

HET ONTBINDINGSRECHT VAN DE KONING

Hans Das

*Onder de wetenschappelijke begeleiding van
Prof. Dr. A. Alen*

INLEIDING

DE MUELENARE verklaarde in april 1846 in de Kamer het volgende : "De grondwetgever heeft de ontbinding ingedeeld bij de hoge prerogatieven van de Kroon. Deze daad moet een volledig vrije daad zijn van de wijsheid van de Koning. De Koning moet vrij zijn het Parlement ongelijk te geven en het opnieuw te laten beoordelen door het land, of om ongelijk te geven aan zijn ministers en ze door andere te laten vervangen." ¹

Dit citaat vormt een goed vertrekpunt voor deze uiteenzetting, omdat het de vroeger gangbare opvatting verwoordt dat de ontbinding een hoogst persoonlijke daad van de Koning is.

Het blijft echter maar een vertrekpunt, want in de praktijk is het meestal niet zo eenvoudig om uit te maken wat het persoonlijk aandeel van de Koning in een ontbindingsbeslissing is. Bovendien heeft zich de laatste 25 jaar terzake een belangrijke evolutie voorgedaan, die geleid heeft tot een afkalving, een erosie van de Koninklijke beslissingsmacht.

¹ *Hand.*, Kamer, 1845-1846, 28 april 1846, 1156.

I. DE BRONNEN VAN HET ONTBINDINGSRECHT

Het ontbindingsrecht werd uitdrukkelijk in de grondwet ingeschreven. *Artikel 71 G.W.* luidde tot voor de grondwetsherziening van 5 mei 1993 als volgt: "De Koning heeft het recht de Kamers tegelijk of afzonderlijk te ontbinden. Het ontbindingsbesluit bevat oproeping van de kiezers binnen veertig dagen en bijeenroeping van de Kamers binnen twee maanden." Voor de recente hervorming van artikel 71 verwijs ik naar hoofdstuk 6, dat volledig gewijid is aan de Sint-Michielsakkoorden.

Een letterlijke lezing van dit artikel zou de indruk kunnen wekken dat het hier gaat om een EXCLUSIEVE bevoegdheid van de Koning. Dit is echter niet zo : ook hier gelden de gewone grondwettelijke regels volgens dewelke de Koning niet alleen kan handelen en steeds de medeondertekening van een (verantwoordelijke) minister nodig heeft.

Verder is er *artikel 79 G.W.* dat de continuïteit van de werking van het Parlement voorziet, bij het overlijden van de Koning : "Bij overlijden van de Koning komen de Kamers zonder bijeenroeping samen, uiterlijk de tiende dag na die van het overlijden. Indien de Kamers tevoren ontbonden zijn en het ontbindingsbesluit bijeenroeping bevat tegen een later tijdstip dan de tiende dag, treden de oude Kamers opnieuw in functie, totdat de Kamers die hun plaats moeten innemen, bijeenkomen. Is slechts één Kamer ontbonden, dan wordt ten aanzien van die Kamer op gelijke wijze gehandeld." Dit al bij al vrij hypothetisch geval heeft zich in de praktijk nog nooit voorgedaan.

Tenslotte is er *artikel 56quater G.W.*, waardoor de Koning, in geval van ontbinding van de Senaat ook de Provincieraden kan ontbinden, mits oproeping van de kiezers en bijeenroeping van de nieuwe raden binnen dezelfde termijnen. De reden hiervoor is voor de hand liggend : de provincieraden kiezen immers de provinciale senatoren en een synchronisatie op dat vlak is wenselijk. Van deze mogelijkheid werd sinds 1921 bijna steeds gebruik gemaakt.

Ik herinner ook nog aan *artikel 131 G.W.* dat bepaalt dat na een verklaring tot grondwetsherziening de Kamers van rechtswege ontbonden zijn. Ook *artikel 85 G.W.* wijst op een ontbinding van rechtswege, in het geval van het onbezet zijn van de troon. In beide gevallen is er voor de Koning geen appreciatiebevoegdheid en deze onderwerpen vallen dan ook buiten dit werk.

Daarnaast wil ik de grondwettelijke gewoonte aanhalen om de regel "Dissolution sur dissolution ne vaut!" te situeren. Na een ontbinding kunnen de pas verkozen kamers niet ontbonden worden, onder voorwendsel b.v. dat

de kiezers zich vergist hebben. Deze ongeschreven regel, die men overigens in de meeste landen terugvindt, maakte vooral opgang in Nederland.

II. WAAROM WERD DIT PREROGATIEF AAN DE KONING TOEGEKEND ?

Voor het antwoord op deze vraag kan men teruggrijpen naar de verslagen van het Nationaal Congres in 1831. FORGEUR verwoordde de houding van de meerderheid van de grondwetgevende vergadering als volgt: "Le cas de dissolution se présentera lorsqu'il y aura un conflit entre le Pouvoir et les Chambres ou entre les Chambres entre elles."² De Koning kreeg de rol toebedeeld van SCHEIDSRECHTER tussen enerzijds de wetgevende macht en anderzijds de uitvoerende macht of tussen de twee kamers van de wetgevende macht.

Dit kaderde in de toenmalige EVENWICHTSTHEORIE, die op zijn beurt alles te maken heeft met de keuze voor een tweekamerstelsel³.

In de ogen van de Belgische Grondwetgever bestond er een reëel gevaar dat er tussen een wetgevende macht, die uit één kamer bestaat enerzijds en de uitvoerende macht anderzijds een ware tweestrijd zou ontstaan, om de ietwat filosofische reden dat twee rivaliserende organen zich steeds proberen te ontwikkelen en te bevestigen ten koste van de andere, wat tot destructie van één van de twee zou leiden. Vandaar de noodzaak om middelen te vinden die dergelijke conflicten zoniet konden voorkomen, dan toch op een redelijke manier konden oplossen.

Een eerste middel was dus de oprichting van een tweede Kamer, de Senaat, die werd opgevat als een intermediaire macht tussen de Kamer en de Regering (Er waren natuurlijk ook andere redenen voor de oprichting van de Senaat).

Als tweede middel waren er een aantal regelen om conflicten, die ondanks de matigende werking van de Senaat toch ontstonden, op te vangen. Onder die regels was het ontbindingsrecht de belangrijkste. In feite streefden de

² HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès national de Belgique*, Bruxelles, 1844, I, 534 (zitting 17 december 1830).

³ VELU, J., *Dissolution du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 1966, 126.

instelling van de Senaat en het ontbindingsrecht dus hetzelfde doel na : de functie van het ene was complementair aan de rol van het andere.

Wanneer een conflict ontstaat tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht, zijn er twee grote mogelijkheden : ofwel het ontslag van de regering, ofwel de ontbinding van het parlement en een beroep doen op de kiezers. In de visie van het Nationaal Congres was de eerste oplossing de regel en kon de tweede oplossing slechts in exceptionele omstandigheden aanvaard worden. NOTHOMB spreekt over "le droit extrême d'en appeler au pays"⁴ en Charles DE BROUCKERE voegt eraan toe : "Si le souverain connaît l'esprit de la nation, il ne fera pas du droit de dissolution un usage trop fréquent."⁵

Aangezien het hier om een scheidsrechtersrol gaat, ligt de nadruk dan ook op de Koning als neutrale en stabiele factor en niet op de medeondertekenende ministers, die immers "betrokken partij" bij het conflict kunnen genoemd worden. In dat licht begrijpt men ook beter het nogal extreme citaat in het begin van mijn verhandeling. Als scheidsrechter moet de Koning uiteraard *autonoom* kunnen beslissen.

Later heeft men daarnaast ook een tweede reden voor het ontbindingsrecht van de Koning ontwikkeld. Namelijk dat de Koning het recht moet hebben om, wanneer hij eraan twijfelt of de Kamers werkelijk nog *de mening van het land vertegenwoordigen*, de beslissing aan de kiezers over te laten. Dit motief wordt wel eens ingeroepen door de oppositie, die bij gemeenteraadsverkiezingen succes heeft geboekt en die van de Koning een ontbinding wil verkrijgen.

III. SCENARIO'S

Wanneer men de historische ontbindingsbeslissingen analyseert, kan men een aantal mogelijke scenario's onderscheiden. Jean STRENGERS ziet er vier.⁶

⁴ HUYTTENS, E., *o.c.*, I, 424-425.

⁵ HUYTTENS, E., *o.c.*, I, 427.

⁶ STRENGERS, J., *De Koningen der Belgen. Macht en invloed*, Leuven, Davidsfonds, 1992, 75.

A. EERSTE SCENARIO

Het eerste scenario is het eenvoudigste : de regering vraagt aan de Koning de Kamers te ontbinden en de Koning aanvaardt of verwerpt dit.

1. De Koning gaat akkoord met Zijn ministers

Deze vraag kan zich voordoen op het moment van een regeringsvorming, wanneer dit voor de regering een noodzakelijke voorwaarde is om aan de macht te komen ofwel kan het gaan om een verzoek van een regering in functie.

De ontbinding van de Kamer in 1833 is een voorbeeld van dat laatste type. In 1832 was het kabinet Goblet aangetreden, een unionistische regering met liberaal overwicht. Op dat moment was Antwerpen nog gedeeltelijk bezet door troepen van Willem I. Op vraag van de regering Goblet verjagen de Franse troepen de Hollanders uit België. Het Belgische leger kreeg van de grootmachten geen toelating om aan de krijgsverrichtingen op eigen grondgebied deel te nemen. Dat de patriotten van de jonge staat hierover enigszins gefrusteerd waren, is begrijpelijk. Die wrevel duikt ook op in de Kamer en onder druk van de oppositie van "les verts" biedt de regering een eerste maal haar ontslag aan. Koning Leopold weigert dit ontslag.

Nieuwe moeilijkheden duiken echter op in verband met de oorlogsbegroting. Een amendement van de Minister van Binnenlandse Zaken Rogier, waaraan de regering impliciet haar lot verbonden had, wordt verworpen. De regering biedt een tweede maal haar ontslag aan.

De Koning belast de heer DE THEUX met de taak een nieuwe regering te vormen. Deze faalt echter, legt zijn functie neer en geeft de Koning de raad de Kamer te ontbinden. Ook de ontslagnemende regering vraagt dit aan de Koning en Leopold I staat op 28 april voor de eerste keer in de Belgische geschiedenis de ontbinding van de Kamer van Volksvertegenwoordigers toe.⁷

Opvallend aan het ontbindingsbesluit 28 april 1833 is dat het *uitvoerig gemotiveerd* werd door te verwijzen naar de omstandigheden. Dit is vrij

⁷ Besluit waarbij de kamer der volksvertegenwoordigers word ontbonden en de wetgeving tegen den 7 juny byeen roept, *B.O.*, 1833, nr. 454.

uitzonderlijk. Er is trouwens nergens een regel die de verplichting oplegt de ontbinding te motiveren. De grondwetten die voorzien in een uitdrukkelijke verplichting een ontbinding te motiveren zijn zeldzaam. Enkel de Libanese en de Syrische G.W. schijnen dat te doen.⁸ Motivering is echter wel "wenselijk en een teken van voorzichtigheid, gezien het karakter van de beslissing", zo oordelen DE BROUCKERE en TIELEMANS⁹. Ook VELU spreekt zich uit voor een motivering en hij stelt voor zich te inspireren op de Nederlandse praktijk waar het rapport van de Raad van Ministers aan de Koning mee gepubliceerd wordt.¹⁰

De motivering van dit besluit komt in het kort neer op de volgende overwegingen :

1. De moeilijkheden die waren ontstaan in de relatie tussen de regering en de kamer. Nochtans is dit niet helemaal duidelijk, want sommige auteurs beweren dat men de verwerping van het amendement van Rogier niet moet interpreteren als een vijandige stem voor de regering. De Kamer zou enkel de bedoeling gehad hebben het amendement op zich te verwerpen, niet een conflict tussen regering en parlement ten spits te drijven. Op die manier werd dan ook de opportuniteit van de ontbinding in vraag gesteld.

Vandaar dat in het besluit volgende passage kan teruggevonden worden: "overwegende dat, wanneer het eenen der eerste grondbeginsels van een vertegenwoordigend gouvernement is dat het Ministerie eenstemmig met de meerderheid der vergadering behoort te zijn, het ook onvermijdelijk is, zal het beheer mogelijk zijn, dat deze meerderheid niet *ONZEKER* zij."

De nuance zit hierin, dat een regering, volgens deze tekst, kan overgaan tot ontbinding zodra haar meerderheid onzeker wordt. Zij hoeft dus niet te wachten tot zij effectief in de minderheid gesteld is¹¹.

2. De onmogelijkheid om een nieuwe regering te vormen. Kwatongen beweerden dat de pogingen om een nieuwe regering te vormen geveinsd waren en dat de regering eigenlijk nooit van plan geweest was af te treden. (cf. DUMORTIER in de Kamer, 20 juni 1833, *Mon.*, 22 juni 1833)

3. Problemen in verband met de buitenlandse betrekkingen.

⁸ VELU, J., *o.c.*, 112.

⁹ DE BROUCKERE, C. en TIELEMANS, F., *Répertoire*, v° *Chambre des representants*, Dissolution, 239, nr. 2.

¹⁰ VELU, J., *o.c.*, 113.

¹¹ VELU, J., *o.c.*, 138.

4. De nabijheid van de datum waarop de Kamers gedeeltelijk moesten vernieuwd worden. Er was sprake van een zekere anomalie omdat de niet meer verkozen kamerleden nog een hele tijd zouden moeten zetelen, terwijl ze niet meer het vertrouwen van het volk genoten. Dit werd voorkomen door ontbinding.

5. De twijfels over de vraag of de Kamer nog de mening van het electorale korps vertegenwoordigde.

2. De Koning gaat niet akkoord met Zijn ministers

Wanneer de regering de ontbinding vraagt, is de Koning niet verplicht daaraan gevolg te geven. VELU spreekt over een weigeringsrecht van de Koning. Uiteraard is dat een ernstige zaak, want er ontstaat dan een meningsverschil tussen de regering en de Koning en er is een gevaar dat de Kroon ontbloot wordt. Men onderscheidt drie hypothesen :

1. De mening van de Koning is in strijd met die van één van de ministers. Dan is er geen enkel probleem want de Koning wordt gedekt door de andere ministers.

2. In de tweede hypothese is de regering over de ontbinding verdeeld in twee ongeveer gelijkwaardige groepen. Dit is typisch het geval bij *coalitieregeringen* met twee partijen en de ene partij voorstander van de ontbinding is, de andere tegenstander.

In dat geval beschikt de Koning over een *zeer grote handelingsvrijheid*. De Koning hoeft zich niet te schikken naar de mening van de eerste minister. In dat opzicht kan men zeggen dat het fenomeen van de coalitieregeringen de positie van de Koning versterkt.

Dit was onder meer het geval in *oktober 1932*, toen de liberale en de katholieke partij samen in de regering RENKIN zetelden. De regering was diepgaand verdeeld over het nut van de ontbinding. De katholieken waren gekant tegen vervroegde verkiezingen, terwijl de liberalen zo vlug mogelijk naar de stembus wilden, omdat zij in de gemeenteraadsverkiezingen een groot succes hadden geboekt.

De katholieke eerste minister richt zich tot de Koning om diens steun te verkrijgen. Koning Albert is echter persoonlijk de mening toegedaan dat verkiezingen wenselijk zijn en de regering wordt tot ontslag gedwongen, waarna de ontbinding wordt uitgesproken op 29 oktober 1932 (door de nieuwe regering o.l.v. de Broqueville) Ook dit besluit werd gemotiveerd in een verslag aan de Koning. De motivering slaat in dit geval vooral op de slechte economische toestand, die een sterke regering, die de volledige steun van het

Parlement geniet, vereist. (Opmerking : In de verkiezingen die daarop volgden, boekten de liberalen, die hadden aangedrongen op verkiezingen, een nederlaag, de katholieken behaalden een lichte winst.)

Het is duidelijk dat de Koning in dergelijk geval over heel wat "macht" beschikt : hij zit immers op de wip en kan de balans in een bepaalde richting doen overhellen. In het geval van 1932 was hij voorstander van de ontbinding, maar in feite had hij ze even goed kunnen weigeren. Hij beslist daar zelf over.

3. De derde hypothese is de meest delicate : de Koning is het oneens met het geheel van de Ministers.

De *normale grondwettelijke gang van zaken* is dat de ministers dan de Koning proberen te overtuigen van hun opvatting en indien ze daarin niet slagen, zal het ontslag van de regering al vlug de enige uitweg zijn (Commissie van 1949).

Ik zou willen verwijzen naar de *Commissie van 1949*. Het eindrapport van die Commissie werd ondertekend door alle leden, behalve de socialisten, die zich onthielden omdat ze van oordeel waren dat dat het rapport de Koning ten onrechte de persoonlijke uitoefening van macht had toegekend. Maar in de minderheidsnota die ze opstelden, gaven ze toe dat er op hun principieel standpunt twee uitzonderingen waren : "In de werking van het parlementaire regime zijn er twee ogenblikken waarop een beslissing van het Staatshoofd zelf waarlijk geëist wordt : de keuze van de formateur en de beslissing een door de regering voorgedragen ontbindingsbesluit te ondertekenen of niet."¹²

Ook VELU is van mening dat de Koning het recht heeft een ontbinding te weigeren, tegen de opinie van de regering in, zij het enkel in exceptionele omstandigheden.¹³

In* Engeland heeft de rechtsleer deze exceptionele omstandigheden waarin de Koning de ontbinding kan weigeren, omschreven¹⁴. Enkele voorbeelden : het geval waarin de ontbinding gevraagd wordt door een regering die nog maar net een ontbinding verkregen heeft; het geval waarin de ontbinding ingaat tegen de belangen van de nationale veiligheid of voor een ander doel aangewend wordt dan het algemeen belang.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de weigering van de Koning ook steeds gedekt moet worden door een minister (meestal een lid van de nieuwe

¹² Verslag van de adviescommissie over de prerogatieven van de Koning, *B.S.*, 6 augustus 1949, 7589.

¹³ VELU, *J., o. c.*, 80-81.

¹⁴ VELU, *J., o. c.*, 313-319.

regering na verkiezingen). Dergelijke weigering is in de Belgische geschiedenis slechts één maal voorgekomen, nl. in 1841.

In 1840 trad een liberale regering aan met een unionistisch programma o.l.v. Nothomb. In de Kamer beschikte de regering over de meerderheid. De Senaat had haar wantrouwen tegenover de regering geuit, maar was in feite erg verdeeld (23 tegen 19 stemmen). De reactie van de regering kwam vrijwel onmiddellijk: zij vroeg de ontbinding van beide kamers, zodat het land zich kon uitspreken. De Koning bevindt zich op dat moment in een heel vervelende positie. Ik overloop kort de mogelijkheden :

- a. Moest Hij de Kamer ontbinden? Dit was niet voor de hand liggend aangezien de regering daar nog steeds over een meerderheid beschikte.
- b. Moest Hij de Senaat ontbinden? Feit was dat de Koning de Senaat genegen was en andersom (cfr. het verzoek van de Senaat aan de Koning : "Votre Majesté peut compter sur le dévouement inaltérable du Sénat et sur son loyal concours à Vos vues éclairées.")
- c. Moest Hij de beide kamers ontbinden? In dat geval liep hij het risico dat een grote verdeeldheid in het land zou ontstaan.
- d. Moest Hij de regering ontslaan? Ook dit leek niet aangewezen aangezien de regering nog steeds gesteund werd door één van de twee kamers. Zeker geen gemakkelijke keuze.

De Koning pakt de zaken één voor één aan en begint met de ontbinding van beide kamers te weigeren. De regering zwakt af tot de Senaat alleen, maar dan wel onder de vorm van een ultimatum : of de Senaat, of de regering !

De Koning weigert andermaal. Bijgevolg bleef er voor de regering niets anders over dan ontslag te nemen.

In een *brief aan baron d'Huart*¹⁵ zet de Koning zijn motieven voor deze weigering uiteen : "Je crois que si Monsieur Rogier n'avait pas rudoyé le Sénat, cette assemblée se serait contentée d'expressions de blâmes vagues; mais, poussée à bout, elle a voté une adresse qui était un embarras. Au lieu de se retirer, ce qui eût été le mode le plus constitutionnel, le ministère a préféré

¹⁵ Brief aan Baron d'Huart, 14 april 1841, in BRONNE, C., *Lettres de Léopold I*, Brussel, 1943, p.180.

me proposer de renvoyer la législature. Les dissolutions peuvent quelques fois être utiles, mais elles sont toujours l'exception et non la règle. Cette fois, elle ne pouvait avoir lieu que dans l'intention de *faire main basse sur tous les catholiques* et il devait en résulter une profonde division dans le pays, déjà assez faible et assez exposé par sa position géographique et son organisation intérieure. *Je me suis donc refusé à la mesure.*"

De hoofdbekommernis van Leopold I is zeker te vermijden dat de liberalen alle katholieken zouden inpakken (*faire main basse sur*), m.a.w. dat ze erin zouden slagen het hele land te domineren ten nadele van de katholieke partij.

Koningin Louise Maria, de echtgenote van Leopold I, schrijft in een brief aan haar vader : "De ministers vragen aan Leopold de kamers te ontbinden om de katholieke partij te verpletteren tijdens nieuwe, *door hen geleide* verkiezingen. Leopold, die vooral een heftige strijd wil vermijden die het land in twee kampen zou verscheuren en die niet bereid is de katholieke partij op te offeren, want dat is in feite de nationale partij, weigert deze maatregel." ¹⁶

Deze brief bevat een aantal zeer belangrijke woorden. Het gaat om de zinssnede "door hen geleide verkiezingen". Ten tijde van het *cijnskiesrecht*, met een beperkt kiezerskorps maakte een regering die de verkiezingen organiseerde grote kans daar voordeel bij te hebben. Zij kon inderdaad de verkiezingen leiden door middel van het systeem van de "*politieke ambtenaren*", die het kiezerskorps moesten bewerken. Vooral op het platteland en in de kleine steden konden ze druk uitoefenen en waren ze een erg efficiënt middel.¹⁷ Vanzelfsprekend zijn deze drukingsmiddelen van de regering verdwenen met het invoeren van het algemeen kiesrecht.

Het zou ons te ver leiden hierop in te gaan, maar dit is wel belangrijk omdat we hier de *ware inzet* zien van de weigering van Leopold I. Het toestaan van de ontbinding zou immers neerkomen op een politieke gunst aan de liberale partij en het is algemeen bekend dat Leopold I de liberalen niet genegen was. 1841 is een alleenstaand geval : nadien komt dergelijke weigering niet meer voor. Vandaag zou een dergelijke handelingswijze ondenkbaar zijn.

¹⁶ Brief van Koningin Louise-Marie aan haar vader, 26 maart 1841, in *La Cour de Belgique et la Cour de France de 1832 à 1850. Lettres intimes de Louise-Marie d'Orléans*, gepubl. door H. d'Ursel, Parijs, 1933, p.104.

¹⁷ STENGERS, J., o.c., 77.

B. TWEEDE SCENARIO

In het tweede scenario gaat het niet om het ontbinden zelf, maar om de verbintenis hiertoe over te gaan : de kabinetsformateur vraagt de Koning vooraf zijn goedkeuring te hechten aan een eventuele ontbinding, voor het geval *de regering* dit noodzakelijk zou achten.

Het is duidelijk dat de regering op die manier over een sterk *drukingsmiddel* beschikt tegenover de kamers. Zij heeft de ontbinding in zekere zin op zak.

De Koning heeft dergelijk verzoek om zijn prerogatief vooraf te engageren dan ook *bijna steeds geweigerd*. Zo gebeurde het in 1845 en in 1846 op verzoek van Rogier en in 1949 op verzoek van Paul VAN ZEELAND. Dergelijke vraag komt in feite neer op de vraag bekleed te worden met koninklijke macht.

Het enige bekende geval waarin de Koning *wel aanvaard* heeft zijn prerogatief vooraf te engageren was aan dezelfde man aan wie Leopold I deze gunst reeds tweemaal geweigerd had : Charles ROGIER. Deze feiten doen zich voor in 1864 op het ogenblik dat Rogier, die zijn ontslag aangeboden had na een moeilijke politieke crisis, aanvaardt aan te blijven. De Koning deelt hem via Van Praet zijn goedkeuring mee : "De Koning gelast mij U te verzekeren van zijn gemeente en welwillende medewerking en U mee te delen dat, Zijne Majesteit, begrijpt dat de mogelijkheid te ontbinden, gezien de krappe meerderheid, noodzakelijk kan zijn om het goede verloop van de zaken te garanderen en *dat hij U die niet zal weigeren.*"¹⁸

C. DERDE SCENARIO

In het derde scenario is het de oppositie die zich tot de Koning wendt met het verzoek tot ontbinding over te gaan.

Het belangrijkste geval is dat van 1902, toen door de socialisten een algemene staking werd uitgelokt om een grondwetsherziening en volledig algemeen stemrecht af te dwingen. Oppositieleden van de liberale en socialistische partij richten zich herhaaldelijk en onder allerlei vormen tot de

¹⁸ Van Praet aan Rogier, 17 mei 1864, in DISCAILLES, E., *Charles Rogier*, deel IV, 231.

Koning om een ontbinding te vragen en naar vervroegde verkiezingen te gaan. Leopold II wordt echter geen moment door deze wensen beroerd en hij schrijft: "Ik word overstelpt met telegrammen die om de ontbinding vragen, om koninklijke tussenkomst. Het gaat allemaal de prullemand in."

De Koning geeft blijk van onwrikbare vastberadenheid. In het archief van het Koninklijk Paleis bevindt zich van zijn hand een grote *nota*, in een erg onstuimig handschrift, waarin hij schrijft totaal gekant te zijn tegen wat in zijn ogen slechts een vorm van toegeven is. Hij schrijft : "Nous traversons une période ou la réflexion fait défaut, la demande de dissolution est un symptôme qui le prouve. Vouloir refaire des institutions à la hâte, au milieu des cris et des désordres, c'est mal servir la Liberté. C'est compromettre les conquêtes de 1789. C'est faire fi a la prospérité nationale. Voilà pourquoi en quelques mots et pour servir l'intérêt public, le calme, la prospérité, nous repoussons une dissolution exigée par la grève et une révision imposée par les émeutes¹⁹".

Ook politiek gezien stelt dit scenario een probleem aangezien voor de ontbinding steeds de medeondertekening door een minister nodig is. Men kan zich moeilijk voorstellen dat een lid van de meerderheid dergelijke eis van de oppositie zou ondersteunen.

D. VIERDE SCENARIO

Dan is er nog het vierde scenario, dat waarbij de Koning de ontbinding zelf oplegt, tegen het advies van zijn ministers. Dit is in onze geschiedenis slechts éénmaal voorgekomen, nl. in *maart 1939*.

Begin maart van dat jaar zat de politieke situatie muurvast, onder andere door de zaak Dr. MARTENS (oud-activist, ter dood veroordeeld, later benoemd tot lid van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Geneeskunde. Zijn benoeming leidde tot nationale opschudding.).

Leopold III speelt met het idee de kamers te ontbinden maar in de schoot van de regering rijst verzet : sommige ministers vrezen (niet zonder reden trouwens) voor de gevolgen van nieuwe verkiezingen voor hun respectieve partij.

¹⁹ Werknota van Leopold II, Archief Koninklijk Paleis, Leopold II, nr. 946.

Het *dagboek van de politieke crisis*, bijgehouden door baron Capelle, secretaris van de Koning, vermeldt op 5 maart : "Om 20u30 heeft de Koning de heer Pierlot ontvangen die verslag kwam uitbrengen over de vergadering van de kabinetsraad. Die was erg bewogen, verschillende ministers zijn erg hard geweest voor de Koning. De raad heeft de heer Pierlot unaniem de opdracht gegeven aan de Koning te melden dat hij tegen de ontbinding is." Leopold III is niet onder de indruk van die unanimité en blijft bij zijn standpunt²⁰. (Dit dagboek bevindt zich ook in het Archief van het Koninklijk Paleis en is een interessant werkstuk.)

In een *brief aan de eerste minister* verklaart hij zijn besluit : "Aangezien het mij niet mogelijk was een nationale regering te vormen met voldoende garanties qua duur en stabiliteit, wat absoluut noodzakelijk is in de gegeven omstandigheden, hebben de politieke partijen me geen andere uitweg gelaten dan de ontbinding. Het belangrijkste argument dat er mij toe brengt nu tot ontbinding over te gaan, stoelt op beschouwingen op internationaal niveau. Ik ben er inderdaad van overtuigd dat de regering in een mogelijk zeer nabije toekomst geconfronteerd zal worden met problemen op internationaal vlak en dus belangrijke beslissingen zal moeten nemen die enkel gedragen kunnen worden door een regering die het volle vertrouwen van het land geniet."

Vaststellend dat de leden van de regering zich unaniem tegen de ontbinding verzetten, doet de Koning toch een toegeving : hij geeft Pierlot één dag respijt. Pierlot krijgt 24 uur om een nieuwe regering samen te stellen. Gezien de complexiteit van de moeilijkheden, een ironisch gebaar. Pierlot kan reeds voor de 24 uur verstreken zijn, zijn mislukking vaststellen en hij aanvaardt de ontbinding.

Het Koninklijk Besluit werd *medeondertekend* door de minister van binnenlandse zaken. Bovendien merkt u in de aanhef van het K.B. de *formule* : "Op voordracht van onze minister van binnenlandse zaken en op advies van de ministerraad". Dit hield geen gezichtsverlies in voor de regering, aangezien hun verzet tegen de ontbinding helemaal niet bekend was bij het publiek. Zij hadden natuurlijk ook geen enkele reden om die alsnog bekend te maken. De Koning had wel degelijk de knoop doorgemaakt, maar in het geheim²¹.

²⁰ A.K.P., Leopold III.

²¹ STENGERS, J., *o.c.*, 81.

IV. EVOLUTIE

In het verleden had de Koning dus een groot aandeel in de ontbindingsbeslissingen en durfde hij op dat vlak nogal eens een eigen politiek te voeren. Ook vlak na de tweede W.O. is dat nog zo. Men had op dat moment geen oog voor wat er bijvoorbeeld in *Groot-Brittannië* gebeurde. Daar is de ontbinding op dat ogenblik een materie die bijna helemaal aan het oordeel van de vorst onttrokken is. Eén enkele persoon beslist over het principe en over de datum van de ontbinding : de eerste minister.

In 1952 gaf Jean REY een vrije tribune in *Le Soir* nog volgende kop : "*De ontbinding : Koninklijke macht*". (*Le Soir*, 23 oktober 1952) Heel wat later pas zal het constitutionele regime in België evolueren naar Brits model. De beslissingsmacht inzake ontbinding glijdt de Koning stilaan uit handen. Het verschil met Groot-Brittannië zit hierin, dat de verschuiving niet uitsluitend de richting van de eerste minister uitgaat, maar eerder van de regering als geheel.

1971 betekent op dit vlak een belangrijke ommekeer. In september 1971 had de regering van Gaston Eyskens te kampen met economische en communautaire moeilijkheden.

De twee regeringspartijen, CVP en BSP, die de eerste fase van de grondwetsherziening tot een goed einde hadden gebracht, verkeerden in de mening dat zij verstevigd uit nieuwe verkiezingen zouden tevoorschijn komen. Zij besluiten dan ook eigenmachtig tot een ontbinding. Op 25 september 1971, 19 jaar na het artikel van Jean REY, titelt *La Relève* : "Dissoudre les Chambres est un acte de gouvernement". (*La Relève*, 25 september 1971) Deze beslissing wordt bekrachtigd door de partijbureaus van de regeringspartijen. Pas daarna wordt het besluit aan de Koning voorgelegd. De beslissing tot de ontbinding was reeds genomen, de Koning komt er in feite niet aan te pas.

In maart 1977 is het eerste minister Leo TINDEMANS die persoonlijk en met grote trom de politieke operatie van de ontbinding leidt. Na de principiële beslissing door de regering trekt hij naar de Koning en het ontbindingsbesluit wordt ondertekend op 9 maart.

Diezelfde dag kondigde de regering aan dat zij aan zou blijven en tot aan de dag van de verkiezingen volledig over de uitvoerende macht zou blijven beschikken. De oppositie reageert furieus en noemt het optreden van de regering een *staatsgreep*. Zij wil het probleem zelfs voor de Kroonraad brengen.

Achteraf heeft TINDEMANS het advies gevraagd van een college van zes professoren in het staatsrecht en deze oordeelden als volgt: "De ontbinding kan voorgedragen en mede ondertekend worden door een regering die het vertrouwen van de kamers verloren heeft, niet meer zeker is het te hebben, of nog niet voor de kamers is verschenen. Tijdens de ontbindingsperiode beschikt de uitvoerende macht over al haar bevoegdheden. Het past evenwel dat zij ze als dan slechts zou uitoefenen met de terughoudendheid die haar door de tijdelijke afwezigheid van de parlementaire controle wordt opgelegd²²".

Francis DELPEREE denkt over dat laatste anders : "Aangezien de parlementaire controle wegvalt, vereist de regel dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het parlement, dat de regering zich beperkt tot de lopende zaken²³".

Een laatste betekenisvolle episode is mei 1987. Aangezien de meerderheid die de regering Martens steunt, wankelt, maakt de minister van binnenlandse zaken een ontbindingsbesluit klaar. Hij vertelt later zelf in een interview: "Twee dagen lang had ik op verzoek van de premier het ontbindingsbesluit van de kamers in mijn aktentas. Ik wandelde dus rond met een ontgrenselde granaat."

Het verhaal van de ontgrenselde granaat deed heel wat stof opwaaien en de premier kon in de Kamer niet anders dan het bevestigen: "Als eerste minister moet ik op alle eventualiteiten voorbereid zijn. Aangezien in geval van een crisis vervroegde verkiezingen naar mijn overtuiging het meest waarschijnlijke gevolg waren, heb ik inderdaad aan de minister van binnenlandse zaken gevraagd een ontwerp van K.B. klaar te houden²⁴". "Naar mijn overtuiging, heb ik gevraagd": het is wel degelijk de eerste minister die de touwtjes in handen heeft.

In feite beantwoordt deze evolutie aan een gewijzigde opvatting van de verhoudingen tussen de verschillende grondwettelijke machten.

Waar men in 1831 het ontbindingsrecht aan de Koning toekende in het kader van de evenwichtstheorie - de Koning als neutrale scheidsrechter tussen twee rivaliserende organen - wordt nu een heel andere verhouding voorgesteld.

²² T.B.P., 1978, 253.

²³ DELPEREE, F., *Chroniques de crise (1977-1982)*, Brussel, CRISP, 1983, 30 e.v..

²⁴ *Hand.*, Kamer, 1986-87, 2 juni 1987, 1604.

De ontbinding wordt beschouwd als een *tegengewicht* waarover de regering beschikt om zich te wapenen tegen een parlement dat een parlamentsregering zou willen opleggen en een constante obstructiepolitiek zou voeren. Een regering die door het parlement in de minderheid gesteld wordt, kan dus de kamers ontbinden²⁵. De ontbinding zorgt aldus voor een ander evenwicht tussen de uitvoerende macht en de parlementaire controle.

André MOLITOR, kabinetschef van Koning Boudewijn van 1961 tot 1977, schreef in 1979 het volgende : "Wanneer het de vaste wil is van een regering naar een ontbinding te gaan, omdat ze de maatregel opportuun acht, is het moeilijk voor te stellen dat de Koning het ontbindingsbesluit weigert te ondertekenen".²⁶ Tot aan W.O. II en zelfs nog een tijd daarna zou geen van de voorgangers van de heer Molitor dergelijke verklaring hebben afgelegd. Er heeft zich dus duidelijk een *erosie* van de Koninklijke macht voorgedaan en dit op basis van een grondwettelijke tekst (Artikel 71) die ongewijzigd is gebleven. Enkel de praktijk is veranderd.

V. DE GRONDWETSHERZIENING VAN 5 MEI 1993

Eén van de doelstellingen van de institutionele hervormingen van de Sint-Michielsakkoorden was de versteviging van de parlementaire stabiliteit.

In mei 1981 had een college van rechtsgeleerden reeds voorgesteld enerzijds de voorafgaande beraadslaging in de Ministerraad verplicht te stellen als vormvoorwaarde en anderzijds van het aanbieden van het ontslag van de regering een grondvoorwaarde te maken²⁷.

Bij de hervorming van 1993 werd artikel 71 gewijzigd : "De Koning heeft *enkel* het recht de Kamer van Volksvertegenwoordigers te ontbinden wanneer zij, bij volstrekte meerderheid van haar leden :

1. Hetzij een motie van vertrouwen in de regering verwerpt en niet binnen een termijn van drie dagen te rekenen vanaf de dag van de verwerping van de motie, een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning voordraagt.

²⁵ "Coup d'Etat", in *La Libre Belgique*, 11-12 maart 1977.

²⁶ MOLITOR, A., *La fonction royale*, Brussel, CRISP, 1979, 43.

²⁷ ALEN, A. en DUJARDIN, J., *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*, p. 150.

2. Hetzij een motie van wantrouwen tegen de regering aanneemt en niet tegelijk een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning voordraagt."

Een mogelijke ontbinding wordt dus verbonden met de stemming over het lot van de regering. De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft in zekere zin de mogelijkheid een ontbinding te ontwijken, door zelf een opvolger van de eerste minister voor te dragen. Opmerking : de Koning is niet verplicht te ontbinden. Hij kan ook zelf raadplegingen beginnen met het oog op de benoeming van een (in)formateur.

Er is evenwel een 2de mogelijkheid : *"Bovendien kan de Koning bij ontslag van de regering de Kamer van Volksvertegenwoordigers ontbinden, nadat deze daarmee bij volstreekte meerderheid heeft ingestemd."*

Er is ook een derde mogelijkheid waarin ontbonden kan worden. Deze mogelijkheid werd niet in de teksten voorzien, maar blijkt uit de Parlementaire Voorbereiding. Het gaat om het geval waarin de nieuwe Eerste Minister wordt aangesteld, maar deze er niet in slaagt een nieuwe regering te vormen.

In het kader van de hervorming van het tweekamerstelsel heeft de ontbinding van de Kamer steeds automatisch de ontbinding van de Senaat tot gevolg. Wat was de bedoeling van deze wijzigingen? Men hoopt :

1. Een grotere politieke stabiliteit te creëren. Door het bemoeilijken van de ontbinding, wil men de druk verhogen om bij politieke moeilijkheden tot een oplossing te komen.

2. Een grotere doorzichtigheid te creëren. Men wou het voor het publiek duidelijker maken wie verantwoordelijkheid draagt voor vervroegde verkiezingen.

3. Een nieuw politiek gedragspatroon tot stand te brengen. Door het wegvallen van de dreiging van de ontbinding, zullen de parlementsleden zich vrijer kunnen uiten en zich kritischer kunnen opstellen tegenover de beleidsmaatregelen.

VI. BESLUIT

Het ontbindingsrecht van de Koning is geëvolueerd van een vrije, persoonlijke beslissing van de Koning zelf naar een collectieve

wilsbeschikking van de regering, met weliswaar de nadruk op de eerste minister. Dit terwijl de grondwettelijke tekst lange tijd ongewijzigd bleef. Ik heb uitvoerig geschetst hoe deze evolutie zich heeft voltrokken en hoe ze steunt op een onderliggende evolutie inzake de verhoudingen tussen de verschillende grondwettelijke machten.

De Sint-Michielsakkoorden hebben specifieke voorwaarden gesteld : de ontbinding werd verbonden met de vertrouwensstemming over de regering of, mits instemming van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met een ontslag van de regering. De toekomst zal uitwijzen of de hiermee beoogde kwalitatieve verbetering ook effectief zal worden bereikt.

Aperçu général

L'auteur commente la portée du pouvoir du Roi quant à sa faculté de dissolution.

La première partie du texte est consacrée aux différentes procédures possibles en vue de dissoudre les Chambres : généralement le Roi les dissout à la demande du gouvernement; exceptionnellement le formateur s'adresse au Roi dans le but d'obtenir son accord préalable; l'opposition pourrait aussi adresser une demande au Roi; finalement, le Roi peut imposer la dissolution lui-même, le cas échéant contre l'avis de ses ministres.

L'auteur analyse dans une seconde partie l'évolution de la prérogative royale. Il y examine plus particulièrement la modification de l'article 71 par la Révision Constitutionnelle de 1993.