

# De raadplegingen van de Koning bij het begin van een regeringscrisis (\*)

Paul Lemmens

## INHOUD

### I. GRONDWET EN GRONDWETTELIJKE GEWOONTE

1. Algemene kenmerken van de verhouding tussen Grondwet en grondwettelijke gewoonte
2. Artikel 65 van de Grondwet en de gewoonte

### II. HOE DE RAADPLEGINGEN VAN DE KONING VERLOPEN

1. Doel van de raadplegingen
2. Geraadpleegde personen
3. Inhoud van de besprekingen
4. Enkele « procedureregels »

### III. DE ROL VAN HET STAATSHOOFD

1. De invloed van de Koning in de gesprekken met de politici
2. De vrijheid van de Koning in de benoeming van de informateur of de formateur

### IV. DE ONSCHENDBAARHEID VAN DE PERSOON VAN DE KONING EN DE VERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS

1. De verantwoordelijkheid voor de raadplegingen
2. De discretie

(\*) De heer L. NEELS was zo vriendelijk het ontwerp van dit artikel te willen lezen. Zijn waardevolle opmerkingen waren voor mij zeer nuttig bij het opstellen van de uiteindelijke tekst. Evenwel ben ikzelf verantwoordelijk voor de uitgedrukte opvattingen ; deze binden de heer Neels geenszins.

De Koning leidt een tamelijk verborgen leven. In tijden van regeringscrisis echter komt hij iets meer op het voorplan ; zijn invloed lijkt ook dan het grootst te zijn (1).

In deze bijdrage willen we trachten enige aspecten van de raadplegingen van de Koning, bij het begin van iedere regeringscrisis, te belichten.

Om het probleem in een ruimer kader te situeren, hebben we gemeend vooraf een kort hoofdstuk te moeten wijden aan de verhouding grondwet - grondwettelijke gewoonte. Ervan uitgaande dat een studie van een politiek fenomeen zou leiden tot wereldvreemde, verkeerde conclusies, indien ze geen rekening houdt met de dagelijkse politieke werkelijkheid (2), geven we in een volgend hoofdstuk een feitelijke beschrijving van de raadplegingen. In een derde hoofdstuk belichten we nader de rol van de Koning, de enige figuur waarover art. 65 GW. spreekt. Tenslotte toetsen we de gevonden resultaten expliciet aan twee fundamentele grondwettelijke beginselen van de monarchie: de onschendbaarheid van de persoon van de Koning en de verantwoordelijkheid der ministers. Dit hoofdstuk is een onderdeel van het «droit constitutionnel de la crise», in tegenstelling tot het «droit constitutionnel de la stabilité» (3).

## I. GRONDWET EN GRONDWETTELIJKE GEWOONTE

### 1. Algemene kenmerken van de verhouding tussen Grondwet en grondwettelijke gewoonte

Het is een gemeenplaats te stellen dat het Belgische constitutioneel recht niet vervat is in de 140 artikelen van de Grondwet.

Inderdaad, de Grondwet geeft slechts de grote principes ; de concrete uitvoeringsmodaliteiten worden niet vermeld. Veelal wordt de omschrijving ervan aan de wetgever overgelaten, maar in heel wat gevallen is de grondwettelijke gewoonte determinerend (4).

(1) Dit betekent nog niet dat de koninklijke invloed op dit ogenblik inderdaad het grootst is. De koninklijke invloed in het algemeen ligt echter buiten het kader van dit artikel ; derhalve wordt ook het verband schijn-werkelijkheid op dit punt niet behandeld.

(2) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *Pouvoir de fait et règle de droit*, Brussel, 1957, 28.

(3) Dit terminologisch onderscheid werd onlangs geïntroduceerd door F. DELPERÉE, in *Quelques aspects constitutionnels d'une crise politique*, *Ann. Fac. Dr. Liège*, 1974, nr. buiten reeks, 27.

(4) MAST spreekt van een 'levend' grondwettelijk recht, in tegenstelling tot het 'geschreven' grondwettelijk recht (*De grondwettelijke norm*, *T.B.P.*, 1970, 426).

De gewoonterechtelijke constitutionele regel, aldus MAST, is die welke naar voren treedt ingevolge een ononderbroken en overeenstemmende reeks van rechtshandelingen die door de gestelde machten verricht zijn in de overtuiging dat deze handelingen voor rechtmatig en wettig moeten worden gehouden (5).

Sinds lang wordt de gewoonte beschouwd als een der bronnen van het Belgisch publiekrecht (6). Het is echter duidelijk dat de gewoonte niet 'contra constitutionem' mag zijn (7).

Waar dit toch het geval is, kan men een dergelijke gewoonte niet als 'rechtsregel' beschouwen (8). De gewoonte dient bijgevolg op de eerste plaats als interpretatie van de kaders, zoals in de Grondwet omschreven (9). Bovendien zullen de rechtsmachten de gewoonte nooit als dwingend erkennen; hiermee bedoelen we dat indien een K.B. niet conform aan een bepaalde constitutionele gewoonte is, de hoven en rechtbanken dit K.B. dienen toe te passen (10).

We zeggen reeds dat de gewoonterechtelijke regel essentieel een creatie is van de gestelde machten, en zich slechts kan vormen in hun onderlinge betrekkingen (11). Hieruit volgt nog een eigenaardig kenmerk van de gewoonte: degenen die door de regel gebonden zijn (in het bijzonder het Staatshoofd en de politici) zijn in feite ook degenen die deze regel vormen (12)!

(5) MAST, A., o. c., 430.

Vgl. HOOD PHILLIPS, O., *Constitutional and administrative law*, London, 1973, 27.

(6) VANWELKENHUYZEN, A., *La Constitution belge: objet et structure, Rapports belges au IX<sup>ème</sup> Congrès de l'Académie internationale de droit comparé*, Brussel, 1974, 364, met in voetnoot aangehaalde auteurs. MAST meent dat de gewoonte geen bron van autonome regels in het grondwettelijk recht is (MAST, A., o. c., 431). In Frankrijk is er een tendens om de gewoonte niet als een bron van constitutioneel recht te beschouwen. (Zie hierover: CHEVALLIER, J., *La coutume et le droit constitutionnel français*, *Rev. Dr. Publ. et Sc. Pol.*, 1970, 1375-1416 en MAESTRE, J.-Cl., *A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles: l'utilité des constitutions*, *Rev. Dr. Publ. et Sc. Pol.*, 1973, 1275-1303).

(7) MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, 649.

(8) Door het omgekeerde te aanvaarden zou men beweren dat grondwettelijk recht ontstaat zowel uit de inbreuken op de Grondwet als uit haar voorschriften (VEDEL, G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1949, blz. 121, geciteerd bij NEELS, L., *Regeringsverklaringen en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang: een nieuwe bron van het publiek recht?*, *R.W.*, 1974-75, 2404).

(9) MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, 649.

(10) SPAAK, F., *La nomination et la révocation des ministres. Le rôle du premier ministre*, *Rev. Univ. Bxl.*, 1949-50, 71; WALEFFE, B., « *Le Roi nomme et révoque ses ministres.* » *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Brussel, 1971, blz. 3, nr. 1.

(11) Vgl. CHEVALLIER, J., o. c., 1378.

(12) WALEFFE, B., o. c., blz. 3, nr. 1. Terloops weze opgemerkt dat deze vaststelling ook geldt voor het hele volkenrecht.

## 2. Artikel 65 van de Grondwet en de gewoonte

Een mooi voorbeeld van de werking van het gewoonterecht vinden we in het proces van vorming en ontslag van de regering.

De Belgische Grondwet wijdt aan dit proces zelf slechts één zinnetje. Artikel 65 luidt: « De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers. » De enige nadere grondwettelijke aanduidingen vindt men in de artikelen 86, 86bis en 87, die bepaalde voorwaarden opleggen om tot het ministerschap te worden toegelaten. Voor het overige zwijgt de Grondwet, evenals de wet (13), over de modaliteiten van benoeming en ontslag. De ganse toepassing van artikel 65 wordt bijgevolg beheerst door constitutionele gewoonteregels (14). Deze regels hebben sinds 1831 een hele ontwikkeling ondergaan. De leden van het Nationaal Congres hebben gedacht dat de uitoefening van de bevoegdheid van de Koning om zijn ministers te benoemen en te ontslaan, zou resulteren in een persoonlijke beslissing van de Vorst. In de eerste decennia van de Belgische monarchie is dat ook wel het geval geweest (15).

Maar dit betekent niet dat artikel 65 vandaag nog wordt uitgelegd naar de opvatting van zijn opstellers (16).

In dit werkje beogen wij enkele aspecten te bespreken van een onderdeel van het formatieproces: de raadplegingen van het Staatshoofd. Hoewel uiteraard ook t.a.v. dit fenomeen de historische ontwikkeling niet zonder belang is, hebben we gemeend te moeten uitgaan van de huidige situatie. Slechts hier en daar worden enkele historische gegevens (m.b.t. de periode sinds 1918) vermeld.

We beginnen met een summier beschrijving van het verloop van de raadplegingen.

## II. HOE DE RAADPLEGINGEN VAN DE KONING VERLOPEN

Een beschrijving geven van de raadplegingen van de Koning is geen gemakkelijke opgave. Deze raadplegingen zijn immers omgeven met een discretie die door onze politici nauwgezet wordt

(13) Er bestaan wel wettelijke onverenigbaarheden. Zie b.v. art. 2, W. 29 okt. 1846 (leden van het Rekenhof), art. 293, Ger. W. (leden van de rechterlijke orde).

(14) SPAAK, F., o.c., 75; VAN IMPE, H., *Le régime parlementaire en Belgique*, Brussel, 1968, blz. 127.

(15) LUYKX, Th., *Politieke geschiedenis van België*, Amsterdam-Brussel, 1969, blz. 63;

GOL, J., Naissance et mort des gouvernements belges au XIX<sup>e</sup> siècle, *Ann. Fac. Dr. Liège*, 1966, 463-522.

(16) MAST, A., De grondwettelijke norm, *T.B.P.*, 1970, 438.

gerespecteerd. Wat nu volgt, is dan ook slechts een beschrijving van buitenaf, met alle gevaren vandien. In feite is deze beschrijving niet meer dan een werkhypothese, die later, bijvoorbeeld wanneer er een zekere openbaarheid is gekomen in de formatieprocedure, onjuist kan blijken.

Uitgangspunt is het ontslag van de regering. De redenen die tot dit ontslag hebben geleid, hebben hier geen belang. Na de aanvaarding van het ontslag (17) begint de Koning zijn raadplegingen (18).

Voor onze discussie lijken de volgende vragen belangrijk: wat is de bedoeling van de raadplegingen? Waarover gaan de gesprekken? Hoe verlopen de raadplegingen?

### 1. Doel van de raadplegingen (19)

Na het ontslag van de regering bestaat de taak van de Koning erin tijdens zijn raadplegingen de personaliteit te vinden die een ministeriële ploeg kan samenstellen, haar een programma kan geven en het vertrouwen kan bekomen van de meerderheid in de Kamers (20).

Indien een partij de volstrekte meerderheid heeft in beide Kamers, dan moet de Koning hiervan akte nemen (21), en dan hebben de

(17) Een regering is ontslagnemend wanneer zij haar ontslag aan het Staatshoofd heeft aangeboden en dat ontslag door het Staatshoofd principieel, maar niet formeel aanvaard is (CRAENEN, G., *De positie van een demissionair kabinet in België*, Preadvies Vereniging vergelijkende studie v.h. recht in België en Nederland, Zwolle, 1975, 56).

(18) Het gebeurt ook dat de Koning zijn antwoord op de aanbieding van het ontslag in beraad houdt en de raadplegingen begint vóór de aanvaarding van het ontslag (WALEFFE, B., « *Le Roi nomme et révoque ses ministres* ». *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Brussel, 1971, blz. 143, nr. 129). Dit was laatst nog het geval na het ontslag van de tweede regering Eyskens-Cools in november 1972.

(19) Wat volgt is in feite een voorlopige beschrijving die moet aangevuld worden met de conclusies die we zullen formuleren op het einde van het volgende hoofdstuk.

(20) 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 (dit document zal voortaan geciteerd worden als 'Verslag van de Commissie'), B.S., 6 aug. 1949, 7593; SPAAK, F., *La nomination et la révocation des ministres. Le rôle du premier ministre*, *Rev. Univ. Bxl.*, 1949-50, 76; URBAIN, R., *La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique*, Brussel, 1958, blz. 67; PERIN, F., *Le gouvernement*, *Res Publica*, 1961, 15; VAN IMPE, H., *Le régime parlementaire en Belgique*, Brussel, 1968, blz. 127.

(21) HÖJER, C.-H., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala-Stockholm, 1946, 321.

In Engeland moet de koning zelfs akte nemen van de persoon van de partijleider! (Zie SPAAK, F., o. c., 69).

raadplegingen slechts tot doel te zoeken naar de geschikte persoon uit die partij om de toekomstige regering te leiden (22). Zulk een situatie komt weinig voor, en levert geen moeilijkheden op.

Meestal echter zal een coalitie noodzakelijk zijn. In dat geval moet niet in de eerste plaats de geschikte persoon gevonden worden, maar wel de geschikte formule (23). De Koning moet via de raadplegingen te weten komen welke mogelijkheden er bestaan om een regering te vormen. Dit impliceert dat de partijen aan het Staatshoofd meedelen of zij kandidaat zijn voor de regering, dan wel of zij de oppositierol verkiezen. Daarenboven moeten zij hun voorkeur t.a.v. mogelijke coalitiepartners bekendmaken.

Soms is de politieke toestand bijzonder ingewikkeld. Met name is dit het geval wanneer de partijen erg uiteenlopende eisen stellen, of indien de betwistingen van het ogenblik een technisch karakter hebben. In dat geval is een grondig onderzoek vereist. Gelet op zijn positie, is het voor het Staatshoofd echter moeilijk om met de partijleiders in detail de programma's en eisenbundels te onderzoeken (24). Daarom stelt de Koning dan een informateur aan (25). Meestal wordt in de raadplegingen van de Koning reeds gesproken over de naam van de toekomstige informateur, zodat de Koning ook hier een zekere mate van consensus kan trachten te bereiken. Soms echter komt een min of meer onverwachte naam uit de bus (26).

Na zijn raadplegingen brengt de informateur verslag uit bij de Koning. Het is mogelijk dat de Koning dan bijkomende raadplegingen houdt, om na te gaan of de conclusies van de informateur door iedereen aanvaard worden.

Tenslotte volgt de aanstelling van de formateur. Over de appreciatievrijheid van de Koning in deze benoeming wordt in het volgende hoofdstuk gehandeld.

(22) WALEFFE, B., o. c., blz. 24, nr. 17.

(23) WALEFFE, B., o. c., blz. 24, nr. 17. Men kan natuurlijk opwerpen dat in zulk geval de keuze van de persoon en die van de formule onafscheidbaar met elkaar verbonden zijn.

(24) WALEFFE, B., o. c., blz. 35, nr. 28. Opmerkelijk is de beschrijving van PERIN: « Les manœuvres préalables ont parfois une nature telle que l'on juge prudent d'épargner à la délicatesse royale le contact brutal et trop réaliste avec le monde politique ». (*Le gouvernement, Res Publica*, 1961, 15).

(25) Deze praktijk werd ingevoerd door Koning Leopold III in 1935 (HÖJER, C.-H., o. c., blz. 322).

Door WIGNY werd in 1952 opgeworpen dat deze gewoonte gevaarlijk is, omdat zij een aantasting vormt van het essentieel recht van de Kroon om aan de vorming van de regering mee te werken. (*Droit constitutionnel*, Brussel, 1952, II, blz. 610, nr. 456).

(26) B.v. de onverwachte benoeming van d'Alcantara in 1968, die in de socialistische pers veel kritiek uitlokte.

Met de aanduiding van de informateur of de formateur worden de raadplegingen van de Koning, zoals ze in dit werkje worden opgevat, afgesloten (27). De (in)formateur neemt dan het initiatief van het Staatshoofd over (28).

## 2. Geraadpleegde personen

Gelet op de bedoeling van de consultaties, raadpleegt de Koning in feite twee categorieën personen: de enen lichten hem in over de algemene politieke, sociale en economische toestand; de anderen zetten hem meer in het bijzonder de standpunten der politieke partijen uiteen.

Tot de eerste categorie behoren de voorzitters van Kamer en Senaat, die omwille van hun functie de kansen van een regeringsformule voor hun Vergadering in zekere mate kunnen beoordelen (29). (De voorzitters van de Cultuurraden werden vooralsnog niet in de raadplegingen van het Staatshoofd betrokken. De toekomst moet uitwijzen of zij, zoals overigens ook de voorzitters van de recent opgerichte Gewestraden, tot de kring der geraadpleegde personen zullen behoren.) (30)

Ook prominente politici behoren tot deze categorie: ministers van State, sommige ministers in functie, andere politici (31). Tenslotte komt het relatief dikwijls voor dat ook vertegenwoordigers van sociale en economische organisaties worden gehoord (32): vakbondsleiders, vertegenwoordigers van het patronaat, de gouverneur van de Nationale Bank.

(27) In sommige gevallen kan het hier ook om een voorlopige afsluiting gaan. Dit is op de eerste plaats het geval wanneer de Koning een informateur heeft benoemd wiens besluiten hij achteraf, in een tweede reeks raadplegingen, op hun mate van aanvaarding toetst (zie supra). Verder is dit ook het geval indien de Koning een (in)formateur heeft benoemd, die achteraf in zijn opdracht blijkt mislukt te zijn. In dergelijke situaties kan de Koning, vooraleer hij een nieuwe (in)formateur kiest, opnieuw enkele personaliteiten raadplegen.

(28) URBAIN, R., o. c., blz. 67 en 69; BOEYNAEMS, M., Cabinet formation, *Res Publica*, 1967, 477.

(29) PERIN, F., *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire de 1918 à 1958*, Brussel, 1960, blz. 37; BOEYNAEMS, M., o. c., 476.

(30) De verklaring voor de niet-raadpleging van de voorzitters van de Cultuurraden ligt waarschijnlijk hierin, dat de regering geen verantwoordelijkheid draagt t.o.v. deze vergaderingen. De Koning heeft er derhalve geen belang bij om te peilen naar de kansen van een bepaalde regeringsformule in die vergaderingen.

(31) Indien de regering in het Parlement is gevallen, zouden ook de politici die de motie van wantrouwen hebben geïnspireerd kunnen geraadpleegd worden (SERGYSELS, A., *Du choix des ministres*, *Rev. gén.*, okt. 1925, 451).

(32) Het was Leopold III die voor het eerst openlijk contact opnam met deze vertegenwoordigers, in 1935. (HÖJER, C.-H., o. c., blz. 321; LUYKX, Th., *Politieke geschiedenis van België*, Amsterdam-Brussel, 1969, blz. 343.

Voor de rechtvaardiging van deze praktijk, zie verder.

Tot de tweede categorie behoren de partijvoorzitters, of preciezer : de voorzitters van de verschillende vleugels der partijen. Vóór de tweede wereldoorlog werden vaak fractievoorzitters (uit het Parlement) geraadpleegd. Tegenwoordig komen raadplegingen van deze personen veel minder voor : ook het Staatshoofd moet rekening houden met de politieke werkelijkheid, in casu de verschuiving van de macht van het Parlement naar de partijen !

Het aantal geraadpleegde personen varieert in functie van de complexiteit van de crisis, en is ook afhankelijk van het feit of er al dan niet een informateur wordt benoemd (33).

Beslist de Koning zelf wie hij raadpleegt ? Zoals verder zal aangetoond worden, valt de hele formatieprocedure onder de verantwoordelijkheid van de uittredende regering. Dit betekent evenwel niet dat de regering aan de Koning opdracht geeft om bepaalde personen te raadplegen. In principe is de Koning vrij om te raadplegen wie hij wil ; hij draagt hier a.h.w. een soort feitelijke persoonlijke verantwoordelijkheid. Uiteraard behoudt de regering echter een zeker controlerecht. Aangezien de vrijheid van het Staatshoofd, althans op het punt van de keuze der geraadpleegde personen, toch vrij ruim is, kunnen we aldus best spreken van een ' marginaal toetsingsrecht ' van de regering. Op deze kwestie komen we verder nog terug.

### 3. Inhoud van de besprekingen

Boven werd er reeds op gewezen dat de Koning door zijn consultaties zoekt naar de geschikte regeringsformule en de geschikte regeringsleider. Hieruit kan men afleiden dat de gesprekken vooral gaan over de bereidheid van de partijen tot regeren, de samenstelling van de toekomstige regering, de persoon van de toekomstige Eerste Minister, de grote politieke problemen (34).

Het is o.m. deze bekommernis van de Koning om zich zo volledig mogelijk te informeren over de politieke situatie, die de rechtvaardiging vormt voor de uitbreiding van de raadplegingen buiten het strikt politieke kader, nl. tot de syndicale, de industriële en financiële middens (35).

Opvallend is wel dat problemen die in de raadplegingen van de Koning aan de orde komen, ook worden besproken in de raad-

(33) BOEYNAEMS, M., o. c., 476 ; WALEFFE, B., o. c., blz. 26, nr. 18.

(34) HÖJER verwijst in dit verband naar de memoires van Woeste (1921), die de inhoud vermeldt (HÖJER, C.-H., o. c., blz. 321).

(35) WALEFFE, B., o. c., blz. 28, nr. 20. Natuurlijk spelen hier ook andere factoren mee, niet in het minst de steeds toenemende betekenis van deze middens in het maatschappelijk leven.



plegingen van de informateur en de formateur ; meer nog, deze problemen worden door hen besproken met dezelfde personen als degenen die door de Koning werden geraadpleegd (36). Is deze tweede of derde raadpleging een zuivere doublure, of zijn er eigen kenmerken ? Wij menen dat er zekere verschillen zijn. In de eerste plaats is op het ogenblik dat de informateur of de formateur zijn raadplegingen begint, de tijd al gevorderd, zodat de opschudding van het eerste moment wat geluwd is, en (hopelijk) plaats heeft gemaakt voor enige relativering en rijpheid. Vervolgens worden de problemen, zoals gezegd, met de informateur en met de formateur meer in bijzonderheden besproken. Tenslotte worden deze raadplegingen gekenmerkt door een wat grotere openbaarheid, gezien de regelmatige persconferenties van de informateur en de formateur.

#### 4. Enkele procedureregels

De raadplegingen worden gehouden op het Paleis te Brussel of op het Kasteel te Laken (37).

Meestal duren de gesprekken een half uur à drie kwartier. Op die manier kunnen zes à acht personen per dag geraadpleegd worden. Door deze vrij snelle procedure komt het Staatshoofd tegemoet aan de eis van een zo vlug mogelijke vorming van een nieuwe regering (38).

De nieuwsmedia worden van de raadplegingen op de hoogte gehouden door de persattaché bij het Kabinet van de Koning. Korte teksten worden als communiqués van het Paleis telefonisch meegedeeld aan de media. Deze communiqués bevatten de namen van de geraadpleegde personen en het uur waarop zij door de Koning ontvangen werden.

Men heeft zich wel eens afgevraagd of alle personen die door de Koning werden geraadpleegd, wel in de communiqués worden vermeld (39). Uiteraard is dit niet te controleren. Het zou echter verwondering wekken bij de publieke opinie en bij de politieke partijen als de Koning, naast zijn officiële raadplegingen, ook nog officieuze, geheime raadplegingen zou houden.

(36) We bedoelen hier de eigenlijke 'raadplegingen' van de informateur resp. de formateur. Over de 'onderhandelingen' van de formateur, na diens raadplegingen, wordt hier niet gesproken.

(37) Uitzonderlijk begaf de Koning zich op 22 januari 1974 zelf naar de zieke Kamervoorzitter Van Acker, in diens residentie aan de Wetstraat.

(38) Vgl. RYELANDT, D., *La fonction royale*, *Rev. gén. belge*, nov. 1960, 22.

(39) « Il y a en effet les audiences révélées, par des communiqués, elles ne sont pas nécessairement les plus intéressantes et les plus décisives, et celles sur lesquelles on garde la discrétion et le silence ». (*La Libre Belgique*, 12 jan. 1952, geciteerd bij BOEYNAEMS, M., o. c., 477).

Tenslotte zij aangestipt dat de Koning iedere persoon afzonderlijk raadpleegt. Het is trouwens ook buiten de fase van de raadplegingen in het kader van de formatieprocedure hoogst uitzonderlijk dat verscheidene personen tegelijk worden gehoord (40) (41).

### III. DE ROL VAN HET STAATSHOOFD

Tijdens de raadplegingen wordt vaak naar buiten de indruk gewekt dat de Koning de centrale figuur is. Het loont de moeite na te gaan in hoever het Staatshoofd in zijn gesprekken met de politici enige invloed uitoefent op de verdere ontwikkeling van het formatieproces.

De rechtsleer is hierover niet erg duidelijk en houdt het meestal bij algemene bewoordingen. Ondanks deze vaagheid is de rechtsleer echter niet zonder belang, aangezien zij als het ware de grenzen aangeeft tot waar de koninklijke invloed mag reiken. De reële invloed, die daarenboven verschilt van crisis tot crisis, situeert zich ergens binnen die grenzen, maar gelet op de discretie rond de raadplegingen, is het uiterst moeilijk om precies te weten tot waar die reële invloed reikt (42). Wat we hieronder schrijven, berust dan ook (weer eens) voor een goed stuk op gissingen en vermoedens.

In dit hoofdstuk willen we eerst de rol van de Koning in de fase der raadplegingen bespreken. Voor een goed begrip is het nodig vooraf enkele ideeën te formuleren over de rol van het Staatshoofd bij de regeringsvorming in het algemeen. In een tweede paragraaf willen we dan summier de vrijheid van de Koning t.a.v. de benoeming van de (in)formateur nagaan. Hiermee begeven we ons enigszins buiten ons onderwerp, maar deze enkele beschou-

(40) Voorbeelden vóór de tweede wereldoorlog: 13 juni 1925 en 11 juni 1936 (HÖJER, C.-H., o. c., blz. 155 en 251). Ook op 9 april 1974, na de mislukking van de onderhandelingen tussen CVP, PSC, BSP en PSB ontving de Koning tegelijkertijd de vier voorzitters van de deelnemende partijdelegaties. Dit wekte heel wat verwondering. Sommige kringen namen het de Koning kwalijk dat hij, door te trachten de partijen te verzoenen, zijn voorkeur voor een bepaalde coalitie had doen blijken.

(41) Een bijzondere vorm van collectieve raadpleging vormt de bijeenroeping van de Kroonraad, d.i. de door de Koning voorgezeten raad van ministers en ministers van State. Deze samenroeping is echter uitzonderlijk. In tijden van regeringscrisis is zij nog niet voorgekomen. (Zie MAST, A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent-Leuven, 1973, blz. 279, nr. 298; PERIN, F., *Cours de droit constitutionnel*, Liège, 1972, II, 259).

(42) Vgl. PERIN, F., *La démocratie enrayée*, blz. 39; BOEYNAEMS, M., *Cabinet formation*, *Res Publica*, 1967, 488.

wingen zullen ons toelaten belangrijke besluiten te trekken over het belang van de raadplegingen voor het verdere verloop van de formatieprocedure.

## 1. De invloed van de Koning in de gesprekken met de politici

In de eerste helft van de 20e eeuw wordt aan de Koning in het formatieproces een ruime bevoegdheid toegekend, die misschien wel niet te vergelijken is met de « quasi-discretionaire » bevoegdheid uit de 19e eeuw (43), maar die aan de Koning toch een onmiskenbare persoonlijke inbreng laat. Aan de Koning wordt het initiatiefrecht gelaten, en dit recht is enkel beperkt door de eis van parlementaire goedkeuring achteraf. Om het met de vaak geciteerde woorden van SPEYER te zeggen : aan de Koning behoort de positieve actie, aan de Kamers de negatieve actie, d.w.z. aan de Koning komt het recht toe om de ministers te benoemen en aan het Parlement komt het recht toe om de regering zijn vertrouwen te weigeren (44).

De vrijheid van de Koning kwam in sommige gevallen duidelijk tot uiting, nl. wanneer hij een formateur benoemde die niemand verwachtte, zoals Delacroix in 1918 (45), Carton de Wiart in 1920 (46), de Broqueville in 1932 (47) en Van Zeeland in 1935 (48).

Met de groeiende macht van de politieke partijen, is een machtsverlies van de Koning gepaard gegaan (49). Dit fenomeen was reeds merkbaar in de eerste helft van deze eeuw.

Aanvankelijk werd hertegen geprotesteerd, niet alleen door de Koning zelf (50), maar ook door de rechtsleer (51). In het ver-

(43) WALEFFE, B., « *Le Roi nomme et révoque ses ministres* ». *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Brussel, 1971, blz. 16, nr. 11.

(44) SPEYER, H., *Du Rôle des Partis*, *Le Flambeau*, feb. 1939, 126 ; vgl. *Verslag van de Commissie, B.S.*, 6 aug. 1949, 7593.

(45) SPEYER, H., o. c., 127.

(46) PERIN, F., *La démocratie enrayée*, blz. 39 ; BOEYNAEMS, M., o. c., 488.

(47) de LICHTERVELDE, L., *Le Pouvoir royal, Groupement d'études politiques*, nr. 1, Brussel, sine anno, 8 ; HÖJER, C.-H., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala-Stockholm, 1946, blz. 322 ; PERIN, F., *La démocratie enrayée*, blz. 39.

(48) SPEYER, H., o. c., 127 ; HÖJER, C.-H., o. c., blz. 322.

(49) Zie FUSILIER, R., *Les monarchies parlementaires*, Paris, 1960, blz. 435.

(50) In mei 1938 liet Leopold III aan zijn ministers en zelfs aan de bevolking weten dat het aan hem, en niet aan de partijen toekwam om de ministers te benoemen (HÖJER, C.-H., o. c., blz. 324. Zie ook : PERIN, F., *La démocratie enrayée*, blz. 41-47).

(51) Zie b.v. VANDEN BOSSCHE, G., *Autour du parlementarisme. Le Mode de Nomination des Ministres*, *Rev. belge*, april 1929, 109-121 ; *Verslag van het Studiecentrum tot Hervorming van den Staat*, Brussel, 1937, vooral blz. 19 ; SPEYER, H., o. c., 119-145.

slag van de Commissie van 1949 leest men de volgende vermaning: « In het politiek leven hebben de partijen een noodzakelijke rol te vervullen. Maar in een zo kiese aangelegenheid als deze der benoeming en der afzetting der ministers, zal hun invloed zich met mate moeten laten gelden » (52). Enige tijd later werden tegen de invloed der partijen ook nog constitutionele bezwaren aangevoerd door MAST (53). Sindsdien echter is men zich gaan neerleggen bij een onafwendbare evolutie, en men heeft volmondig toegegeven dat het utopisch is, de partijen te willen elimineren uit de regeringsvorming (54).

Deze evolutie heeft het noodzakelijk gemaakt een andere inhoud te geven aan de rol van de Koning. In grote lijnen komt die rol voortaan hierop neer: de Koning beschikt niet meer over enige beslissingsbevoegdheid of macht, maar wel over een « haute magistrature d'influence » (55).

Dat de Koning tegenwoordig geen macht, geen « persoonlijk recht » meer bezit, is duidelijk (56). Hij is niet meer de persoon die beslist over het regeringsprogramma, noch over de benoeming der ministers (57). Uiteindelijk heeft de formateur, de toekomstige Eerste Minister, tegenover de Koning het laatste woord (58).

Waar de Koning geen macht meer heeft, heeft hij echter nog wel invloed; de invloed heeft zich a.h.w. in de plaats van de macht gesteld (59). De invloed die de Koning nog op het politieke leven

(52) Verslag van de Commissie, *B.S.*, 6 aug. 1949, 7593.

(53) MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, 650 en 653.

(54) WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, II, blz. 459, nr. 306; PERIN, F., *La démocratie enrayée*, blz. 50. Over het algemeen blijft men echter bezwaren aanvoeren tegen het op voorhand bekendmaken van de kandidaat- (Eerste) minister(s) van elke partij.

(55) WALEFFE, B., o.c., blz. 148, nr. 133. Vgl.: GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., en SOMERHAUSEN, L.-A., *La primauté de l'exécutif*, *Rapports généraux au VIIème Congrès int. de droit comp.*, Uppsala, 1966, blz. 420, nr. 43.

(56) Zie DE MEYER, J., *Réflexions sur la monarchie parlementaire*, *Res Publica*, 1961, 246.

(57) SPAAK, F., *La nomination et la révocation des ministres. Le rôle du premier ministre*, *Rev. Univ. Bxl.*, 1949-50, 79.

(58) Sir Ivor JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, 1969, 61. Zie in dit verband de ironische vraag van K. RIMANQUE: « Is het louter toeval, dat in de grondwet de Koning steeds met hoofdletter en minister met gewone letter werd geschreven, terwijl in het recente art. 86bis de Eerste Minister tot het hoofdletterschap werd verheven? » (*Verkenning van het eigene van de grondwettigheid*, in: *Actori incumbit probatio. Opstellen aangeboden ter gelegenheid van de eerste promotie Rechten aan de Universitaire Instelling Antwerpen*, Antwerpen-Amsterdam, 1975, blz. 169).

(59) Zie HÖJÉR, C.-H., o.c., blz. 361; DE MEYER, J., *Réflexions sur la monarchie parlementaire*, *Res Publica*, 1961, 248; MAST, A., *De grondwettelijke norm*, *T.B.P.*, 1970, 427; WALEFFE, B., o.c., blz. 66, nr. 55.

uitoefent, is overigens het best merkbaar in tijden van regeringscrisis (60), en waarschijnlijk vooral tijdens de raadplegingen (61). Paradoxaal is ook wel dat de invloed van de Koning groter is geworden, naarmate het aantal politieke partijen toenam (62)!

Uiteraard is de invloed van de Koning niet onbeperkt. Algemeen gesproken kan de min of meer grote invloed van de Koning op het politieke leven zich slechts doen gelden in de mate waarin deze door de ministers, door het Parlement, en uiteindelijk door het volk wordt aanvaard (63). Met name zou bijvoorbeeld niet geduld worden dat de Koning zich in de partijstrijd zou mengen of zich erin zou laten betrekken (64).

Meer in het bijzonder kan men stellen dat de invloed van de Koning in elke regeringscrisis afhankelijk is van de luisterbereidheid bij zijn gesprekspartners, en vooral van de mogelijkheid om meer dan één geschikte formateur te vinden (65). Inderdaad, indien er omwille van de omstandigheden slechts één persoon in aanmerking komt om formateur te worden, dan is er weinig plaats voor invloed van wie dan ook; indien er echter verschillende alternatieven zijn, dan kan de Koning wel een invloed uitoefenen.

De invloed van de Koning in zijn gesprekken met de politici uit zich op verschillende wijzen. We menen deze verschillende aspecten te kunnen classificeren in drie categorieën: appreciatievrijheid bij de beoordeling van de politieke toestand, raadgeving, verzoening.

De vrijheid van de Koning om de politieke situatie te beoordelen, ook buiten de fase der raadplegingen, werd duidelijk erkend door de Commissie van 1949: « Het 'vertrouwen' van de Koning (term die over het algemeen gebruikt wordt om de verhouding te kenmerken die tussen de Koning en zijn ministers moet bestaan) is

DE VISSCHER maakt een onderscheid tussen de machten, de privileges en de prerogatieven van de Koning. De machten oefent hij uit, samen met een verantwoordelijk minister; de privileges zijn de hem toegekende afwijkingen van het gemeen recht; de prerogatieven tenslotte worden omschreven als de rechten die aan de persoon van de Koning worden toegekend in de politieke orde, om hem toe te laten een persoonlijke invloed uit te oefenen op de gang van zaken, in de betrekkingen met zijn ministers. (*La fonction royale, Rev. gén. belge*, sept. 1949, 699-701). Afgezien van de beperking van de prerogatieven tot de betrekkingen met de ministers, lijkt ons dit een waardevol onderscheid.

(60) BOEYNAEMS, M., o. c., 473; WIGNY, P., *Cours de droit constitutionnel*, Brussel, 1973, 255.

(61) Vgl. RYELANDT, D., *La fonction royale, Rev. gén. belge*, nov. 1960, 17.

(62) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. en VANWELKENHUYZEN, A., *La Constitution belge, Corpus constitutionnel*, Leiden, 1972, I, fasc. 3, blz. 579.

(63) DE MEYER, J., *Staatsrecht*, Leuven, 1972, blz. 204.

(64) DE MEYER, J., *De monarchie in de moderne staat, Res Publica*, 1967, 186.

(65) Vgl. SPAAK, F., o. c., 78.

van politieke aard, het spruit voort uit een serene beoordeling der elementen die de werking van het staatsstelsel beheersen en wordt objectief beoordeeld in functie van de vermoede wil van de meerderheid der natie » (66). Hieruit blijkt dat de Koning het recht en zelfs de plicht heeft om zich uit de gesprekken met de door hem geconsulteerde personen een beeld te vormen van de politieke situatie. In functie van dat beeld, en met afweging van de kansen van elk mogelijk alternatief, moet het Staatshoofd dan een formateur kiezen. Dat de naam van de formateur door één of meer geconsulteerde personen zal moeten gesuggereerd zijn, is een eis waarop we verder terugkomen; in deze vereiste ligt overigens de beperking van de appreciatievrijheid van de Koning.

Verder is er de raadgevende rol van de Koning. Het is duidelijk dat deze raadgevingen vooral belangrijk zullen zijn voor de formateur. Niettemin is het mogelijk dat de Koning, vooral in moeilijke omstandigheden, reeds tijdens de raadplegingen de komende onderhandelingen in een bepaalde richting kan oriënteren (67). Hij is immers de permanente figuur, die omwille van zijn ervaring aan zijn met de jaren wisselende gesprekspartners nuttige hulp kan bieden (68). Kortom, door zijn positie is de Koning voor de politici een raadgever die niet zomaar kan voorbij gegaan worden (69).

Tenslotte moet gewezen worden op de verzoenende rol van het Staatshoofd. Aangezien de Koning boven de partijen staat, is hij de aangewezen figuur om de partijen nader tot elkaar te brengen. Dit betekent echter niet dat hij zich over de grond van het geschil uitspreekt (70). Daarom geven we er met RYELANDT (71), de voorkeur aan de Koning een 'verzoener' te noemen en niet een 'arbiter': een arbiter beslecht de zaak, een verzoener brengt door zijn raadgevingen de standpunten nader bij elkaar (72).

(66) Verslag van de Commissie, *B.S.*, 6 aug. 1949, 7594. Zie reeds in de oudere rechtsleer: SERGYSELS, A., *Du choix des ministres*, *Rev. gén.*, okt. 1925, 452; SPEYER, H., *o.c.*, 124; MERTENS DE WILMARS, J., *De grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het ontslag en de benoeming van ministers*, *R.W.*, 1946-47, 185, en *La nomination et la démission des ministres*, *Rev. gén. belge*, jan. 1947, 379.

Voor een kritiek op de stelling van de Commissie, zie SPAAK, F., *o.c.*, 84.

(67) PERIN, F., *La démocratie enrayée*, blz. 40; BOEYNAEMS, M., *o.c.*, 488.

(68) de LICHTERVELDE, L., *Le Pouvoir royal*, 5; DE VISSCHER, P., *La fonction royale*, *Rev. gén. belge*, sept. 1949, 701; SPAAK, F., *o.c.*, 87.

(69) Vgl. RYELANDT, D., *o.c.*, 21; DE MEYER, J., *Réflexions sur la monarchie parlementaire*, *Res Publica*, 1961, 248.

(70) HÖJER, C.-H., *o.c.*, blz. 356. Contra: WALEFFE, B., *o.c.*, blz. 17, nr. 11.

(71) RYELANDT, D., *o.c.*, 15.

(72) In de rechtsleer heerst nogal verwarring omtrent deze begrippen. Gebruiken

## 2. De vrijheid van de Koning in de benoeming van de informateur of formateur

Voor dit aspect gaan we even bij onze noorderburen kijken. In Nederland immers is er sinds korte tijd enige openbaarheid in het formatieproces gekomen. Dit heeft geleid tot een nieuwe visie op de rol van het Staatshoofd. Het lijkt ons dat de Nederlandse inzichten ook voor een Belgische studie bijzonder nuttig kunnen zijn. Vóór de openbaarheid der adviezen werd door de meeste Nederlandse staatsrechtsgeleerden de politieke invloed van het Staatshoofd « opgevijseld » (73). Volgens anderen zou de rol van het Staatshoofd beperkt zijn tot die van een rekenmachine, nl. speuren naar de grootste gemene deler der adviezen, en die als beslissend beschouwen voor de keuze van de formateur (74).

In september 1973 beantwoordde Koningin Juliana enkele vragen van journalisten over haar rol bij de kabinetsformatie (75). Zij beschreef zichzelf als de « onpartijdige trechter waar alle adviezen invloeien ». Hiermee bedoelde de Koningin dat de adviezen voor haar richtinggevend zijn. Zij neemt nergens een origineel initiatief, maar geeft hoogstens af en toe de voorkeur aan een bepaald advies. VIS concludeert hieruit: « Het Staatshoofd heeft (...) wellicht enige vrijheid maar die wordt steeds gerelateerd aan een advies » (76).

De voorgaande overwegingen en de conclusie van VIS wensen we te onderschrijven. T.a.v. de rol van het Belgische Staatshoofd menen we dan het volgende besluit te mogen trekken. De Koning beschikt in tijden van regeringscrisis over het initiatiefrecht, of beter: het is zijn constitutionele plicht om het initiatief te ne-

uitsluitend de term 'verzoener': RYELANDT, D., o.c., 15; SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische Grondwet, Teksten en Documenten*, nr. 301, 1974, 226 en 235; gebruiken uitsluitend de term 'arbiter': MELOT, A., *L'évolution du régime parlementaire en Belgique depuis la guerre*, in: MELOT, E., *L'évolution du régime parlementaire*, Paris-Brussel, sine anno, blz. 135; Verslag van de Studiecommissie tot Hervorming van den Staat, 18; HÖJER, C.-H., o.c., blz. 355; PERIN, F., *Le gouvernement*, *Res Publica*, 1961, 16 en 19; WALEFFE, B., o.c., blz. 17, nr. 11; gebruiken de twee termen: MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, 650; SENELLE, R., *Le Monarque constitutionnel en Belgique*, *Res Publica*, 1962, 64.

(73) VAN WIJNEN, H.A., *Mythe en werkelijkheid van het koningschap en de feitenkennis van een «echte» republiek*, *Civis Mundi*, jan. 1976, 14. Zie ook: VIS, J.J., *Vrijheid en verantwoordelijkheid bij de kabinetsformatie*, in: *Vrijheid en recht*. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. E.H. s'Jacob, Zwolle, 1975, blz. 353.

(74) Zie voor een kritiek op deze visie: VAN RAALTE, E., *Gezien, gehoord, geschreven...*, Zwolle, 1972, blz. 38.

(75) Zie hierover: VIS, J.J., o.c., blz. 351 e.v.

(76) VIS, J.J., o.c., blz. 353.

men (77). In het verdere verloop van de formatie is de tussenkomst van de Koning niet onbestaand (78), noch louter symbolisch (79). Hij beschikt over een min of meer grote invloed en bewegingsvrijheid, doch zijn vrijheid moet steeds gedekt worden door een of ander advies. Is er een duidelijk meerderheidsadvies, dan volgt er een formatie- of informatieopdracht overeenkomstig de wens van deze meerderheid (80). Zijn de adviezen uiteenlopend, dan is de vrijheid van de Koning groter: hij kan een informateur benoemen ofwel, voortgaande op een of meer adviezen, meteen een formateur. In dat geval kan deze beslissing naar buiten uit wel als spontaan voorkomen (81), maar in feite zal ook zij gesuggereerd zijn door een of meer adviezen.

Hiermee is duidelijk geworden waarin precies het nut van de raadplegingen bestaat. Enerzijds hebben zij tot doel het Staatshoofd te informeren over de politieke toestand, zodat hij met kennis van zaken besluiten kan trekken. Over dit aspect werd in het vorige hoofdstuk gehandeld. Anderzijds moeten de raadplegingen het Staatshoofd in de gelegenheid stellen de volgende stap te zetten: de benoeming van een informateur of een formateur. Het formatieproces berust hier op een interne logica: uit de eerste stap vloeit noodzakelijk de tweede stap voort, maar evenzeer is waar dat de tweede stap niet kan gezet worden, zonder dat de eerste gezet werd!

#### IV. DE ONSCHENDBAARHEID VAN DE PERSOON VAN DE KONING EN DE VERANTWOORDELIJKHEID DER MINISTERS

In dit hoofdstuk willen we nagaan in hoever de artikelen 63 en 64 van de Grondwet, die handelen over de onschendbaarheid van de Koning, de onbekwaamheid van de Koning en de verantwoordelijkheid van de ministers, in de fase van de raadplegingen tot hun recht komen.

(77) SENELLE, R., *Le Monarque constitutionnel en Belgique*, *Res Publica*, 1962, 65.

(78) MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, 650; DE MEYER, J., *Réflexions sur la monarchie parlementaire*, *Res Publica*, 1961, 245.

(79) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *Des rapports entre le chef de l'état et le gouvernement en droit constitutionnel belge*, *Rev. Dr. Int. Comp.*, 1950, 185.

(80) VIS, J.J., o. c., blz. 355.

(81) SPEYER, H., o. c., 127.



In een eerste paragraaf behandelen we de algemene regel, in een tweede paragraaf wijzen we in het kort op een gevolg van deze regel, de discretie.

## 1. De verantwoordelijkheid voor de raadplegingen

Zelfs als men aanneemt dat de enige taak van de Koning bij de regeringsvorming erin bestaat te zorgen voor het samenbrengen van de elementen die in staat zijn uit zichzelf een regering te vormen (82), dan nog « is dit niet helemaal niets » (83). Het vraagstuk van het koninklijk optreden, gecombineerd met de onschendbaarheid en de onverantwoordelijkheid, kan men niet oplossen met de stelling dat de Koning geheel passief is. Aldus blijft de vraag : wie draagt de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor het formatiegedrag van de Koning (84) ?

M.b.t. de raadplegingen van de Koning is de vraag naar de verantwoordelijkheid tot hertoe in de praktijk niet erg belangrijk gebleken. Nochtans zouden zich bepaalde problemen kunnen voordoen, waardoor deze vraag wèl erg belangrijk zou worden. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat de Koning t.a.v. de geraadpleegde personen de regel van de onpartijdigheid niet zou eerbiedigen, en zich zou beperken tot het horen van personen van een bepaalde strekking. In dat geval zouden er ongetwijfeld reacties loskomen, en de vraag is dan naar wie men de vinger kan en moet wijzen.

Met deze mogelijkheid heeft de doctrine zich blijkbaar niet beziggehouden. Tot onze verwondering hebben we immers vastgesteld dat in de hele staatsrechtelijke literatuur in welgeteld één zinnetje sprake is van de verantwoordelijkheid voor de raadplegingen als zodanig (85) ! Over de verantwoordelijkheid voor de benoeming van de formateur daarentegen is zeer veel geschreven, en over de conclusies dienaangaande is zelfs een ruime consensus ontstaan. De desbetreffende principes zijn overigens ook nuttig voor ons onderwerp.

(82) DE MEYER, J., *Réflexions sur la monarchie parlementaire*, *Res Publica*, 1961, 245.

(83) VIS, J.J., *Vrijheid en verantwoordelijkheid bij de kabinetsformatie*, blz. 353.

(84) VIS, J.J., *ibid.*

(85) « Il faut considérer que tous les actes que le Chef de l'Etat est appelé à poser au cours de la crise ministérielle (*consultations*, désignation d'informateurs et de formateurs, etc.) sont, en droit, couverts par le Premier Ministre démissionnaire, au même titre que tous les agissements du Souverain durant la vie du gouvernement ». (WALEFFE, B., « *Le Roi nomme et révoque ses ministres* ». *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Brussel, blz. 46, nr. 37). (Eigen cursivering).

Wat nu de juridische verantwoordelijkheid in het algemeen betreft, geldt de regel dat elke daad van de Koning, die rechtstreeks of onrechtstreeks een politieke weerslag kan hebben, door een minister moet gedekt worden (86). Het lijkt ons evident dat de raadplegingen een politieke daad zijn, en derhalve onder de politieke verantwoordelijkheid vallen (87). Zij hebben immers niet enkel een louter informatief (88), maar ook een politiek aspect: uit de raadplegingen komt de naam van de formateur te voorschijn.

Blijft de vraag: welke minister is verantwoordelijk? In één rake zin heeft Prof. VIS hierop het antwoord gegeven: «De verantwoordelijkheid wordt gedragen door diegenen die door hun politiek handelen de kabinetsformatie in beweging hebben gezet. Anders gezegd: het geheel van demissionaire ministers» (89).

Hun verantwoordelijkheid komt tot uiting in de medeondertekening, door de uittredende Eerste Minister, van het K.B. houdende benoeming van diens opvolger (90). Door zijn handtekening bevestigt de uittredende Eerste Minister dat de benoeming van de nieuwe Eerste Minister (inclusief de voorbereidende fazen, zoals

(86) Verslag van de Commissie, B.S., 6 aug. 1949, 7591.

(87) Vgl. de stelling van VAN RAALTE: «Voor wat (de koning) in dat stadium zegt of oppert, draagt geen enkele minister enige verantwoordelijkheid, doch wel voor het resultaat van het beraad, te weten voor de voltooide staatsrechtelijke beslissing». (De koninklijke zeggenschap en invloed, N.J.B., 1975, 777).

(88) In dat geval zou men nog kunnen aannemen (hoewel o.i. toch ten onrechte) dat de raadplegingen dezelfde regels volgen als de benoeming van de leden van het Kabinet van de Koning. In beide gevallen gaat het dan immers om de noodzaak voor de Koning om ingelicht en voorgelicht te worden. Algemeen neemt men aan dat de Koning de leden van het Kabinet vrij benoemt, mits bescheiden raadpleging van zijn ministers (Verslag van de Commissie, B.S., 6 aug. 1949, 7598; DE VISSCHER, P., Le Cabinet du Roi, Ann. Dr. Sc. Pol., 1950, 173).

(89) VIS, J.J., o.c., blz. 353. Deze regel is overigens een toepassing van de collegialiteitsregel.

Men kan zich in feite afvragen of men in dit verband nog kan spreken van het politiek «handelen van de ministers», indien zij door hun partijbureaus of door het Parlement tot ontslag werden gedwongen. Evenwel kan men hierop natuurlijk altijd antwoorden dat de ministers, door hun ontslag aan het Staatshoofd aan te bieden, althans formeel de oorzaak zijn van de nieuwe kabinetsformatie, en hiermee wordt de geldigheid van Vis' stelling m.i. gered.

(90) Zie hierover: MERTENS DE WILMARS, J., De grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het ontslag en de benoeming van ministers, R.W., 1946-47, 177-186 en La nomination et la démission des ministres, Rev. gén. belge, 1947, 371-380; Verslag van de Commissie, B.S., 6 aug. 1949, 7593; MAST, A., La nomination et la révocation des ministres, J.T., 1949, 651; DE VISSCHER, P., La fonction royale, Rev. gén. belge, 1949, 688; WALEFFE, B., o.c., blz. 43-46, nrs. 36-37.

de raadplegingen) gebeurd is in overeenstemming met de constitutionele regels (91).

Het feit dat de regering ontslagnemend is, belet niet dat zij juridisch verantwoordelijk blijft. Zij behoudt immers een bevoegdheid over de zogenaamde « lopende zaken » (92), waartoe o.m. ook de regeringsvorming behoort (93). Er moet echter toegegeven worden dat door het ontslag van de regering de juridische verantwoordelijkheid in de praktijk tot een fictie herleid is. In die zin kan men de stelling van WALEFFE bijtreden, die zegt dat de handelingen van het Staatshoofd in tijden van regeringscrisis in feite ontsnappen aan de heilige regel van de koninklijke onbekwaamheid (94).

Samenvattend kunnen we het misschien als volgt stellen. De raadplegingen van de Koning vallen juridisch onder de regel van de onbekwaamheid en onverantwoordelijkheid, maar gelet op de omstandigheden oefent de ontslagnemende regering slechts een marginale controle uit, en laat zij aan het Staatshoofd een tamelijk grote vrijheid. Ook hier kunnen we dus van een « marginale toetsing » spreken !

## 2. De discretie

In een constitutionele monarchie is de discretie in de gesprekken tussen de Koning en zijn ministers of andere politici een essentiële vereiste (95). Het optreden van de onbekwame en onverantwoordelijke Koning mag immers niet tot betwisting aanleiding geven (96). De discretie wordt hier zo benadrukt, omdat zij een logisch gevolg is van de artikelen 63 en 64 van de Grondwet (97).

(91) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., Des rapports entre le chef de l'état et le gouvernement en droit constitutionnel belge, *Rev. Dr. Int. Comp.*, 1950, 186.

(92) Zie hierover : CRAENEN, G., *De positie van een demissionair kabinet in België*, Preadvies Vereniging vergelijkende studie v.h. recht in België en Nederland, Zwolle, 1975, en de aldaar in voetnoten 28 tot 33 geciteerde auteurs.

(93) Vgl. WALEFFE, B., o. c., blz. 46, nr. 37.

(94) WALEFFE, B., o. c., blz. 150, nr. 134.

(95) de LICHTERVELDE, L., Coutumes de la monarchie constitutionnelle, *Bull. Kl. Lett. en Mor. en Pol. Wet.*, 5e reeks, deel XXXIV, 1948, 158 ; BOEYNAEMS, M., Cabinet Formation, *Res Publica*, 1967, 477.

(96) Verslag van het Studiecentrum tot Hervorming van den Staat, Brussel, 1937, 19.

(97) Volgens URBAIN (*La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique*, Brussel, 1958, blz. 69) en PERIN (*La démocratie enrayée*, blz. 39) is de discretie een gevolg van de onverantwoordelijkheid van de Koning ; volgens BOEYNAEMS (o. c., 477) is zij een gevolg van diens onschendbaarheid. Deze kwestie heeft zelfs geen theoretisch belang, aangezien beide principes « onafscheidbaar » zijn (Verslag van de Commissie, B.S., 6 aug. 1949, 7590).

In Nederland werd in 1970 door de commissie-Biesheuvel een rapport « Openbaarheid openheid » opgesteld, waarin er principieel van uitgegaan wordt dat de vorming van een kabinet een publieke zaak is die uit een oogpunt van democratie in alle fazen een zo groot mogelijke openbaarheid vereist. Sinds de formatie van 1971 werden de aanbevelingen van de commissie ook metterdaad opgevolgd. Het is echter opvallend dat de discretie rond het Staatshoofd zelf nog in ruime mate bewaard blijft: de openbaarheid strekt zich immers wel uit tot de gewisselde stukken, maar niet tot de gesprekken zelf (98)!

In België scheidt de regel van de discretie traditioneel weinig of geen problemen. Aan het grote publiek wordt door de geraadpleegde personen nooit bekendgemaakt wat er met het Staatshoofd is besproken geweest. Wij betwijfelen echter wel of de geheimhouding ook zover gaat dat de geraadpleegde personen zelfs aan hun partijleiding niets meedelen over het gevoerde gesprek. Hoe dan ook, de regel van de discretie wordt in zulke mate geëerbiedigd, dat men terecht de raadplegingen als een « zone d'ombre » kan bestempelen (99).

(98) Zie over de situatie in Nederland: VIS, J.J., o. c., blz. 356-359.

(99) MERTENS DE WILMARS, J., La nomination et la démission des ministres. *Rev. gén. belge*, 1947, 377.