantie beschreven<sup>49</sup>. In Wallonië is het al sterker met een beschreven variantie van 3,7%<sup>50</sup>, en in Brussel loopt dat zelfs op tot 6,6%<sup>51</sup>. In die laatste twee gewesten kennen ook de respondenten die 'weet niet' antwoordden significant minder macht toe aan Boudewijn dan de koningsgezinden.

Hoe meer bewondering men heeft voor de persoon van Boudewijn, hoe meer macht men denkt dat hij uitoefent. De Pearson-correlatiecoëfficiënt tussen de factor 'houding tegenover koning Boudewijn' en de positie op de machtschaal is in Vlaanderen 0,12 (sign. = 0,0001), in Wallonië 0,11 (sign. = 0,0007) en in Brussel 0,29 (sign. = 0,0001). Opnieuw vinden we in Brussel veruit de sterkste samenhang.

---

(48) Het gaat hier telkens om een gemiddelde dat gewogen is volgens het bevolkingsaantal per regio.

(49) F-waarde = 5,88  $r^2 = 0,012$  sign. = 0,0029

(50) F-waarde = 17,94  $r^2 = 0,03668$  sign. = 0,0001

(51) F-waarde = 32,60  $r^2 = 0,06557$  sign. = 0,0001



## 2. Correlatie met identificatievariabelen

In elk gewest hebben de *vrouwen* een groter gedacht van de invloed van de koning dan de *mannen* <sup>52</sup>. In Brussel is het verschil relatief klein. In Wallonië, waar het verband het sterkst is, geven de mannen gemiddeld 9,5 punten minder dan de vrouwen. In Vlaanderen bedraagt dat verschil maar 6,9. Maar zoals gezegd kent men in Vlaanderen doorgaans meer macht toe aan de koning dan in Wallonië. Hierdoor komen de mannen in Vlaanderen op hetzelfde niveau als de vrouwen in Wallonië.

Enkel in Brussel correleert de *leeftijd* van de respondenten met hun inschatting van de macht van de koning. Hierdoor wordt 2,2% van de variantie beschreven <sup>53</sup>. Dit verband wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het feit dat de respondenten van meer dan 65 jaar over het algemeen meer macht toeschrijven aan de koning dan de jongere generaties. Vooral het verschil met de generatie van 25-34 jaar is aanzienlijk, namelijk 13 punten.

In Vlaanderen en Brussel blijkt het oordeel over de macht van de koning ook tot op zekere hoogte afhankelijk van het *studieniveau* <sup>54</sup>. Respectievelijk 2,1% en 2,4% van de variantie wordt hierdoor beschreven. In Vlaanderen is er vooral een significant verschil tussen respondenten met een universitaire en een lagere opleiding. Die laatste scoren gemiddeld 15 punten lager dan de eersten. In Brussel bedraagt dat verschil 11 punten.

In Wallonië is er een erg zwak, maar wel significant verband met de *sector waar men werkt* <sup>55</sup>. Wie in de openbare sector werkt kent meer macht toe aan de koning dan wie in de privé-sector werkt.

Nog in Wallonië bestaat er een nogal grillige samenhang met het *inkomensniveau* <sup>56</sup>. Wie tussen de 50000 en de 59000 BF verdient lijkt geneigd om de macht van de koning lager in te schatten.

## 3. Correlatie met de politieke voorkeur

Eigenaardig genoeg houdt de kiesintentie in Vlaanderen geen verband met de perceptie van de macht van de koning, en in Wallonië en Brussel wel <sup>57</sup>. In Wal-

- 
- (52) Vlaanderen: F-waarde = 13,68  $r^2 = 0,014$  sign. = 0,0002  
 Wallonië: F-waarde = 22,07  $r^2 = 0,023$  sign. = 0,0001  
 Brussel: F-waarde = 4,46  $r^2 = 0,035$  sign. = 0,004
- (53) F-waarde = 4,17  $r^2 = 0,022$  sign. = 0,0009
- (54) Vlaanderen: F-waarde = 3,38  $r^2 = 0,0209$  sign. = 0,0026  
 Brussel: F-waarde = 3,84  $r^2 = 0,024$  sign. = 0,0009
- (55) F-waarde = 4,54  $r^2 = 0,005$  sign. = 0,0335
- (56) F-waarde = 3,61  $r^2 = 0,02526$  sign. = 0,0015
- (57) Wallonië: F-waarde = 3,61  $r^2 = 0,01637$  sign. = 0,0063  
 Brussel: F-waarde = 4,89  $r^2 = 0,0277$  sign. = 0,0002

lonië heeft de samenhang vooral te maken met het feit dat de Christen-democratische respondenten de macht van de koning hoger inschatten dan de anderen. Het grootste verschil (9,5 punten) vinden we tussen de PSC en de PRL. In Brussel is het verband sterker. Hier scoort de koning opnieuw significant hoger bij de PSC en daarnaast ook significant lager bij de groenen. Tussen de PSC en de groenen is er een verschil van 15 punten.

Enkel in Wallonië vinden we een weerspiegeling van het vorige verband in de correlatie met het *ziekenfondslidmaatschap*<sup>58</sup>. Leden van de christelijke ziekenfondsen blijken aan de koning een ietwat hogere machtspositie toe te kennen. Met het *vakbondslidmaatschap* is er in geen enkel gewest een correlatie.

#### 4. Correlatie met de religieuze overtuiging

In Vlaanderen heeft de religieuze overtuiging blijkbaar niets te maken met de inschatting van de macht van de koning. In Wallonië en, vooral, Brussel wel<sup>59</sup>. Hier wordt de macht van de koning door de gelovigen significant hoger gekwoteerd en door de ongelovigen significant lager. In Brussel wordt hierdoor 5,5% van de variantie beschreven, in Wallonië 2,2%. In Wallonië geven de Katholieken gemiddeld een score van 42,8 punten, de niet-Katholieken een van 34,5 punten. In Brussel bedragen die cijfers respectievelijk 48 en 38,6. Het verband met de mispraktijk ontbreekt.

#### B. De gewenste macht

In tweede instantie kunnen we nu onderzoeken in welke mate en op welke manier de respondenten de macht van de koning willen gewijzigd zien. Om dat te achterhalen werd hen gevraagd of de koning in hun ogen te veel invloed, net genoeg invloed dan wel te weinig invloed heeft.

TABEL XI

Het oordeel over de macht van de koning, in Vlaanderen, Wallonië, Brussel en België.

		te veel	genoeg	te weinig	weet niet	N
Vlaanderen	n	134	499	275	69	977
	%	13,7	51,1	28,1	7,1	
Wallonië	n	104	425	354	78	961
	%	10,8	44,2	36,8	8,1	
Brussel	n	151	456	271	69	947
	%	15,9	48,2	28,6	7,3	
België*	n	378	1412	901	216	2907
	%	13	48,6	31	7,4	

\* gewogen volgens het bevolkingsaantal per regio.

(58) F-waarde = 4,48  $r^2 = 0,0152$  sign. = 0,0039

(59) Wallonië: F-waarde = 4,18  $r^2 = 0,022$  sign. = 0,0009

Brussel: F-waarde = 13,51  $r^2 = 0,0553$  sign. = 0,0001

In Wallonië klinkt de roep om meer macht voor de koning het hardst. 36,8% van de respondenten vindt daar dat een grotere invloed van de koning wenselijk zou zijn, tegenover 10,8% die vindt dat hij teveel invloed uitoefent. In Vlaanderen bedragen die percentages respectievelijk 28,1 en 13,7 en in Brussel 28,6 en 15,9. Uit een Chi-kwadraat toets blijkt dat die verschillen significant zijn <sup>60</sup>.

De resultaten voor België kunnen we naast die van het GLOPO-resultaat van 1975 leggen. In 1975 vond slechts 8,9% van alle respondenten dat de koning teveel macht uitoefende, tegenover 41,1% die vond dat hij er te weinig uitoefende. 41,4% vond toen dat de koning net genoeg invloed had. De meest opvallende veranderingen in de loop van de laatste 15 jaar zijn dus een daling van het aantal dat meer macht wenst voor de koning en een stijging van het aantal dat tevreden is met zijn invloed.

We kunnen ons nu opnieuw afvragen in welke opzichten de respondenten die meer macht willen voor de koning verschillen van de respondenten die vinden dat hij er genoeg of teveel heeft. Daarbij analyseren we eerst de samenhang met de andere afhankelijke variabelen om daarna het rijtje onafhankelijke variabelen te overlopen.

### 1. Correlatie met koningsgezindheid

Het lijkt aannemelijk dat de respondenten die vinden dat de koning te weinig macht heeft eerder geneigd zullen zijn om die macht vrij laag in te schatten. Dat is enkel zo in Vlaanderen en Wallonië. In Vlaanderen wordt door die samenhang amper 1,3% van de variantie van de *machtsperceptie van de koning* beschreven <sup>61</sup>. Er blijkt enkel een significant verschil te bestaan tussen zij die vinden dat hij te weinig macht heeft, en zij die over zijn huidige invloed tevreden zijn. In Wallonië is de samenhang sterker. Hier wordt 5,1% van de variantie beschreven <sup>62</sup>. De respondenten die de macht van de koning verminderd willen zien schatten die macht gemiddeld 17 punten hoger in dan zij die een grotere invloed van de kroon wensen, en 20 punten hoger dan zij die daarover geen mening hebben. In Brussel is de correlatie niet significant.

Respondenten die vinden dat er een koning nodig is in België zijn meer van mening dat men die koning meer macht moet geven dan de andere respondenten. Dat het verband vrij sterk is blijkt duidelijk uit tabel XII, Van de respondenten die de monarchie noodzakelijk achten vindt in Vlaanderen 32,1%, in Wallonië 39,9% en in Brussel 34,8% dat hij meer invloed moet hebben. Van de respondenten die de tegenovergestelde mening zijn toegedaan wil respectievelijk 20,7%, 28,9% en 13,2% meer macht voor de koning. Er is dus een klein aantal respon-

(60)  $\chi^2$  van de kruistabel tussen de regio en het oordeel over de macht van de koning : 27,948 sign. = 0,0001 Cramers V = 0,069

(61) F-waarde = 4,16  $r^2$  = 0,0128 sign = 0,0001

(62) F-waarde = 16,68  $r^2$  = 0,0511 sign. = 0,0001

denten (4,7% in Vlaanderen, 5,9% in Wallonië en 2,6% in Brussel) dat de monarchie overbodig vindt maar haar toch meer macht toewenst. Dit lijkt tegenstrijdig maar is toch verklaarbaar. Vergeten we niet dat nogal wat respondenten de monarchie niet nodig vonden 'omdat de koning toch geen effectieve macht heeft'. Allicht zijn er daarvan sommigen die de monarchie enkel nuttig vinden in de mate dat die meer invloedrijk wordt. We kunnen die hypothese testen door na te gaan wat de motivering is van de respondenten met dat schijnbaar contradictorische antwoordpatroon. Het overgrote deel van die groep gebruikt inderdaad het overbodigheidsargument: in Vlaanderen vinden we dat argument bij 63%, in Wallonie bij 71,9% en in Brussel bij 72%. Dit is telkens significant meer dan in de groep respondenten die de koning niet nodig vinden en bijgevolg ook niet pleiten voor meer koninklijke invloed<sup>63</sup>

TABEL XII

Het verband tussen het oordeel over de noodzaak van de monarchie en het oordeel over de macht van de koning, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel

		te veel	genoeg	te weinig	weet niet	N
VLAANDEREN ( $X^2 = 100,226$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,305)						
nodig	n	41	334	195	38	608
	%	6,7	54,9	32,1	6,3	
niet nodig	n	73	85	46	18	222
	%	32,9	38,3	20,7	8,1	
weet niet	n	20	77	34	13	144
	%	13,9	53,5	23,6	9,0	
WALLONIE ( $X^2 = 79,395$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,203)						
nodig	n	34	281	229	30	574
	%	5,9	48,9	39,9	5,3	
niet nodig	n	50	67	57	23	197
	%	25,4	34,0	28,9	11,7	
weet niet	n	20	76	68	25	189
	%	10,6	40,2	36,0	13,2	
BRUSSEL ( $X^2 = 158,833$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,290)						
nodig	n	44	311	210	38	603
	%	7,3	51,6	34,8	6,3	
niet nodig	n	82	72	25	10	189
	%	43,4	38,1	13,2	5,3	
weet niet	n	25	71	35	21	152
	%	16,5	46,7	23,0	13,8	

(63)  $X^2$  van de kruistabel tussen het al dan niet gebruiken van het overbodigheidsargument en het al dan niet geven van een 'tegenstrijdig' antwoord op de vragen in verband met de noodzaak en de macht van de koning (enkel met respondenten die de koning niet nodig vinden): Vlaanderen: 3,922 sign. = 0,048 Cramers V = 0,131, Wallonië: 10,050 sign. = 0,002 Cramers V = 0,223, Brussel: 11,351 sign. = 0,001 Cramers V = 0,238,

De vraag over de gewenste machtshierarchie had uitdrukkelijk betrekking op functies, niet op personen. Toch blijkt het antwoord over de gewenste macht van de monarchie in grote mate afhankelijk van het oordeel over de koning als persoon. De respondenten die de macht van de koning willen ingeperkt zien zijn beïnvloed minder ingenomen met de persoon van de koning dan de andere respondenten. Maar de gemiddelde waardering blijft wel positief, behalve voor wat betreft de tegenstelling geloofwaardig/ongeloofwaardig in Brussel. Van diegenen die vinden dat de koning te veel macht heeft beschouwt 45,3% hem als ongelofwaardig. Een variantieanalyse toont aan dat de factor 'houding tegenover de koning als persoon' in Vlaanderen voor 10,7% kan beschreven worden door het oordeel over zijn macht <sup>64</sup>. In Wallonië is dat 9,4% <sup>65</sup> en in Brussel zelfs 14,4% <sup>66</sup>.

## 2. Correlatie met identificatievariabelen

In Vlaanderen en Brussel zijn de *mannen* wat meer geneigd om de macht van de koning te verminderen, en de *vrouwen* om die te vergroten <sup>67</sup>.

Enkel in Brussel blijkt het oordeel over de macht van de koning voor een stuk afhankelijk van de *leeftijd* <sup>68</sup>. Hoe ouder men wordt, hoe meer men geneigd is om te pleiten voor meer invloed voor de koning. Eigenaardig genoeg vormt de jongste generatie een uitzondering op die regel: het procent 'te weinig invloed' is hier ongeveer even hoog als bij de oudste generaties.

In Wallonië en Brussel is er een significant verband met het studieniveau <sup>69</sup>. Hoe hoger het studieniveau, hoe minder de respondenten vinden dat de koning te weinig invloed heeft. In Wallonië zijn er dat 40% bij respondenten met enkel lager onderwijs tegenover 24,2% bij universitaire. In Brussel is het verschil nog meer uitgesproken: 38% bij de eerste groep tegenover 14,9% bij de tweede.

In de drie gewesten heeft het oordeel over de macht van de koning ook iets te maken met de *beroepssituatie* <sup>70</sup>. Bij de werklozen en studenten vinden we wat meer misnoegdheid over de te grote macht van de koning. Van opvallend veel huisvrouwen daarentegen mag hij best wat meer invloed hebben.

(64) F-waarde = 38,74  $r^2 = 0,1079$  sign. = 0,0001

(65) F-waarde = 31,97  $r^2 = 0,094$  sign. = 0,0001

(66) F-waarde = 51,01  $r^2 = 0,1436$  sign. = 0,0001

(67) Vlaanderen:  $X^2 = 12,146$  sign. = 0,007 Cramers V = 0,112  
Brussel:  $X^2 = 20,087$  sign. = 0,0001 Cramers V = 0,146

(68)  $X^2 = 29,579$  sign. = 0,014 Cramers V = 0,102

(69) Wallonië:  $X^2 = 37,876$  sign. = 0,004 Cramers V = 0,115  
Brussel:  $X^2 = 50,133$  sign. = 0,0001 Cramers V = 0,133

(70) Vlaanderen:  $X^2 = 29,429$  sign. = 0,003 Cramers V = 0,105  
Wallonië:  $X^2 = 22,567$  sign. = 0,032 Cramers V = 0,097  
Brussel:  $X^2 = 16,305$  sign. = 0,012 Cramers V = 0,169

In Wallonië vinden we in de *privésector* significant meer respondenten die de koning machtiger willen zien dan in de *openbare sector*<sup>71</sup>.

### 3. Correlatie met de politieke voorkeur

Het verband tussen de *kiesintentie* en het oordeel over de macht van de koning ligt helemaal in de lijn van de verwachtingen (zie tabel XIII). We wisten al dat de christen-democratische kiezers het meest koningsgezind zijn. Nu blijkt dat zij ook méér dan de andere respondenten geneigd zijn om meer macht te geven aan de koning. Dat is de wens van 31,3% van de Vlaamse christen-democraten, 41,6% van de Waalse en 43,5% van de Brusselse. Ook relatief veel liberalen zijn van dat gedacht. De socialisten daarentegen neigen eerder naar het tegendeel: relatief veel willen minder macht voor de koning en relatief weinig meer. Dat laatste verschil is in Wallonië wel relatief klein. Daar wil niet minder dan 38% van de socialisten meer macht voor de koning. In Vlaanderen en Brussel bedraagt dat procent respectievelijk 20 en 22,6. Aan het antwoord op deze vraag te oordelen zijn de Groenen in Wallonië minder koningsgezind dan de socialisten. Van die groep wil slechts 26,5% meer macht voor de koning. Ook in de andere twee gewesten lijken de ecologisten afkerig te staan tegenover een te grote machtsuitoefening door de koning.

TABEL XIII

Het verband tussen het oordeel over de macht van de koning en de kiesintentie\*, in Vlaanderen, Wallonië en Brussel

		te veel	genoeg	te weinig	weet niet	N
VLAANDEREN ( $\chi^2 = 40,317$ sign. = 0,002 Cramers V = 0,119)						
SP	n	52	103	43	16	214
	%	24,4	48,2	20,0	7,4	
CVP	n	18	155	86	16	275
	%	6,7	56,3	31,3	5,7	
PVV	n	22	88	49	10	169
	%	13,1	51,9	28,9	6,1	
VU	n	12	46	23	8	89
	%	13,8	51,5	25,5	9,2	
AGALEV	n	20	50	26	5	101
	%	20,1	49,4	25,9	4,6	
VL.BLOK	n	4	24	12	3	43
	%	9,8	55,6	27,5	7,1	
andere	n	7	25	14	5	51
	%	14,4	48,1	27,6	9,9	
WALLONIE ( $\chi^2 = 43,083$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,127)						
PS	n	41	126	122	32	321
	%	12,9	39,1	38,0	10,0	
PSC	n	4	102	81	7	194
	%	2,1	52,8	41,6	3,5	

(71)  $\chi^2 = 8,441$  sign. = 0,038 Cramers V = 0,096

		te veel	genoeg	te weinig	weet niet	N
PRL	n	17	84	63	8	172
	%	10,1	48,6	36,6	4,7	
ECOLO	n	17	55	31	15	118
	%	14,1	46,3	26,5	13,1	
andere	n	12	30	33	7	82
	%	14,9	36,1	40,8	8,2	
BRUSSEL ( $\chi^2 = 38,24$ sign. = 0,001 Cramer's V = 0,138**)						
PS	n	29	75	32	6	142
	%	20,5	52,7	22,6	4,2	
PSC	n	4	29	28	4	65
	%	5,1	45,2	43,5	6,2	
PRL	n	15	101	61	15	192
	%	7,7	52,9	31,8	7,6	
FDF	n	10	37	22	5	74
	%	13,6	49,8	29,8	6,8	
ECOLO	n	31	50	28	10	119
	%	25,8	41,8	23,4	9,0	
SP	n	11	15	9	3	38
	%	-	-	-	-	
CVP	n	3	29	15	4	51
	%	5,5	56,0	29,6	7,9	
PVV	n	11	26	25	0	62
	%	17,9	42,5	39,6	0	
VU	n	0	24	0	0	24
	%	-	-	-	-	
AGALEV	n	1	5	2	1	9
	%	-	-	-	-	
VL.BLOK	n	0	6	2	1	9
	%	-	-	-	-	
andere	n	19	33	23	6	81
	%	23,6	40,7	28,6	7,1	

\* gewogen volgens het kiesgedrag in 1987

\*\* Vlaamse partijen niet inbegrepen

Enkel in Vlaanderen heeft ook het *vakbondslidmaatschap* iets te maken met het oordeel over de macht van de koning<sup>72</sup>. De leden van de socialistische vakbond vallen op door hun kritische houding ten opzichte van een eventuele grotere invloed van de koning. Het *ziekenfondslidmaatschap* houdt in geen enkele regio verband met dit aspect van koningsgezindheid.

#### 4. Correlatie met de religieuze overtuiging

Vrij voorspelbaar is ook de samenhang met de *religieuze overtuiging* (zie tabel XIV). Van de ongelovigen in Vlaanderen is 28,6% van oordeel dat de koning te veel invloed heeft. Bij de Katholieken zijn er dat maar 9,2%. In Wallonië wil 19,6% van de ongelovigen tegenover slechts 7,2% van de katholieken de macht van de koning inperken. Maar in Wallonië valt het vooral op dat we grootste procent 'meer invloed' vinden bij de respondenten zonder religieuze overtuiging. In Brus-

(72)  $\chi^2 = 22,828$  sign. = 0,029 Cramers V = 0,091

sel is het verband het sterkst. Van de ongelovigen wil 27,9% de invloed van de koning beknotten, van de katholieken slechts 7,8%.

Vlaanderen is het enige gewest waar het oordeel over de macht van de koning ook afhankelijk is van de *mispraktijk* <sup>73</sup>. Er lijkt vooral een aanzienlijk verschil te bestaan tussen de groep katholieken één keer per maand of minder naar de mis gaan en zij die meer gaan. Die laatste groep heeft het merkelijk minder moeilijk met de machtsuitoefening van de koning. Het verband is evenwel vrij inconsistent.

TABEL XIV

Het verband tussen het oordeel over de macht van de koning en de religieuze overtuiging in Vlaanderen, Wallonië en Brussel

		te veel	genoeg	te weinig	weet niet	N
VLAANDEREN ( $X^2 = 50,204$ sign. = 0,0001 Cramer's V = 0,164**)						
ongelovig	n	36	56	25	9	126
	%	28,6	44,4	19,8	7,2	
protestant	n	0	5	5	0	10
	%	-	-	-	-	
katholiek	n	61	352	210	40	663
	%	9,2	53,1	31,7	6,0	
andere godsdienst	n	7	11	2	2	22
	%	31,8	50,0	9,1	9,1	
geen rel. overtuiging	n	28	67	31	17	143
	%	19,6	46,8	21,7	11,9	
WALLONIE ( $X^2 = 32,119$ sign. 0,0001 Cramer's V = 0,134**)						
ongelovig	n	30	65	46	12	153
	%	19,6	42,5	30,1	7,8	
protestant	n	1	7	4	1	13
	%	-	-	-	-	
katholiek	n	43	282	225	50	600
	%	7,2	47,0	37,5	8,3	
andere godsdienst	n	4	16	15	0	35
	%	-	-	-	-	
geen rel. overtuiging	n	24	47	61	15	147
	%	16,3	31,0	41,5	10,2	
BRUSSEL ( $X^2 = 60,743$ sign. = 0,0001 Cramers V = 0,187**)						
ongelovig	n	65	107	47	14	233
	%	27,9	45,9	20,2	6,0	
protestant	n	1	8	7	1	17
	%	-	-	-	-	
katholiek	n	37	237	167	32	473
	%	7,8	50,1	35,3	6,8	
andere godsdienst	n	11	23	9	7	50
	%	22,0	46,0	18,0	14,0	
geen rel. overtuiging	n	37	77	38	13	165
	%	22,4	46,7	23,0	7,9	

\*\* protestanten en respondenten met een andere godsdienst niet inbegrepen.

(73)  $X^2 = 24,373$  sign. = 0,018 Cramers V = 0,112 (enkel katholieken)



## 5. Correlatie met het gevoel van verbondenheid

Hierboven hebben we al herhaalde keren kunnen vaststellen dat een sterk gevoel van *verbondenheid met België* vaak samengaat met een grote mate van koningsgezindheid. Ook voor wat betreft het oordeel over de invloed van de koning is dat het geval. Hoe meer de respondenten zich met de Belgische staat identificeren, hoe meer ze vinden dat de koning te weinig invloed heeft, en dit in de drie gewesten <sup>74</sup>. In Vlaanderen is het verband het minst sterk. Van diegenen die zich het meest met België verbonden voelen vindt 32,2% dat de koning te weinig macht heeft, tegenover slechts 16,3% van diegenen die zich het minst met België identificeren. In de eerste groep oordeelt slechts 11,3% dat hij te veel macht heeft, tegenover 20,2% in de tweede groep. In Wallonië blijkt de samenhang vooral uit die tweede tegenstelling. 7,5% van de groep die zich sterk met België vereenzelvigd vindt dat de koning te veel macht heeft, maar bij de minst Belgisch-gezinden loopt dat op tot 25,7%. Ook in Brussel is dat contrast het grootst. Daar bedragen die procenten respectievelijk 6,5 en 24,7.

In Wallonië houdt ook de *identificatie met de eigen regio* verband met het oordeel over de macht van de koning <sup>75</sup>, maar die samenhang is weinig consistent. Bij de respondenten die zich het meest met Wallonië vereenzelvigen is zowel het procent 'te veel invloed' als het procent 'te weinig invloed' opvallend hoog. In Brussel daarentegen vinden we bij de Waalsgezinden enkel een oververtegenwoordiging van respondenten die vinden dat de invloed van de koning dient ingeperkt <sup>76</sup>. Dat is ook -zij het in zeer beperkte mate- het geval met diegenen die zich het meest met Brussel verbonden voelen <sup>77</sup>.

## VI. Besluit

De resultaten van ons onderzoek liggen grotendeels in het verlengde van vorige peilingen naar de populariteit van de monarchie. Telkens blijkt dat het overgrote deel van de bevolking overtuigd is van het nut van de monarchie en sympathie heeft voor de persoon van koning Boudewijn. Wel is het belangrijk dat het aantal monarchisten met zowat 20% daalt wanneer in de vraagstelling de categorie 'weet niet' expliciet wordt vermeld. Dit wijst erop dat er terzake een aanzienlijke onverschilligheid bestaat.

In Brussel is het aantal monarchisten het grootst. Daarna volgen Vlaanderen en Wallonië. In Vlaanderen zijn er wat meer niet-koningsgezinden dan in de twee andere gewesten. Opmerkelijk is verder dat het aantal respondenten zonder me-

---

(74) Vlaanderen:  $X^2 = 18,736$  sign. = 0,028 Cramers  $V = 0,08$   
 Wallonië:  $X^2 = 32,495$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,107$   
 Brussel:  $X^2 = 69,224$  sign. = 0,0001 Cramers  $V = 0,16$

(75)  $X^2 = 18,563$  sign. = 0,029 Cramers  $V = 0,082$

(76)  $X^2 = 23,439$  sign. = 0,024 Cramers  $V = 0,098$

(77)  $X^2 = 23,391$  sign. = 0,025 Cramers  $V = 0,093$

ning in Wallonië groter is dan in Vlaanderen en Brussel. Toch zijn die verschillen niet echt substantieel en mag men niet besluiten dat de steun voor de monarchie in beide landsdelen grondig verschilt.

Het verschil tussen Vlamingen en Franstaligen zit hem veeleer in de manier waarop de steun voor de monarchie wordt verantwoord. Bij de Vlamingen spelen louter emotionele argumenten kennelijk een grotere rol dan bij de Walen en de Brusselaars. Vooral de gehechtheid aan de traditie vormt in Vlaanderen een belangrijke basis voor de steun aan de monarchie. In Wallonië en Brussel is de koningsgezindheid veeleer op rationele overwegingen gebaseerd. Daarbij wordt vooral de nadruk gelegd op de scheidsrechtelijke functie van de koning en zijn rol als bindteken tussen Vlaanderen en Wallonië.

Weinig respondenten zeggen dat ze de monarchie steunen uit sympathie of bewondering voor de persoon van koning Boudewijn. Toch zijn de houding tegenover de koning als persoon en de monarchie als institutie grondig verstrengeld. Hoe meer bewondering men heeft voor de persoonlijkheid van koning Boudewijn, hoe meer men geneigd is om de monarchie te verdedigen en om de invloed van de koning te vergroten.

Zowat één vijfde van de bevolking vindt dat België het best zonder een koning zou kunnen stellen. Over het algemeen wordt die stelling door de respondenten rationeel onderbouwd. Het argument dat de vorst niet democratisch wordt verkozen lijkt, vooral in Vlaanderen en Wallonië, van ondergeschikt belang. Heel vaak redeneert men dat de koning toch geen reële macht uitoefent en dus kan gemist worden.

Over de vraag hoeveel effectieve macht de koning heeft bestaat er bij publieke opinie voor het overige weinig eensgezindheid. Wel wordt de macht van de koning nu gemiddeld hoger ingeschat dan in 1975. Toch zou ongeveer één derde van de bevolking die macht nog willen uitgebreid zien, tegenover iets meer dan 10% die de macht van de koning wil inperken.

Uit het feit dat de koning de steun geniet van het overgrote deel van de bevolking mag echter niet worden afgeleid dat er over zijn rol een consensus bestaat, over alle partijpolitieke en wereldbeschouwelijke grenzen heen. Bij nader toezien blijkt het enthousiasme voor het hof en de koning sterk afhankelijk van de religieuze overtuiging van de burger. De ongelovigen staan veel meer afstandelijk ten opzichte van de monarchie dan de katholieken. In die mate zelfs dat er bij de niet-katholieken geen volstrekte meerderheid te vinden is voor het behoud van de monarchie, en dit zowel in Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Bovendien hebben niet-katholieken ook beduidend minder sympathie voor de koning als persoon.

Dat religie en koningsgezindheid nauw samenhangen blijkt ook uit het feit dat de katholieken enthousiaster zijn over de monarchie en de koning naarmate ze méér naar de mis gaan. De trouwe misgangers kunnen beschouwd worden als een harde kern van royalisten.

Uit die fundamentele samenhang vloeien een aantal andere correlaties voort. De CVP en de PSC zijn de partijen met het grootste aantal katholieke kiezers en dus ook met de meest royalistische achterban. Op de tweede plaats komen de liberalen, in Vlaanderen gevolgd door de Volksunie. Het minst koningsgezinden vinden we bij de socialisten, de groenen en het Vlaams Blok. In Vlaanderen en Wallonië is er bij de aanhang van die partijen geen absolute meerderheid te vinden voor het behoud van de monarchie. In Brussel wel, het Vlaams Blok niet te na gesproken.

Een en ander brengt ook een samenhang teweeg tussen koningsgezindheid en zuilaanhangigheid. Voortgaande op het vakbonds- en ziekenfondslidmaatschap kunnen we stellen dat de leden van de socialistische zuil merkkelijk minder enthousiast zijn over monarchie en koning dan de leden van de christelijke zuil.

Dat vrouwen de koning en de monarchie een warmer hart toedragen dan mannen blijkt slechts sporadisch uit ons onderzoek. Wel blijken de huismoeders zich nogal consequent van de andere respondenten te onderscheiden door hun koningsgezindheid.

De houding ten opzichte van de koning en de monarchie loopt tot op zekere hoogte parallel met de houding tegenover de Belgische natie. Wie zich sterk met België identificeert is over het algemeen royalistischer ingesteld. Anderzijds is het niet zo dat een sterke identificatie met de deelstaten een negatieve houding ten opzichte van de koning en de monarchie impliceert. Wel blijken mensen met een sterke gerichtheid op Europa vaak iets minder enthousiast over het koningschap.

Bij oudere generaties vinden we zowel in Vlaanderen als in Wallonië door de band meer koningsgezinden. Toch is het verband met de leeftijd niet lineair, aangezien de jongeren in Vlaanderen en Wallonie enthousiaster zijn over de koning dan de mensen van middelbare leeftijd. In oudere generaties vinden we uiteraard meer katholieken dan in de jongere. Toch blijft het verband tussen katholiciteit en koningsgezindheid over het algemeen behouden wanneer we de leeftijd onder controle houden.

Ons onderzoek bevat een aantal indicaties van het feit dat dat de breuklijn tussen royalisten en anti-royalisten, zoals die zich ten tijde van de koningskwestie aftekende, aan het verschuiven is. Wat betreft de houding tegenover de monarchie is de polarisatie tussen het overwegend katholieke Vlaanderen en het overwegend socialistische Wallonië grotendeels weggefallen. Het Waalse socialisme vormt nog slechts in zeer beperkte mate een haard van oppositie tegen de monarchie.

Vooraf in Wallonië komt de meeste oppositie tegen de koning vanuit een vrij nieuwe hoek. Hier vinden we relatief veel niet-koningsgezinden onder de studenten en de respondenten die vrij hooggeschoold zijn. Het feit dat ECOLO de partij is met het hoogste aantal niet-koningsgezinden bevestigt het vermoeden dat de onvrede met de monarchie vooral leeft bij de intellectuelen en de meest dynamische krachten in de maatschappij.

In Vlaanderen vormt het Vlaams-nationalisme een belangrijke kern van oppositie tegen de monarchie. Maar daarnaast vinden we, in tegenstelling tot Wallonië, opmerkelijk veel niet-koningsgezinden bij de socialisten.

In de plaats van de traditionele breuklijn tussen koningsgezinden en niet-koningsgezinden is er ook voor een stuk een generatiekloof gekomen. Daarbij valt het vooral op dat de Waalse respondenten die in 1950 oud genoeg waren om deel te nemen aan het referendum over de terugkeer van de koning en toen in meerderheid anti-royalistisch waren, nu méér koningsgezind zijn dan de jongere respondenten. Die oudere generaties zijn dus waarschijnlijk in royalistische zin geëvolueerd. In Wallonië lijkt de invloed van de koningskwestie op de koningsgezindheid dus grotendeels weggevallen. In Vlaanderen daarentegen heeft de passionele controverse over de terugkeer van de koning allicht wel sporen nagelaten bij de oudere generaties, die over het algemeen bijzonder koningsgezind zijn, meer nog dan hun Waalse leeftijdsgenoten.

Ook het sterke verband tussen religieuze overtuiging en koningsgezindheid is allicht voor een stuk nog een echo van de polarisatie tussen overwegend katholieke Leopoldisten en overwegend vrijzinnige anti-Leopoldisten. Maar aangezien dit verband zowel bij jongere als bij oudere generaties bestaat kan het slechts gedeeltelijk aan die historische omstandigheden worden toegeschreven. Uiteraard moeten we hier ook rekening houden met de recente weigering van de koning om de abortuswet te ondertekenen. Misschien heeft die beslissing de tegenstelling tussen katholieke royalisten en ongelovige niet-royalisten opnieuw wat aangewakkerd, al dient hier meteen aan toegevoegd dat de respondenten die kwestie uiterst zelden aanhalen bij de motivering van hun steun voor of oppositie tegen de monarchie.

Tenslotte is het een niet onbelangrijke vaststelling dat de respondenten zelf -wat ook hun leeftijd is- nog nauwelijks verwijzen naar de koningskwestie om hun steun voor of hun oppositie tegen de monarchie te verantwoorden. Een indicatie te meer dat de invloed van de naoorlogse koningskwestie op de opinievorming over de monarchie wegebt.

Al deze cijfers, tabellen en correlaties vertellen natuurlijk maar een deel van het verhaal. Blijft immers de vraag naar de verklaring voor de resultaten van de enquête. Omtrent de dieperliggende verklaring voor de koningsgezindheid van de publieke opinie tasten we, bij gebrek aan een grondiger wetenschappelijk onderzoek, nog grotendeels in het duister.

Dat onderzoek zou volgens ons vooral moeten gericht zijn op de impact van de politieke socialisatie. Van jongsaf aan worden kinderen vertrouwd gemaakt met het beeld van de koning en de koningin. In de geschiedenis van België, zoals die aan de lagere school wordt onderwezen, is de koning dé hoofdrolspeler. Maar niet alleen daar. Ook in sprookjes, kinderliteratuur en bijbelse verhalen staat de koning centraal. Bijgevolg spreekt hij sterk tot de verbeelding van de kinderen. Er ontwikkelt zich een emotionele band met de koning en de koningin, een band die

ook op latere leeftijd de houding tegenover de monarchie blijft kleuren. Allicht wordt die primaire socialisatie vooral door de media bestendigd. Maar nogmaals : grondiger onderzoek moet hierover uitsluitsel brengen.

**Summary : The monarchy and public opinion in Belgium**

*A sample survey of 3000 Belgians shows that a large majority in both Flanders, Wallonia and Brussels is in favour of the monarchy. This support is based mainly on an attachment to tradition and a belief that the monarchy is the only institution capable of holding the nation together. Comparison with earlier research indicates that the influence of the king, as perceived by the population, has increased during the last 15 years. Older generations and catholics tend to be more royalistic. Opposition against the monarchy is strongest amongst non-religious groups, younger generations, ecologists and - in Flanders - socialists and Flemish nationalists.*



*Het Zesde Politologisch Congres en deze publikatie  
werden mogelijk gemaakt met de steun van :*

*Het Vlaams Ministerie van Onderwijs,  
Het Bestuur van de Provincie Brabant.*

*Hiervoor betuigt het Politologisch Instituut  
zijn bijzondere dank.*

*Het Politologisch Instituut dankt tevens de congresvoorzitter,  
de referaathouders en alle medewerkers  
van binnen en buiten het Politologisch Instituut  
die het Congres mogelijk hebben gemaakt.*

*Hugo VAN HASSEL  
Voorzitter Politologisch Instituut*

# RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER

Assistant editor: Mieke VERMINCK

Address: Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Cover design: Lutt Clijsters

Manuscripts to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press: they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned.

The «Politologisch Instituut» bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription	
Individuals . . . . .	850 BF
Institutions . . . . .	1.800 BF
2. Single issue (only from 1980 on)	
Individuals . . . . .	500 BF
Institutions . . . . .	600 BF
Double issue (only from 1980 on)	
Individuals . . . . .	800 BF
Institutions . . . . .	1.200 BF
3. Collection 1963-1980 (as long as the issues in stock last)	
Belgium . . . . .	13.000 BF
Other countries . . . . .	15.000 BF

Claims for undelivered copies must be made no later than three months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

## PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : Egmontstraat 11, B-1050 Brussels

Subscriptions can be paid by bank account : 091-0034240-28.  
and 300.82.940 for the Netherlands

The Journal RES PUBLICA is sponsored by the Flemish Ministry of Education

D/RP 1991/1. ISSN 0486-4700

### The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

- ABC POL SCI.  
Advanced Bibliography of Contents : Political Science and Government.
- International Political science Abstracts  
Documentation Politique Internationale
- International Bibliography of Political Science  
Bibliographie internationale de science politique.
- International Bibliography of the Social Sciences  
Bibliographie internationale des sciences sociales.
- International Bibliography of Economics  
Bibliographie internationale de science économique.
- Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.
- Sociological Abstracts.
- Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine.
- United Nations. Monthly Bibliography. Selected articles.  
Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés.
- Bulletin de Renseignements documentaires. Communautés Européennes.  
Documentation bulletin. European Communities.