

**Jan Julia Zurné**

---

**TUSSEN  
TWE  
VUREN**

---

**Gerecht en verzet tijdens de  
Tweede Wereldoorlog**

 | LANNOO

*Voor Wim, Henny en Ken*

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	7
<b>1 — Gerecht en verzet</b>	13
1940-1942	14
<i>De kaarten worden geschud</i>	14
<i>De wortels van een 'terrorisme probleem'</i>	26
<i>De spanning loopt op</i>	37
Najaar 1942-zomer 1943	45
<i>In de schemerzone</i>	45
<i>Naar een patstelling</i>	59
<i>Toenemende polarisatie</i>	63
Najaar 1943-bevrijding	68
<i>Vernieuwing en continuïteit</i>	68
<i>Banditisme of terrorisme?</i>	73
<i>Verlamming</i>	76
Besluit	80
<b>2 — Verzet in Brussel</b>	83
Mei 1940-najaar 1942: het minste kwaad	84
<i>Het eerste bezettingsjaar</i>	84
<i>Verzet in de hoofdstad</i>	92
<i>Greep op de straat</i>	98
<i>De vijand in eigen kring?</i>	102
<i>Het geweld tegen collaborateurs breekt los</i>	107

Najaar 1942-september 1944: de kar gekeerd	114
<i>Slachtoffers van een falend beleid?</i>	114
<i>'Een buitengewoon verontrustend gewetensprobleem'</i>	126
<i>Gerechtelijke sabotage en ander verzet</i>	136
<i>Onderzoeken naar aanslagen: een rookgordijn?</i>	151
<i>Banditisme, verzet en polarisatie</i>	154
 Besluit	 160
 <b>3 — Na de bevrijding</b>	 163
Heropbouw	164
Zuivering	174
Erkenning, zelfbeeld en imago	187
 Besluit	 196
 <b>Algemene conclusie</b>	 199
<b>Bronnen</b>	205
<b>Literatuur</b>	211
<b>Gebruikte afkortingen</b>	219
<b>Personenregister</b>	221
<b>Noten</b>	223

# Inleiding

3 september 1944. De geallieerden naderen Brussel. Ondertussen stijgen grote rookpluimen op uit het justitiepaleis. De Duitsers hebben er vlak voor hun aftocht brandgesticht in een poging bezwarende documenten te vernietigen. Zodra de omwonenden de rook opmerken, snellen ze toe om dossiers van de Belgische justitie te redden. Niet lang daarvoor hebben tientallen buurtbewoners de kelders van het justitiepaleis, waarin de Duitsers voorraden alcohol hadden opgeslagen, geplunderd. De in de hele stad zichtbare brand is symbolisch voor de relatie tussen de Duitsers en de rechterlijke macht. Die is in de loop van de bezetting steeds slechter geworden.

Aan het begin van de bezetting is er van conflict geen sprake. Zowel de bezettingsmacht als de Belgische rechterlijke macht streven naar een houdbaar samenwerkingsverband om de openbare orde te handhaven. In die gezamenlijke doelstelling vinden de diverse Duitse en Belgische politiediensten en gerechtelijke instellingen elkaar. Op de wat langere termijn is het echter precies daar waar het misloopt. Justitie en politie worden geconfronteerd met vragen die bij veel bezettingen opduiken: waar ligt de grens tussen samenwerken met een bezetter en diens beleid uitvoeren? En wiens belangen worden er precies behartigd bij het handhaven van de openbare orde?

Dit boek gaat over een van de belangrijkste conflictpunten tussen de Belgische rechterlijke macht en de Duitse autoriteiten: de aanpak van verzetsgeweld. Door verzetsgroepen gepleegde aanslagen, meestal op collaborateurs, komen vanaf 1942 steeds vaker voor. Ze zijn een reactie op de toenemende hardhandige repressie door de bezettingsmacht. Het geweld op straat neemt ernstige vormen aan: de gerechtelijke instanties tellen in de hoofdstad in totaal 255 aanslagen. In maart 1943 is er in Brussel gemiddeld één per dag.<sup>1</sup>

De bezetter beschouwt dit geweld als terrorisme en wil het meedogenloos bestrijden. Daarvoor hebben de Duitse autoriteiten de hulp van de Belgische justitie nodig. Ook voor de lokale magistratuur is het door ver-

zetsgroepen gepleegde geweld problematisch. De tegen de bezetter gerichte verzetsdaden zijn namelijk ernstige inbreuken op de Belgische wet en brengen de openbare orde in gevaar. Tegelijkertijd zijn de magistraten terughoudend als het gaat om de opsporing van de daders van de aanslagen. Ze willen geen instrument van de bezetter worden, omdat ze daarmee de voor hen heilige gerechtelijke onafhankelijkheid in gevaar zouden brengen. Daarnaast houden de magistraten er op ideologisch en juridisch vlak heel andere ideeën op na dan de nationaalsocialisten. Bovendien is het uitleveren van Belgische burgers aan de bezettingsmacht strafbaar en zou een te verregaande medewerking met de Duitsers de naoorlogse positie van de rechterlijke macht ernstig kunnen verzwakken.

Naarmate de bezetting langer duurt, wordt dit probleem urgenter. De bezettingsmacht stelt steeds meer eisen aan de lokale justitie en de polarisering tussen collaborateurs en verzetsgroepen leidt aan beide kanten tot meer geweld. De magistraten staan voor een dilemma. Moeten ze meewerken aan de opsporing en vervolging van verzetsmensen – en daarmee levens op het spel zetten – of moeten ze het geweld op straat op zijn be- loop laten?

Dit boek bestudeert hoe de Belgische justitie omgaat met dit probleem. Hoe komt het dat de opsporing en vervolging van verzetsmensen voor de rechterlijke macht uitgroeit tot een groot dilemma? Hoe evolueert deze kwestie, welke houding nemen de magistraten aan, welke argumenten hanteren ze en waarom? Welke consequenties verbinden ze uiteindelijk aan hun standpunten? Wat zegt dit over hun verhouding met de Duitse autoriteiten? Wat zegt het over de relatie tussen de rechterlijke macht en zowel collaborateurs als verzetsgroepen? En wat zegt het over het functioneren van justitie in crisistijd?

## Het minste kwaad

Vanaf het begin van de bezetting voeren de Belgische magistraten, net als veel andere gezagdragers, een politiek van het minste kwaad. Deze aanwezigheidspolitiek is gericht op de instandhouding van de eigen instelling. Die is te verkiezen boven een volledig door Duitsers of collaborateurs bevolkt systeem.<sup>2</sup> Natuurlijk veronderstelt een dergelijk beleid toe-

gevingen aan de bezettingsmacht. Niet alleen magistraten, maar ook burgemeesters en andere lokale gezagdragers worstelen met de vraag hoe ver ze mogen gaan met die toegevingen en waar ze de grens moeten trekken. In deze context zijn niet alleen het bezettingssysteem en -bestuur, maar net zo goed de keuzes van individuen van groot belang.<sup>3</sup>

Als we wat verder ‘uitzoomen’, stuiten we op de algemenere vraag hoeveel manoeuvreerruimte lokale machthebbers hebben onder een bezettingsregime. Een bezetter heeft altijd enige medewerking vanuit de bevolking nodig. Een zekere aanvaarding van de bezettingsmacht door de bevolking is daarvoor een vereiste. Om die te bereiken is de hulp van lokale elites cruciaal.<sup>4</sup> Deze hulp veronderstelt dat de lokale elites enige manoeuvreerruimte hebben ten opzichte van de bezetter. Dit geldt zeker voor de twintigste-eeuwse bezettingen in West-Europa, zoals ook die van België in de Tweede Wereldoorlog.<sup>5</sup> Bepaalde lokale elites, waaronder de magistratuur en andere ordehandhavers, beschikken op dat moment over redelijk wat bewegingsvrijheid.<sup>6</sup> De vraag dringt zich op in hoeverre de magistraten zich hiervan bewust zijn en hoe ze omgaan met die manoeuvreerruimte. Met andere woorden: hebben ze de Duitse bezettingspolitiek tijdig en voldoende doorzien of zijn ze een instrument van de bezettingsmacht geworden?<sup>7</sup>

## Gerecht in crisis?

De houding van de magistratuur ten opzichte van verzetsgeweld tijdens de Tweede Wereldoorlog laat, door de complexiteit en gevoeligheid van het thema, goed zien hoe de rechterlijke macht functioneert in tijden van crisis. In de negentiende en twintigste eeuw is de positie van justitie in België over het algemeen sterk door de (relatieve) politieke stabiliteit in het land en de continuïteit van de sociologische samenstelling van de magistratuur.<sup>8</sup> Bovendien speelt de magistratuur vooral in de negentiende eeuw een belangrijke rol in de natievorming.<sup>9</sup> Tijdens de Eerste Wereldoorlog blijft de magistratuur in functie. In het laatste bezettingsjaar staken de magistraten uit protest tegen de bezetter en collaborateurs, wat het patriottische imago van justitie nog versterkt. Dit imago strookt overigens niet helemaal met de werkelijkheid. Voorafgaand aan de staking

voert de rechterlijke macht een pragmatische politiek van het minste kwaad, waarbij de instandhouding van de eigen instelling prioriteit is en regelmatig compromissen met de bezetter worden gesloten.<sup>10</sup>

Deze eerdere bezettingservaring helpt in 1940 zowel de Duitse autoriteiten als de Belgische magistratuur om hun positie te bepalen. Toch blijkt al snel dat de tweede bezetting andere, onvoorziene conflicten tussen de bezetter en de rechterlijke macht opwekt waarop beide partijen onvoldoende zijn voorbereid. Het door verzetsgroepen gepleegde politiek gemotiveerde geweld is daarvan een voorbeeld.

Het is vooral het Openbaar Ministerie dat met dit probleem geconfronteerd wordt. Daarom staat de staande magistratuur – en niet de zittende, rechtsprekende collega's – in dit boek centraal. Het hiërarchisch georganiseerde Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de vervolging van personen die de wet hebben overtreden. Het valt onder de rechterlijke macht, maar staat ook onder toezicht van het ministerie van Justitie.<sup>11</sup> Tot 1970 zijn er in België drie hoven van beroep, die geleid worden door procureurs-generaal: één in Brussel, één in Gent en één in Luik.<sup>12</sup> De procureur-generaal is verantwoordelijk voor het opsporen van misdrijven, het verzamelen van bewijzen, het uitleveren van de verdachte aan de bevoegde rechtbanken, het bijstaan van de procureurs des Konings in de strafverdering en het adviseren over de toepassing van de wet. Daarbij handelt deze magistraat niet als vertegenwoordiger van de minister van Justitie, maar 'krachtens een delegatie hem rechtstreeks gegeven door de Natie zelf'.<sup>13</sup> De procureur-generaal coördineert ook de werkzaamheden van de verschillende parketten in zijn rechtsgebied. Per gerechtelijk arrondissement is er een procureur des Konings, die zich als hoofd van het parket bezighoudt met de opsporing en vervolging van de misdrijven waarvoor de correctie-rechtbanken of de hoven van assisen bevoegd zijn.

In dit boek is ook een hoofdrol weggelegd voor de gerechtelijke politie. Deze politiedienst ressorteert direct onder het parket en treedt repressief op, wat wil zeggen: nadat een misdrijf is gepleegd. Het is een vrij jonge politiedienst die na lange discussies in de negentiende eeuw uiteindelijk in 1919 is opgericht.<sup>14</sup> Hoewel verschillende brigades zich tijdens het interbellum in het kader van inlichtingenvergaring in toenemende mate interesseren voor 'subversieve' politieke groeperingen, vooral aan extreemlinkse en -rechtse zijde, is het officieel geen politieke politie-



dienst.<sup>15</sup> Het gaat wel om een elite-eenheid, waarvan de leden met zorg worden geselecteerd en op wier goede reputatie nauwlettend wordt toegezien. Samen met de parketmagistraten zijn het de medewerkers van de gerechtelijke politie die tijdens de bezetting het meest geconfronteerd worden met verzetsgeweld tegen collaborateurs.

Om de problematiek van het verzetsgeweld te kunnen doorgronden, begint dit boek in 1940, voordat dat geweld ontstaat. Het eerste hoofdstuk draait om het ontstaan van en de omgang met dit fenomeen op landelijk niveau. We bekijken de uitgangspunten en de bevoegdheidsverdeling tussen de Duitse autoriteiten en de Belgische justitie en onderzoeken waar die tekortschieten of anderszins problemen opleveren. Naarmate de bezetting vordert, leidt door verzetsgroepen gepleegd geweld tot steeds verdere verdeeldheid tussen de Duitse autoriteiten en de Belgische justitie. Ook binnen de magistratuur lopen de meningen over de aanpak van deze kwestie uiteen.

In het tweede hoofdstuk gaat de aandacht uit naar het parket van Brussel. Om de gevolgen van aanslagen op collaborateurs voor het Openbaar Ministerie volledig te begrijpen, bestuderen we de dagelijkse praktijk in één arrondissement. De keuze voor de hoofdstad ligt voor de hand: daar zijn tijdens de bezetting de meeste aanslagen gepleegd. Bovendien funktioneert het Brusselse parket als *primus inter pares*, omdat het het grootste parket van het land is en de hoofdstad veel en belangrijke zaken aantrekt.<sup>16</sup> In dit hoofdstuk bekijken we hoe het parket omgaat met de opkomst van verzetsactiviteiten, welke overwegingen een rol spelen in de stellingname van individuele magistraten en hoe de rechterlijke macht uiteindelijk de rem zet op de eerder ingezette politiek van het minste kwaad.

Het laatste hoofdstuk is gewijd aan de naoorlogse periode. Het behandelt de manier waarop de rechterlijke macht ook na de bevrijding nog geconfronteerd wordt met de nasleep van het gevoerde beleid en welke gevolgen dit heeft voor haar maatschappelijke positie, zelfbeeld en imago. Het gaat daarbij zowel om de voortzetting van sommige gerechtelijke onderzoeken naar aanslagen als de zuivering van magistraten die zich tijdens de bezetting hebben gecompromitteerd. Bovendien moet de rechterlijke macht, in het kader van de naderende Koude Oorlog, opnieuw haar positie ten opzichte van 'subversieve' groepen in de samenleving bepalen.



# 1

## Gerecht en verzet

In september 1943 schrijft advocaat Paul Struye, bij monde van de fictieve jurist Eudoxe: ‘De menselijke emoties zijn slechte raadgevers. Het Recht blijft een betrouwbare richtsnoer. Wie eraan verbonden is, bespaart zichzelf en zijn land gevaarlijke avonturen en rampzalige beslissingen.’<sup>17</sup> Zeven ‘brieven’ met wijze woorden van Eudoxe worden vanaf 1942 clandestien verspreid onder magistraten en zijn bedoeld om defaitisme of ‘slapheid’ ten opzichte van de bezetter te bestrijden. In het geciteerde fragment wordt ‘het Recht’ gepresenteerd als rechtvaardige gids in tijden van bezetting. Maar wat als het recht, althans in zijn geschreven verschijningsvormen, niet genoeg houvast biedt om er duidelijke richtlijnen uit te distilleren? Wat moeten magistraten dan?

In 1940-1944 schieten zowel het Belgische recht als de afspraken tussen bezetter en parketten tekort op het gebied van de bevoegdheidsverdeling voor de ordehandhaving. In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van deze problematiek centraal. De aandacht gaat vooral uit naar door verzetsgroepen gepleegde inbreuken op zowel de Duitse verordeningen als de Belgische wetgeving. Door deze ‘dubbele’ strafbaarheid en een gebrek aan duidelijke afspraken blijft het lang onduidelijk wie bevoegd is voor de opsporing, vervolging en berechting van mensen die sabotage plegen, sluikpers maken en verspreiden en geweld tegen collaborateurs plegen. Vooral die laatste kwestie groeit uit tot een explosief conflict tussen de bezetter en de Belgische parketmagistraten. Aan zowel verzets- als collaboratiekant staan mensenlevens op het spel.

In dit hoofdstuk zien we hoe het zover is gekomen. We kijken daarbij naar de ontwikkelingen in het hele land. Daarbij onderscheiden we drie fases. Tijdens de eerste fase, van het begin van de bezetting tot het najaar van 1942, ontwikkelt het probleem zich langzaam. Aanvankelijk is er van ge-

organiseerde verzetsactiviteiten nog amper sprake, maar met de opkomst van gewelddadige aanslagen op collaborateurs ontstaat een steeds hoger oplopend conflict tussen de bezettingsmacht en de magistratuur. Tijdens de tweede fase, van het najaar van 1942 tot de zomer van 1943, komt dit conflict volop tot uitbarsting en zoeken de magistraten naar een praktische oplossing. Tijdens de laatste fase, tot de bevrijding, nemen de magistraten een steeds passievere houding aan. De Duitse autoriteiten accepteren dit niet, maar lijken tegelijkertijd min of meer te berusten in de 'onbruikbaarheid' van de Belgische justitie. Toch komen ook tijdens deze laatste periode nog geregeld conflicten voor, die soms hoog oplopen.

## 1940-1942

### DE KAARTEN WORDEN GESCHUD

Met de ondertekening van de capitulatie op 28 mei 1940 is de tweede Duitse bezetting van België een feit. In het bezette land moet men nu komen tot een verdeling van de bevoegdheden tussen de nog bestaande Belgische instellingen en het op te bouwen Duitse militaire bestuur. In het eerste *Verordnungsblatt* van 10 mei 1940, waarin de Duitse autoriteiten de ad-hocwetten publiceren voor de te veroveren gebieden, wordt gesproken over enkele gerechtelijke taken die het leger op zich zal nemen. Het Duitse strafrecht wordt van kracht in bezet gebied en Duitse krijgsgerechten zullen anti-Duitse uitingen streng bestraffen.<sup>18</sup> De bezetter eist dus de bestraffing van tegen hem gerichte misdrijven en verstoringen van de openbare orde op – voor de duur van de vijandigheden maar in de praktijk ook daarna. Daarnaast verwacht de bezettingsmacht dat de Belgische staatsinstellingen, waaronder de politie, blijven functioneren in het belang van de bevolking.<sup>19</sup>

Het militaire bestuur of de *Militärverwaltung* (MV) eist kortom de bestraffing van bepaalde misdrijven op, maar verwacht tegelijkertijd dat de ordehandhaving in het algemeen (mede) een taak blijft van de plaatselijke autoriteiten. Er zijn immers niet voldoende Duitse troepen om die taak volledig over te nemen. De MV beoogt een systeem waarin de bezettingsmacht de wetten uitvaardigt en toeziet op de lokale autoriteiten om die uit te voeren.<sup>20</sup> Volgens het internationaal recht, meer specifiek de Con-

ventie van Den Haag uit 1907, is het echter de bezettingsmacht die, voor zover mogelijk, verantwoordelijk is voor de ordehandhaving in het bezette land.<sup>21</sup>

Hoewel de MV hoopt gebruik te kunnen maken van het Belgische gerechtelijke systeem, is het niet de bedoeling alles over te laten aan de plaatselijke diensten. Verschillende Duitse personen en (politie)diensten houden zich tijdens de bezetting bezig met de ordehandhaving. De meest vooraanstaande persoon is *Militärbefehlshaber* Alexander von Falkenhausen, hoofd van het bezettingsregime. Hij beschikt over de hoogste wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht en moet ten opzichte van het hoofd van het Duitse leger (vanaf eind 1941 is dat Hitler zelf) verantwoording afleggen wat betreft de openbare orde en veiligheid in bezet België en Noord-Frankrijk. Von Falkenhausen beschikt als bestuurder over twee administraties: de *Militärverwaltungsstab*, geleid door Eggert Reeder, regelt het maatschappelijk bestuur en ziet toe op de samenwerking met de lokale autoriteiten. De *Kommandostab* staat in voor alle militaire zaken en heeft daarom een belangrijke rol in de ordehandhaving.

Voor dat laatste beschikt de staf over de *Feldgendarmarie*. Dit is de militaire politie die de discipline en veiligheid van de bezettingstroepen waarborgt en toeziet op de naleving van de door de MV opgelegde verordeningen. Daarnaast kan de *Feldgendarmarie* in opdracht van de MV personen aanhouden. Voor de bestrijding van de sluikhandel en het opsporen van werkweigeraars krijgt de politiedienst hulp van Belgen die actief zijn in de *Hilfsgendarmerie* en de *Zivildahndungsdienst*.<sup>22</sup>

De *Geheime Feldpolizei* (GFP) is een andere militaire politiedienst, die tot taak heeft personen op te sporen die de veiligheid van het bezettingsleger in gevaar brengen. Het gaat daarbij vooral om het bestrijden van spionage en sabotage. Dat gebeurt niet alleen op repressieve basis, maar – vooral tijdens het eerste bezettingsjaar – ook preventief door de aanhouding van ‘staatsgevaarlijke’ communisten en Joden.<sup>23</sup> De GFP werkt samen met de militaire inlichtingendienst, de *Abwehr*. De bestrijding van spionage, sabotage en andere vormen van verzet wordt naarmate dit soort activiteiten vaker voorkomen, gaandeweg overgenomen door de *Sicherheitspolizei-Sicherheitsdienst* (Sipo-SD). Die dienst is al vanaf het begin van de bezetting in België aanwezig, zij het met een klein team en ter ondersteuning van de GFP. Vanaf begin 1941 is de Sipo-SD echter niet meer

ondergeschikt aan het militaire bestuur en moet de dienst alleen nog verantwoording afleggen aan Berlijn. De centrale *Dienststelle* in Brussel en diverse afdelingen in de provinciehoofdsteden ontwikkelen zich tot de spil in de bestrijding van het verzet. Verschillende afdelingen specialiseren zich in het verzamelen van informatie over de publieke opinie, de bestrijding van politiek links en rechts georiënteerde verzetsgroepen, de Jodenvervolgving, gemeenrechtelijke misdaad zoals smokkel en zwarhandel en contraspionage.<sup>24</sup>

Behalve over politiediensten beschikt de *Kommandostab* ook over krijgswraden. Voor deze rechtbanken kunnen zowel leden van het bezettingsleger verschijnen als personen die de belangen van het Duitse leger en rijk schade toebrengen. Verzetgerelateerde activiteiten worden dus, tenzij er sprake is van een buitengerechtelijke procedure, door de krijgswraden behandeld. De krijgswraden zijn verbonden aan de diverse (*Ober-*) *feldkommanturen* (OFK) en bestaan, afhankelijk van de omvang van het ressort, uit verschillende kamers. De rechters zijn directe ondergeschikten van von Falkenhausen en kunnen ook de rol van onderzoeksrechter en openbaar aanklager vervullen.<sup>25</sup>

Naast de werkzaamheden van deze politiediensten en rechtbanken ziet de bezettingsmacht toe op de werking van de Belgische justitie. De *Gruppe Justiz*, een afdeling van het administratief bestuur van Harry von Craushaar, houdt voor de MV toezicht op de Belgische magistratuur in haar geheel. De *Gruppe Justiz* controleert nieuwe benoemingen binnen de rechterlijke macht (die de bevoegdheid zijn van de secretaris-generaal van Justitie) en wil ongewenste elementen uit de magistratuur verwijderen. Voor dat laatste beschikt de instelling over verschillende middelen: ontslag, gedwongen pensionering, beroepsverboden en aanhoudingen (al dan niet als gijzelaar). De uitsluiting van 'Duitsvijandige' magistraten moet ruimte geven aan de instroom van Vlaamsgezinde en Nieuwe Ordegezinde personen. Dat blijkt echter niet zo gemakkelijk, omdat geschikte kandidaten met dit politieke profiel in België amper bestaan.

Verder houdt de *Gruppe Justiz* toezicht op het ministerie van Justitie en zijn secretaris-generaal en de uitvaardiging van besluitwetten. Het is geen grote instelling: buiten chef (*Oberkriegsverwaltungsrat*) Wilhelm van Randenborgh zijn er slechts vier medewerkers. Met die beperkte mankracht is het niet mogelijk toe te zien op alle benoemingen binnen de

magistratuur en daarom besluit de *Gruppe Justiz* dat alleen bij een aantal hoge posten toestemming noodzakelijk is.<sup>26</sup> Naast de *Gruppe Justiz* bestaat er ook nog een *Gruppe Polizei*, die zowel de Duitse als de Belgische politiediensten controleert.

Ondanks de werkzaamheden van deze diensten is het de bedoeling van de bezetter om zoveel mogelijk taken over te laten aan Belgische autoriteiten. Idealiter zou de MV het handelen van de bevoegde lokale diensten controleren en alleen ingrijpen wanneer nodig. Op die manier is er relatief weinig eigen inspanning en mankracht nodig in het bezette land.<sup>27</sup> Bij de verdeling van de bevoegdheden tussen de bezettingsmacht en de plaatselijke (gerechtelijke) autoriteiten speelt deze 'tactiek' steeds mee. Ook later, als de conflicten over de competentieverdeling opspelen, is dit gegeven cruciaal om de houding van de MV te begrijpen.

De Duitsers zijn de eerste bezetting van België in 1914-1918 niet vergeten. Toen hebben ze geleerd dat de magistratuur een moeilijke partner is voor de bezettingsmacht. In een rapport uit 1943 over de Belgische magistratuur in de eerdere bezetting wordt de Duitse historicus Paul Oszwald aangehaald. Hij noemt de Belgische magistraten de politieke en geestelijke leiders van het volk, die de haat ten opzichte van de bezetter belichamen. De problemen met de magistratuur wijt Oszwald daarnaast aan verschillen in de rechtsopvattingen van Duitse en Belgische juristen. Terwijl de Duitsers volgens hem de feitelijke kant van gerechtelijke beslissingen het belangrijkste vinden, zijn de Belgen beïnvloed door de Fransen, die de formele kant en 'uiterlijke schijn' minstens zo belangrijk vinden.<sup>28</sup> Principiële stellingnames tegen de bezetter passen in die lijn. Alleen al met het oog op deze bevooroordeelde karakterbeschrijvingen lijkt een vlekkeloze samenwerking tussen de Duitse autoriteiten en de magistratuur onwaarschijnlijk.

Ondanks de conflictervaringen van de eerste bezetting, zijn er geen aanwijzingen dat er op nationaal niveau gedurende de eerste maanden na de Duitse inval in 1940 formele en gedetailleerde afspraken zijn gemaakt over de bevoegdheidsverdeling tussen de Belgische en Duitse politie- en justitieapparaten. Met de verordeningen van mei 1940 verklaart de bezettingsmacht zich bevoegd voor de berechting van tegen hem gerichte (geweld)daden. Daarnaast moeten de Belgische justitie en politie blijven functioneren. Hierdoor ontstaat de facto een bevoegdheidsverdeling

waarin Duitse politiediensten en militaire rechtbanken optreden tegen de bezetter gerichte feiten en de Belgische politie en justitie tegen overtredingen van de Belgische wet.<sup>29</sup> Deze verdeling is ad hoc tot stand gekomen, wat gezien de omstandigheden niet verwonderlijk is. Er moet immers op alle vlakken tot werkbare regelingen gekomen worden tussen de bezetter en de bestaande Belgische instellingen, of wat er van die instellingen over is na de mobilisatie en achttien oorlogsdagen. Desalniettemin levert het gebrek aan een duidelijk uitgewerkt kader voor de werking van de naast elkaar bestaande gerechten later grote problemen op.

Ook de in België achtergebleven (hoge) ambtenaren en magistraten hebben in mei en juni 1940 enkele uitgangspunten die bepalend zijn voor hun houding ten opzichte van de bezetter. Het gaat om richtlijnen van de Belgische overheid, die deels zijn gebaseerd op internationaal recht en de ervaring van de bezetting in 1914-1918. Daarnaast denken sommige magistraten een gelegenheid te zien om buiten hun gerechtelijke functie om invloed uit te oefenen op de staatsrechtelijke inrichting van bezet België.

In de jaren dertig ontvangen alle Belgische ambtenaren het Burgerlijk Mobilisatieboekje. Dat bevat richtlijnen over hoe te handelen in geval van oorlog en bezetting. Een van die richtlijnen is dat ambtenaren die bevel hebben gekregen op hun post te blijven onder een vijandelijk bestuur hun functie mogen blijven uitoefenen. Ze mogen zelfs een schriftelijke belofte afleggen dat ze de bezetter niet zullen schaden. Een belangrijke kanttekening is er wel:

‘zij moeten er zich van onthouden hun ambt uit te oefenen indien de bezettende overheid hun verplichtingen wil opleggen welke onverenigbaar zijn met hun plichten van getrouwheid tegenover het Vaderland. In voorkomend geval gaan zij te rade bij hun hiërarchieke hooger en gedragen zij zich naar dezer schriftelijke bevelen.’<sup>30</sup>

Dat de aanwijzingen voor ambtenaren nogal vaag blijven, is geen toeval. De ervaring van de Eerste Wereldoorlog leerde dat er, bij het tekortschieten van bestaande richtlijnen, enige interpretatieruimte moet zijn voor ambtenaren. De besluitwet die op 10 mei 1940 op de valreep nog wordt aangenomen sluit hierbij aan. Deze wet moet voorkomen dat het bestuur van het land volledig wegvalt en bepaalt dat ambtenaren en bestuurders



de bevoegdheid van hun directe leidinggevende mogen overnemen indien deze niet meer in staat is het gezag uit te oefenen.<sup>31</sup> Voor de Belgische autoriteiten is het immers een prioriteit de bestaande overheidsinstellingen zoveel mogelijk in stand te houden.<sup>32</sup>

Naast de richtlijnen uit het interbellum en de besluitwet van 10 mei 1940 kan de ervaring van de eerste Duitse bezetting van België in 1914-1918 als leidraad dienen. Hoewel in de jaren dertig binnen de hoge Brusselse magistratuur een verjongingsgolf heeft plaatsgevonden en veel leden van de parketten in de jaren veertig de voorgaande oorlog niet in de hoedanigheid van magistraat hebben meegemaakt, vormt de eerste bezetting vanzelfsprekend een referentiepunt.<sup>33</sup> Waar kunnen de magistraten op terugkijken op het gebied van de rechterlijke macht, politie en ordehandhaving?

Ook tijdens de eerste bezetting is het Belgische gerechtelijke apparaat in functie gebleven. Onder de voorwaarde dat de bezetter de onafhankelijkheid van de rechtspraak respecteert en handelt naar het internationaal recht, aanvaardt de magistratuur het Duitse gezag. De bezettingsmacht bekrachtigt deze afspraak in 1916 schriftelijk: zolang de magistraten zich niet vijandig opstellen ten opzichte van de bezetter, waarborgen de Duitse autoriteiten hun onafhankelijkheid. Deze toezegging blijkt een krachtig wapen in de handen van de magistratuur. Tijdens de eerste maanden van de bezetting worden op lokaal niveau wel pogingen ondernomen om de Belgische gerechtelijke autoriteiten te ondermijnen, maar protest uit de hoogste gerechtelijke kringen kan het gevaar steeds afwenden.<sup>34</sup>

Het is niet verwonderlijk dat problemen die in 1940-1944 spelen ook in 1914-1918 al opdoken. Tijdens beide bezettingen is de onafhankelijkheid van de Belgische justitie namelijk de kern van de hoogoplopende conflicten tussen bezetter en magistratuur. De onafhankelijke en neutrale werking van justitie is ook in vreedstijd een stokpaardje van magistraten. Tegelijkertijd is het precair en omstreden. Dat geldt zeker voor het Openbaar Ministerie dat, anders dan de zittende magistratuur, niet alleen deel uitmaakt van de rechtsprekende macht, maar via het ministerie van Justitie ook nauw verbonden is met de uitvoerende macht. Parketmagistraten worden tot 1998 benoemd door de koning, wat eigenlijk wil zeggen: door de minister van Justitie. Daardoor kan de indruk ontstaan dat ze direct of indirect afhankelijk zijn van de politieke machthebbers.<sup>35</sup> Tijdens de ne-

gentiende en twintigste eeuw is die benoemingspolitiek dan ook regelmatig veroordeeld door critici binnen en buiten de magistratuur.<sup>36</sup>

Het bekennen van politieke kleur zit voor parketmagistraten in feite ingebakken in het systeem. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er wordt gestreefd naar een zeker evenwicht tussen magistraten met een katholiek en met een liberaal profiel. In Brussel bestaat de ongeschreven regel dat de procureur-generaal bij het hof van beroep niet dezelfde politieke kleur mag hebben als de procureur des konings van de hoofdstad.<sup>37</sup> Ook het feit dat diverse hoge parketmagistraten, waaronder Léon Cornil en Lucien Van Beirs, hun gerechtelijke loopbaan tijdelijk onderbreken voor een functie als kabinetschef, laat zien dat het bekennen van politieke kleur onder bepaalde omstandigheden als volkomen normaal wordt beschouwd.<sup>38</sup>

Rechterlijke macht en politiek zijn eveneens nauw met elkaar verbonden door de rol die magistraten vooral in de negentiende eeuw zoeken bij het legitimeren van de jonge Belgische natiestaat.<sup>39</sup> Daarnaast kent de rechtspraak zelf ook een zekere politieke, of eigenlijk niet-neutrale, dimensie. Magistraten (zowel degenen die rechtspreken als zij die voor het Openbaar Ministerie werken) moeten immers de wet interpreteren. Daarmee beschikken ze over een zekere bewegingsvrijheid om de 'gaten' te vullen 'die de wetgever liet vallen'.<sup>40</sup> Een magistraat neemt op basis van juridische én niet-juridische afwegingen dan uiteindelijk een beslissing. Daarmee maakt hij – gewild of niet – uiteindelijk een beleidskeuze.<sup>41</sup> Op het moment dat een overweldigende meerderheid van de magistraten afkomstig is uit de sociaaleconomische elite en deel uitmaakt van de bijbehorende netwerken van de politieke, academische, financiële en gerechtelijke elite, kunnen we die beslissingen moeilijk als neutraal beschouwen. Historicus Niels Matheve concludeert dan ook dat er in het interbellum nauwelijks sprake is van een volledige 'scheiding der machten en *checks and balances* op het hoogste niveau'.<sup>42</sup>

Ondanks het belang dat de rechterlijke macht hecht aan haar onafhankelijkheid en neutraliteit zijn beide dus geenszins absoluut. Toch verdedigt de magistratuur, als het haar uitkomt, haar onafhankelijke werking met vuur, zeker als die bedreigd wordt door een bezettingsmacht. Een van de praktijken die de onafhankelijke werking van de lokale parketten tijdens beide Duitse bezettingen in gevaar brengt, is het doorgeven van dossiers uit gerechtelijke onderzoeken aan de Duitse autoriteiten. Tijdens

de Eerste Wereldoorlog springen de diverse parketten hier verschillend mee om.<sup>43</sup> De Belgische magistraten tonen zich wel eensgezind als het gaat om de berechting van mensen die zich onttrekken aan de gedwongen tewerkstelling in Duitsland. Hoewel de Belgische rechtbanken hiervoor formeel bevoegd zijn, weigeren de magistraten mee te werken, met als gevolg dat de hele kwestie onder de bevoegdheid van de Duitse rechtbanken wordt geplaatst.<sup>44</sup> Ook als het gaat om arrestaties door de Belgische politie op Duits bevel, bijvoorbeeld van verzetsmensen, geven de bezettingsautoriteiten tijdens de eerste Duitse bezetting (gedeeltelijk) toe aan het Belgische protest.<sup>45</sup>

Toch vormen, anders dan tijdens de tweede bezetting, verzetsactiviteiten tijdens de Eerste Wereldoorlog geen prangende kwestie voor de Belgische justitie. Voor de opsporing van politiek gemotiveerde activiteiten, zoals spionage, zet de bezetter de eigen politiediensten in.<sup>46</sup> Het is weinig verwonderlijk dat de lokale politiediensten hiervoor niet worden ingezet, want spionage tegen de bezetter is volgens de Belgische wet niet strafbaar. Dat ligt anders als het om geweld tegen burgers gaat, een probleem dat in 1940-1944 uitgroeit tot een cruciaal conflictpunt tussen bezetter en magistratuur. Deze kwestie speelt tijdens de eerste bezetting eigenlijk niet.<sup>47</sup> Dat betekent dat de rechterlijke macht op dit gebied niet kan teruggrijpen op haar eerdere ervaring.

De magistraten hebben wel al ervaring met collaboratie, die tijdens de Eerste Wereldoorlog vooral de vorm aanneemt van het activisme. De activisten, Vlaamsgezinden die met de bezetter collaboreren in de hoop hun politieke eisen te verwezenlijken, zijn voor de magistratuur een voor de hand liggende vijand. De activisten vallen de traditionele gerechtelijke instellingen immers onomwonden aan met hun taal- en andere hervormingseisen en streven naar de instroom van medestanders in het magistratenkorps. De vijandigheid is wederzijds. Belgische magistraten zijn 'nooit tuk geweest op revolutionairen die streefden naar een verandering van de bestaande maatschappijstructuur'.<sup>48</sup> Sommige parketten laten het er niet bij zitten: ze laten activisten schaduwen en leggen clandestiene dossiers aan met het oog op naoorlogse vervolging.<sup>49</sup>

Als de Raad van Vlaanderen eind 1917 de onafhankelijkheid van Vlaanderen afkondigt, wil het Brusselse hof van beroep de verantwoordelijken vervolgen. Als reactie laat de bezettingsmacht de voorzitters van de

rechtbank deporteren en legt ze een beroepsverbod op. Daarop besluit het Hof van Cassatie tot het opschorten van de zittingen. Het doorslaggevende argument voor deze staking is de verdediging van de onafhankelijkheid van de magistratuur. Veel hoven en parketten sluiten zich aan bij de (gedeeltelijke) staking, die tot de bevrijding blijft duren. De bezettingsmacht stelt ondertussen eigen rechtbanken in. Na de bevrijding levert de herinnering aan de gerechtelijke staking de magistratuur een verzetsaureool op.<sup>50</sup>

Dat verzetsimago strookt niet met de houding die de magistratuur tijdens de eerste bezettingsjaren aannam. Vóór februari 1918 is vooral het in stand houden van de eigen instelling en onafhankelijkheid topprioriteit, ook als dat compromissen met de bezetter inhoudt. Dat pragmatisme is vergelijkbaar met de tijdens de tweede bezetting gevolgde politiek van het minste kwaad. Eigenlijk willen de meeste magistraten zich niet mengen in de bezettingsperikelen. Het is de bedreiging van de gerechtelijke onafhankelijkheid die de magistratuur in 1918 tot openlijk verzet tegen de bezetter brengt. Het pragmatisme van de magistraten moet in dit licht worden gezien: zij zien het als hun patriottische taak om aan te blijven, ondanks de bezetting.<sup>51</sup> Dit denkbeeld is ook tijdens de tweede bezetting wijdverspreid.

Tijdens de eerste maanden na de capitulatie in 1940, wanneer een groep van vooraanstaande leden van het establishment de houding van de bestuurlijke en economische elite vormgeeft, is het veiligstellen van de Belgische instellingen een prioriteit.<sup>52</sup> Sommige leden van de Belgische elite zien gelegenheid om, in het machtsvacuüm dat is ontstaan na het vertrek van de regering, een definitieve breuk met het systeem van parlementaire democratie door te drukken. Dit alles moet de machtspositie van de koning ten goede komen.

Enkele vooraanstaande magistraten zijn bijvoorbeeld betrokken bij het centrum-Lippens, een studiecentrum dat in de jaren dertig een politieke reorganisatie van België beoogt. Onder leiding van de liberale politicus Maurice Lippens kijken prominente figuren uit de politieke, economische en gerechtelijke wereld uit naar een autoritair systeem met de koning als spilfiguur. Hun streven komt voort uit onvrede met de parlementaire democratie en de hoop de elites weer een onaantastbare machtspositie te geven.<sup>53</sup> De medewerkers zijn vooral liberalen en katho-

lieken van de rechtervleugel, waaronder de advocaten-generaal bij het Hof van Cassatie Léon Cornil en Raoul Hayoit de Termicourt en de latere secretaris-generaal bij het ministerie van Justitie, Gaston Schuind. Uiteindelijk komt van de plannen van het centrum niets terecht.

Toch is het belangrijk te signaleren dat vooraanstaande magistraten, en dan vooral Hayoit de Termicourt en Cornil, zich mengen in dit soort ondernemingen. Beide magistraten zullen tijdens de bezettingsjaren voor en achter de schermen een leidende rol spelen en een voorbeeldfunctie vervullen voor hun collega-magistraten.<sup>54</sup> Uit de betrokkenheid van hoge magistraten bij deze vernieuwingsprojecten blijkt dat zij geenszins passief achteroverleunen op politiek gebied, vooral als het er in de eerste bezettingsmaanden op lijkt dat er mogelijkheden bestaan tot blijvende hervorming van het politieke bestel.

Ondertussen worden ook op het hoogste administratieve niveau de kaarten geschud. De bezettingsmacht heeft namelijk een zekere medewerking van de lokale autoriteiten nodig. Voor de bezetter is dit zeer belangrijk, omdat die ernaar streeft met zo min mogelijk inzet van eigen mankracht optimaal gebruik te maken van het economisch potentieel van België. Voorwaarde hiervoor is dat er rust en orde heersen in het land. In de ogen van de MV moeten die in de eerste plaats gewaarborgd worden door de plaatselijke autoriteiten. Die zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van door de bezetter uitgevaardigde wetgeving. De rol van het bezettingsbestuur moet verder veeleer observerend en controlerend zijn.<sup>55</sup>

De bezettingsmacht heeft niet alleen de medewerking van de Belgische politiediensten en magistratuur nodig, maar ook een coöperatieve hogere macht, met andere woorden een door de overheidsinstellingen en bevolking geaccepteerde vervanging van de gevluchte regering. De regering vertrok op 16 mei 1940 naar Frankrijk (en later, gedeeltelijk, naar Engeland) en liet op basis van de besluitwet van 10 mei de bevoegdheden van de afzonderlijke ministers over aan de secretarissen-generaal. Dit zijn de hoogste ambtenaren van de ministeries. Bij zijn vertrek heeft eerste minister Hubert Pierlot voor de secretarissen-generaal de instructie achtergelaten geen fundamentele administratieve wijzigingen door te voeren.<sup>56</sup>

Na de capitulatie treden de secretarissen-generaal, verenigd in een comité, in onderhandeling met de Duitse autoriteiten over de precieze invulling van hun rol en de onderlinge samenwerking. Over hun wettelijke

bevoegdheden bestaat onduidelijkheid, met name wat betreft de vraag of ze wetten mogen maken. Daarom wenden de secretarissen-generaal zich tot een aantal hoge magistraten en notabelen om advies in te winnen. Die zijn verdeeld. Uiteindelijk komt, meer uit pragmatisme dan op basis van juridische argumenten, een vorm van politiek van het minste kwaad bovendrijven.<sup>57</sup> Als de secretarissen-generaal zich zouden houden aan een strikte interpretatie van hun bevoegdheden op basis van de besluitwet van 10 mei 1940, dan lopen ze het risico door de bezetter gepasseerd te worden. Ze kiezen daarom voor het minste kwaad van een 'eigen' bestuur.

Op 12 juni 1940 legt een protocol, gesloten in overeenstemming met de MV, de bevoegdheden van de secretarissen-generaal vast. Het comité zal op de Conventie van Den Haag gebaseerde Duitse verordeningen uitvoeren als Belgische wetten. Daar staat tegenover dat de secretarissen-generaal, onder bepaalde voorwaarden, over wetgevende macht beschikken en medezeggenschap krijgen over het bestuur van het land.

Het Vast Comité van de Raad van Wetgeving staat het comité bij in het formuleren van besluiten. Dat comité is een in 1911 opgericht adviesorgaan van vooraanstaande magistraten en juristen. Het wordt geleid door Raoul Hayoit de Termicourt, advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie. Hayoit de Termicourt heeft tijdens het interbellum snel carrière gemaakt binnen de magistratuur en wordt algemeen erkend als een uitermate getalenteerd jurist.<sup>58</sup> Hij speelt binnen het comité en daarbuiten een zeer belangrijke rol als klankbord voor de magistratuur en de secretaris-generaal van Justitie.

Door de schok van de Duitse overwinning, die in die eerste bezettingsmaanden totaal en definitief lijkt, worden de secretarissen-generaal, de magistratuur en de rest van de heersende elite gedreven door 'réflexes de conservation'.<sup>59</sup> In dat licht moeten de beslissingen in 1940 dan ook worden gezien.

Niet alleen de hoogste ambtenaren en hun adviseurs bezinnen zich tijdens de eerste bezettingsmaanden over hun rol in het bezette land. Ook de hoogste magistraten van het Openbaar Ministerie, de procureurs-generaal, zitten samen om te spreken over de invulling van hun taken onder de nieuwe omstandigheden. Ze zijn niet principieel tegen samenwerking met de bezetter. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ze besluiten dat Duitse opsporingsberichten mogen verschijnen in het Centraal Signalementen-

blad en de gerechtelijke aankondigingen. Voorwaarde daarvoor is wel dat duidelijk wordt aangegeven dat het om Duitse opzoekingen gaat.<sup>60</sup>

Hierboven constateerden we al dat de gerechtelijke taken in grote lijnen worden verdeeld tussen de lokale autoriteiten en de bezettingsmacht. Bij gebrek aan een uitgewerkt en gedetailleerd plan komt de taakverdeling tussen de Belgische en Duitse instanties op het gebied van de ordehandhaving grotendeels ad hoc tot stand. De vraag is nu hoe de verschillende Belgische parketten tijdens de eerste bezettingsmaanden daar op lokaal niveau mee omgaan. Aangezien een gezamenlijke lijn ontbreekt en de archieven hierover maar weinig prijsgeven, geven we een paar voorbeelden uit verschillende ressorten en arrondissementen.

De Gentse procureur-generaal dringt er in juni 1940 bij de procureurs des Konings in zijn ressort op aan de rechtsbedeling zo goed en zo kwaad mogelijk te herstellen. Ook waarschuwt hij voor sabotage en 'de nadeelige gevolgen welke daden van sabotage voor geheel de bevolking kunnen hebben.'<sup>61</sup> In Antwerpen, dat valt onder het ressort van de procureur-generaal van het hof van beroep in Brussel, geeft de procureur des Konings eveneens in juni de instructie processen-verbaal van ten nadele van het Duitse leger gepleegde feiten aan hem door te geven. Daarna beslist het parket of de zaak 'voor beschikking dient medegedeeld te worden aan de Duitse Krijgsraad'. Van inbreuken op Duitse verordeningen die eveneens het Belgisch strafrecht betreffen (als voorbeeld worden 'abnormale prijsverhogingen' genoemd) moeten de processen-verbaal ook aan de procureur worden overgemaakt.<sup>62</sup>

Dat magistraten in de zomer van 1940 weinig problemen zien in het doorgeven van informatie aan de bezettingsmacht, blijkt als de lokale Duitse autoriteiten aan de procureur des Konings van Bergen informatie vragen over door het parket behandelde zaken van spionage, dienstneming bij het Spaanse Republikeinse leger en inbreuken op artikel 104 uit het strafwetboek (aanslagen met als doel de regeringsvorm of orde van troonopvolging te vernietigen of te veranderen).<sup>63</sup> De Duitsers willen weten wie hun potentiële vijanden zijn. De meeste van de dossiers blijken in mei 1940 vernietigd te zijn. Als de Duitse autoriteiten aandringen, vraagt de procureur advies aan zijn leidinggevende, Brussels plaatsvervangend procureur-generaal Charles Collard. Die laat zijn ondergeschikte weten dat hij zelf maar moet inschatten of het geoorloofd is de informatie door te geven.<sup>64</sup>

**[www.lannoo.com](http://www.lannoo.com)**

Registreer u op onze website en we sturen u regelmatig een nieuwsbrief met informatie over nieuwe boeken en met interessante, exclusieve aanbiedingen.

**Omslagontwerp:** Studio Lannoo

**Vormgeving:** Keppie & Keppie

**Alle foto's:** © André Cauvin, Cegesoma nr. 137005

© Uitgeverij Lannoo nv, Tielt en Jan Julia Zurné, 2017

D/2017/45/692 – ISBN 978 94 104 4737 9 – NUR 680/689

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.