

# Rechtskundig Weekblad

Vereeniging zonder winstgevend doel

Verschijnt elken Zondag

Abonnementsprijs : 100 fr. per jaar

Postcheckrekening N<sup>o</sup> 3185.22

Alle rechterlijke uitspraken, artikels en andere bijdragen, alsook boeken ter bespreking te zenden aan den secretaris-hoofdopsteller.

Mr RENE VICTOR

Itallèlei, 99, Antwerpen

Ogpaaf betreffende intekening en adreswijziging, aanvraag van losse nummers en alle mededeelingen betreffende het beheer te zenden aan den secretaris-schatbewaarder

Mr JOHN STOCKMANS

Mechelsche Steenweg, 201, Antwerpen

## DE OPRICHTING VAN EEN RAAD VAN STADE

Rede uitgesproken door Mr. VAN HOUWE op de plechtige openingszitting van het Vlaamsch Pleitgenootschap te Brussel op 23 October 1937

De Oprichting van een « Raad van State » is een vraagstuk dat ongetwijfeld in het brandpunt van de belangstelling staat en — hopelijk — thans zijne oplossing nabij is.

Wanneer men even de rechtsliteratuur doordbladert die over het vraagstuk handelt, en na gaat hoe deze kwestie overal in den lande en in alle soort vergaderingen het voorwerp van besprekingen uitmaakt, dan is men onaangenaam getroffen door het eerder gering aandeel dat de Vlaamsche opinie, en meer bepaaldelijk de Vlaamsche juristenwereld, aan deze nochtans zoo belangrijke gedachtenwisselingen genomen heeft. Een lofwaardige uitzondering hierop is het werk van rechter De Coster, waarop ik de gelegenheid zal hebben verder terug te komen.

Deze vaststelling doet des te vreemder aan, daar het ontbreken van een onafhankelijke en onpartijdige bestuurlijke rechtsmacht in het verleden, een pijnlijken weerslag gehad heeft op de na-oorlogsche periode van de Vlaamsche beweging en de oplossing die thans aan het vraagstuk zal gegeven worden, ongetwijfeld ook voor onze volksgemeenschap van overwegend belang zal zijn.

Deze bedenking is dan ook niet vreemd gebleven aan de keuze van dit onderwerp, waar ik het groote voorrecht mocht genieten voor deze hooggeachte vergadering de traditioneele openingsrede te houden.

De noodzakelijkheid van een Raad van State of, beter gezegd, een « Hof voor Bestuurlijke Geschillen » — want daar komt het in de eerste plaats op aan — wordt thans door niemand meer ontkend.

De openbare meening in dit land werd herhaaldelijk in beroering gebracht door enkele feiten, die uit reden van het zware leed dat zij veroorzaakten of de groote schade die zij verzuimden te herstellen, onvermijdelijk het rechtsgevoelen van de massa diep moesten krenken.

Moet ik hier gewagen van het feit dat in 1866 een Luiksche vrouw door een beslissing van het schepencollege op de registers der on-tucht vrouwen opgeschreven werd, en voor de rechtbank gedaagd onder betichting zich niet te hebben onderworpen aan het gezondheids-onderzoek, tot verscheidene geldboeten verwezen werd. Toen zij, in hooger beroep, het bewijs kon leveren dat zij geenszins een vrouw van verdachte zeden was, en daarop tot tweemaal toe was vrijgesproken, werd ook telkenmale het vonnis dat haar vrijsprak door het Hof van Cassatie verbroken in naam van het principe « dat de scheiding der machten zich verzet tegen het onderzoek, door den gewonen rechter, naar de behoorlijkheid der daden van het Bestuur met de bedoeling deze daden stop te zetten of de gevolgen ervan te belemmeren ».

Is het te verwonderen dat het volksgemoed

in opstand kwam toen in 1905 bij de 75e verjaaring van 's lands onafhankelijkheid in het Jubelpark te Brussel, een man onthoofd werd door een kanonschot en de bevolking vernam dat de Staat voor het gebeurde niet verantwoordelijk kon gesteld worden en een actie tot schadevergoeding ten voordeele der erfgenamen dus uitgesloten was.

Kan het ontkend worden dat een gedeelte der openbare meening het als een onrechtvaardigheid aanvoelde, toen, nog niet zoo lang geleden, een vooraanstaand ambtenaar uit een onzer ministerieele departementen, tegen het advies in van een commissie van hoogere ambtenaren die zijn geval onderzocht had, door den minister uit zijn ambt ontzet werd, zonder dat hij de gelegenheid had om bij een onpartijdig en onafhankelijk bestuurlijk gerecht, zijn verhaal te nemen.

Buiten deze enkele meer uitzonderlijke gevallen die onvermijdelijk de verbeelding der massa moesten treffen, zijn er tal van andere gevallen van onrechtvaardige behandeling, van bijna dagelijksche rechtsweigering die mede in de breede lagen der bevolking de noodzakelijkheid van een hervorming hebben doen aanvoelen.

Daar ik mij voorgesteld had met deze lezing de verbeteringen aan te duiden die aan ons administratief recht zouden moeten aangebracht worden, is het noodig dat ik U voorafgaandelijk een beeld schetse van den administratieven rechtstoestand van den staatsburger in dit land, zooals die voortspruit uit ons grondwettelijk systeem; dat ik U aantoon hoe dit grondwettelijk systeem zijn uitdrukking vindt in onze gewone wetten, op welke wijze het in de dagelijksche praktijk toegepast wordt en hoe dat systeem sinds 1830 aanleiding gegeven heeft tot diverse, maar steeds opbouwende kritiek, die haar uiteindelijke doel bereikt heeft in de wetsvoorstellen, welke thans de aandacht hebben van het Parlement.

De artikelen van de grondwet die hiervoor rechtstreeks in aanmerking komen zijn in de eerste plaats :

art. 92 en 93 : waarbij bepaald wordt dat de betwistingen over burgerlijke rechten behooren tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechtbanken, terwijl de betwistingen over politieke rechten insgelijks tot de bevoegdheid van de rechtbanken behooren behalve de door de wet aangegeven uitzonderingen.

Daaruit blijkt dat de wetgever aan de kennis

van de rechtbanken slechts die betwistingen kan onttrekken die gaan over « politieke » rechten. Daaronder zijn begrepen niet alleen diegene die een zeker aandeel in de uitoefening van de openbare macht in zich sluiten — zooals het kiesrecht — maar ook het geheel van rechten die, zonder daarom burgerlijke rechten te zijn, nochtans bestaan ten voordeele van enkelingen of politieke lichamen ten overstaan van het bestuur en dan ook zekere verplichtingen in hoofde van dat bestuur met zich brengen.

Zulke rechten zijn onder meer : het recht voor den belastingplichtige om niet hooger getaxeerd te worden dan de wet vereischt ; het recht van den ambtenaar om niet onrechtmatig ontslagen te worden ; het recht voor een nijveraar, om niet een onrechtmatige weigering op te loopen bij de aanvraag tot uitbating van zijn bedrijf ; het recht voor een gemeente om niet belast te worden door de regeering met uitgaven die de wet niet zou toelaten.

Terecht schreef dan ook op 10 December 1920 Stafhouder Dejongh in zijn rapport aan het raadgevend Comité bij het Departement van Justitie, dat art. 93 van de Grondwet juist doelt op deze rechten, welke men beter « administratieve » rechten zou kunnen noemen, waarvan het belang zeer groot is en die evenals alle andere rechten dienen beschermd en gevrijwaard te worden.

In art. 107 van de Grondwet wordt bepaald dat de Rechtbanken en Hoven de besluiten en algemeene, provinciale of gemeentelijke reglementen slechts zullen toepassen voor zoover zij in overeenstemming zijn met de wetten.

Hierbij wordt dus aan het Gerecht uitdrukkelijk machtiging gegeven die besluiten en reglementen in bepaalde gevallen niet toe te passen, wat neerkomt op een recht van onthouding doch niet toelaat, het onwettelijk bevonden reglement te vernietigen.

Art. 108 - 5° geeft machtiging tot tusschenkomst aan den koning of de wetgevende macht om te beletten, dat de provincie- of gemeenteraden buiten hunne bevoegdheid zouden treden of het algemeen belang zouden schaden.

Het is klaarblijkelijk dat het opzet van den wetgever geweest is het algemeen belang te beschermen tegen mogelijke inbreuken door de plaatselijke overheden en dat hij niet eens gedacht heeft aan een nochtans zoo noodige bescherming van de belangen der enkelingen daar hij ten onrechte de overtuiging was toegedaan

dat de Rechtbanken volstonden om die belangen te vrijwaren.

Het zal volstaan U nog even te wijzen op de artikelen 25 tot 31, 67 en 78, waarbij gehandeld wordt over de scheiding der machten en voor ieder van die machten een speciaal gebied wordt afgebakend, om U meteen het grondwettelijk kader, waarin ons gansch administratief leven zich beweegt, te hebben aangegeven.

Dit grondwettelijk regime werd dan verder door den wetgever uitgewerkt onder meer in de Provinciale en Gemeentelijke Wet.

Art. 89 van de provinciewet bepaalt dat de Koning binnen een bepaalden termijn de besluiten van de provinciale raden kan vernietigen die het algemeen belang krenken, of buiten hunne bevoegdheid vallen terwijl anderzijds art. 78 van de gemeentewet ook bepaalt dat de Koning, bij een met redenen omkleed besluit, de beslissingen van de gemeente-overheden kan vernietigen, alweer wanneer die met de wetten in strijd zijn of het algemeen belang krenken.

Wij staan hier voor wat men in ons administratief recht genoemd heeft : « la tutelle administrative ». Ik zal verder kunnen aantonen hoe deze voorgedij totaal onvoldoende is.

Een hoogere administratieve rechtsmacht werd door de wetgeving niet voorzien en de beslechting van alle geschillen waar het centraal of plaatselijk bestuur bij betrokken is, wordt overgelaten aan politieke organisaties of aan de administratie zelf die aldus terzelvertijd rechter en partij in het geding is.

Aldus beslist onder meer de Bestendige Afvaardiging der Provincie inzake geldigverklaring van gemeente-verkiezingen, over betwistingen omtrent het onderhoud van niet-bevaarbare rivieren, inzake gemeentebelastingen op het verhaal van den belastingplichtige.

Voor de gemeentelijke ambtenaren en de ambtenaren van openbare weldadigheidsinstellingen die onrechtvaardig getroffen werden door een maatregel van de gemeente of van die instelling, is in principe een verhaal bij den Koning mogelijk.

Anderzijds staan wij in zake rechtstreeksche belastingen voor een hybridisch systeem waarbij men zich eerst moet wenden tot de administratie zelf in den persoon van den provincialen directeur en daarna tegen de door hem genomen beslissing beroep kan inslaan bij onze Hoven van Beroep.

Daaraan kan men nog toevoegen de ontelbare

gevallen waarin praktisch elk verhaal uitgesloten is.

De toepassing van deze alles behalve volmaakte wetgeving gaf daarbij nog aanleiding tot soms vlijmscherpe maar over het algemeen zeer gewettigde kritiek.

Wat onmiddellijk opvalt zoodra men het veld van het administratief recht betreedt is het groot gebrek aan rechtsleer en rechtspraak.

Het politiek karakter van de organismen die meestal door de wet geroepen zijn om zekere geschillen te beslechten, heeft afbreuk gedaan aan de waarde van de door hen genomen beslissingen die meestal niet beantwoorden aan de grondvereischen van een goede rechtspraak : juridische scholing en onpartijdigheid. En waar het de administratie zelf is die moet beslissen, is zij natuurlijk van vooroordeel niet vrij te pleiten daar zij vooral het eenzijdig staatsbelang op het oog heeft zonder de noodige aandacht te schenken aan de rechtspositie van den enkeling.

Het ontbreken van elk tegensprekelijk debat, de geheimhouding der dossiers — die daarbij over het algemeen onvolmaakt en in elk geval eenzijdig samengesteld zijn — de onmogelijkheid voor den enkeling om de administratieve overheid te dwingen uitspraak te doen over zijn geval, zijn tal van gebreken die een goede rechtsbedeeling uitsluiten.

Het geval der Vlaamsche ambtenaren die na den oorlog uit hun ambt ontzet werden zonder dat de meesten onder hen ooit kennis gekregen hadden van het tegen hen bestaande dossier, bewijst voldoende dat het hier geen ijdel verwijt geldt.

En waar wij advocaten in onze praktijk het als een buitenkans aanzien wanneer wij aan den klient kunnen mededeelen, dat de zaak « zonder gevolg » gebleven is, komt dit zelfde, maar al te goed bekende « laissé sans suite » in administratieve geschillen vaak neer op de meest flagrante rechtsweigerings.

Dat een dergelijke toestand onvermijdelijke reacties moest uitlokken is tamelijk vanzelfsprekend en het kan alleen verwondering wekken, dat men zoo langen tijd heeft moeten wachten vooraleer een definitieve hervorming door het Parlement ernstig in overweging genomen werd.

Wanneer ik U een volledig beeld wil geven van de geschiedenis der administratieve geschillen in ons land, moet ik eerst uwe aandacht

vestigen op het regime dat vóór 1830 bij ons in voege was.

De strekking die van meet of aan in de Fransche Revolutie tot uiting komt is een geweldige reactie tegen de vroeger bestaande parlementen en alle pogingen zijn er op gericht om aan de rechtbanken in zake wetgeving en bestuur elken invloed te ontnemen.

Art. 12 Titel II van de Wet van 16 en 24 Augustus 1790 luidt als volgt : « les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives, les juges ne pouvant, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations du corps administratif en citant devant eux les administrateurs, en raison de leurs fonctions ».

Dat is het principe dat ten grondslag ligt en onder de conventie opnieuw bevestigd wordt door de wetten van 16 en 21 fructidor jaar III, waarbij het verbod tot de rechtbanken gericht om kennis te nemen over welke administratieve geschillen ook, opnieuw bevestigd wordt.

De grondwet van 22 frimaire jaar VIII, waarbij het Consulaat wordt ingericht, brengt ook hierin verandering door het tot stand komen van een Raad van State waaraan, volgens art. 52 van deze Grondwet opdracht wordt gegeven, om onder leiding der Consuls de geschillen te beslechten die in bestuurlijke aangelegenheden zouden kunnen rijzen. Het decreet van 5 Nivose jaar VIII, waarbij de Raad van State wordt ingericht, verklaart echter nadrukkelijk in zijn artikel 11 dat de beslissingen van den Raad enkel een « raadgevend » karakter hebben; de Raad bepaalt er zich toe, de decreten voor te bereiden, waarover dan de eerste Consul — en later de Keizer — uiteindelijk zal beslissen met ze al of niet te onderteekenen.

En het zal wel niemand verwonderen dat onder het keizerrijk dat gekenmerkt is, eener zijds door het meest verregaande absolutisme en anderzijds door een stevige administratieve inrichting, de Raad van State herleid wordt tot een werktuig in de handen van den Vorst om de overheersching van het Bestuur op het Gerecht voor goed te vestigen.

De eerste bekommring bij het tot stand komen van de Vereenigde Nederlanden is dan ook om aan de rechterlijke macht de bevoegdheid terug te schenken die haar door de Revolutie werd ontnomen.

Reeds op 5 Mei 1816 verschijnt een Koninklijk Besluit waarbij aan de Bestuurlijke Overheden,

overeenkomstig art. 165 van de Grondwet, verbonden wordt geschillen van bevoegdheid op te werpen om den normalen gang van het gerecht te belemmeren. En door de Wet van 16 Juni 1816 wordt bepaald op welke wijze de betwistingen over eigendommen, die ingevolge de Fransche wetten bij de Administratieve Overheid aanhangig werden gemaakt, naar de bevoegdheid van de gewone Rechtbanken zullen worden overgebracht.

Het beruchte Koninklijk Besluit op 5 October 1822 door Koning Willem I uitgevaardigd, zou daarin verandering brengen en door zijn strekking ons met één slag terug brengen tot de opvattingen van de Fransche Revolutie, waarbij aan de Administratie de overwegende rol in het staatsleven wordt toegekend.

Uitgaande van het feit, dat de wetten in bepaalde zaken de kennis van sommige bestuurlijke geschillen aan de administratieve overheid zelf opdragen, verklaart het besluit, dat logischerwijze daaruit moet voortvloeien, dat de rechtbanken totaal onbevoegd zijn om over administratieve zaken te oordeelen.

Diensvolgens wordt aan de provincie-gouverneurs opdracht gegeven om tusschen te komen en te beweren dat de zaak niet tot de bevoegdheid behoort van de rechterlijke macht, telkenmale wanneer zij vernemen dat besturen of beambten door de rechtbank gedaagd werden wegens feiten of daden van hun bestuur. Het Openbaar Ministerie is ertoe verplicht te vorderen, dat de rechters zich zouden onthouden kennis te nemen van de betwistingen tot dat de koninklijke beslissing gevallen is, en tegen de rechters, die zouden weigeren zich te gedragen naar de eischen van zulk een requisitorium, worden straffen uitgevaardigd. De Koning behoudt zich het recht voor zelf te beslissen bij een met redenen omkleed besluit, na daarover voorafgaandelijk het advies van den Raad van State te hebben ingewonnen.

Is het niet zonderling, dat diezelfde Grondwet van 1831, waarin het wantrouwen tegenover de uitvoerende macht zoo duidelijk naar voren treedt, den staatsburger nochtans zonder eenig verweer overlevert aan de willekeur der administratie. En moet de uitslag niet gezocht worden juist in den afkeer dien men gevoelde voor den Raad van State die, naar het woord van Prof. Wodon, « apparaissait en tout ceci, moins comme un Tribunal Administratif, que comme un instrument de l'omnipotence Royale ». De

grondwetgever was de meening toegedaan, dat het voldoende was den Raad van State te weren om aan de overheersching der administratie voor goed een einde te stellen en dat de uitgestrekte macht en bevoegdheid, die hij zoo ruimschoots aan de rechterlijke macht had toebedeeld, zou volstaan om de burgers tegen alle mogelijke willekeur van die zijde te beschermen.

Het zou echter maar al te vlug blijken hoe onze rechtbanken, mede onder invloed van de Fransche rechtsleer en niettegenstaande de groote macht hun door de Grondwet toegekend, angstvallig vermeden tusschen te komen telkens wanneer de administratie in het gedrang kwam en aldus aan de rechtsonderhoorigen de bescherming weigerden, waarop zij meenden aanspraak te mogen maken.

Zeer terecht wordt door Prof. Velge de geschiedenis der bestuurlijke geschillen in ons land sedert 1830 ingedeeld in drie tijdperken: het eerste dat gaat van 1831 tot 1857 en door hem genoemd wordt de Parlementaire Periode; het tweede: van 1857 tot 1920: de periode der rechtsleer, en eindelijk het tijdperk van 1920 tot heden, waarin vooral valt aan te stippen eenerzijds de ommekeer in de rechtspraak van het Hof van Verbreking en anderzijds de grondwetsherziening van 1920, waarbij het probleem van een Hof voor Bestuurlijke Geschillen duidelijk voor het Parlement gesteld werd, doch door het Parlement zonder oplossing werd gelaten.

Laten wij hopen, dat thans eindelijk de laatste periode is aangebroken, die men zou kunnen heeten: de periode der verwezenlijking.

Op 30 Mei 1832 werd door den heer de Gorge-Legrand, senator voor Bergen, een wetsvoorstel ingediend, houdende oprichting van een Raad van State of Administratieve Raad, die als voor naamste taak zou hebben de voorbereiding der wetten te verbeteren, maar zich ook onledig zou houden met administratieve geschillen, met dien verstande echter, dat zijn bevoegdheid op dat gebied louter facultatief zou zijn en de Regeering hem slechts zou moeten raadplegen wanneer zij het nuttig oordeelt.

Op 15 Februari 1834 werd het voorstel van wijlen senator Gorge-Legrand door Graaf Duval de Baulieu bij den Senaat opnieuw ingediend. De Regeering, en meer bepaaldelijk de heer Lebeau, Minister van Justitie, na daarover advies te hebben ingewonnen bij advocaat-generaal Plaisant, die een uitbreiding van de bevoegdheid van den Raad inzake bestuursgeschil-

len voorstond, steunde het voorstel bij den Senaat, alwaar het op 5 Mei daaropvolgende aangenomen werd en aan de Kamer ter behandeling overgemaakt. Hier gaf de verslaggever van de Middenafdeeling als zijn meening te kennen, dat het nut van dergelijk organisme niet voldoende bewezen was en concludeerde tot verwerping van het voorstel. De bespreking van dit verslag werd nooit op de dagorde gebracht van de Kamer en door de Kamerontbinding van 1848 verviel het voorstel.

Senator Baron d'Anethan diende in 1855 een wetsvoorstel in, dat klaarblijkelijk geïnspireerd was door dat van 1834: na discussie, die vooral liep over de bevoegdheid inzake voorbereiding der wetten, werd ook dit voorstel aangenomen, doch alweer werd het door een Kamerontbinding ongedaan gemaakt vooraleer het in de Kamer tot een bespreking kwam.

Daarmede eindigde de laatste wetgevende poging en liet het Parlement het aan de rechtsleer over om het vraagstuk nader tot zijn oplossing te brengen.

Een dubbele strekking kwam tot uiting bij de rechtsgeleerden, waarvan de eene groep naar het voorbeeld van Frankrijk de oprichting voorstond van een administratieve rechtsmacht, aan wier oordeel zouden onderworpen worden al de betwistingen die ingevolge de wet of de rechtspraak ontsnapten aan de bevoegdheid der rechtbanken, terwijl de andere de voorkeur gaf aan een uitbreiding der bevoegdheid van de gewone rechtbanken, hetzij door een evolutie van de rechtspraak of een ingrijpen van den wetgever, of desnoods door een grondwetsherziening.

Bij de eerste groep verdient vermeld te worden Edmond Picard, die reeds in 1880 in zijn *Pandectes Belges* met de hem eigen krachtadigheid de oprichtingen van administratieve rechtbanken verdedigde en op het congres voor Administratieve Wetenschappen te Brussel, in 1910, verklaarde: « c'est une aberration de n'avoir pas réalisé cette réforme, seul le souvenir des Tribunaux Administratifs de l'Empire peut expliquer cette situation ».

Op datzelfde congres werd door Mr. Louis André, uit Brussel, een lezing gehouden, waarin hij insgelijks besloot tot de oprichting van een Raad van State, hierbij gesteund door Prof. Orban, uit Luik, die meer bepaaldelijk de grondwettelijkheid van het voorstel verdedigde, terwijl Prof. Eeckhoudt, uit Gent, er zich voor in-

spande om het nut van een Raad van State te doen uitkomen.

Daartegenover stonden Prof. Errera, van de Brusselsche Universiteit, die aan het Hof van Verbreking bevoegdheid wilde toekennen om te beslissen over de geschillen tot vernietiging en de geschillen van bevoegdheid, alsmede de Luik-sche Professor van der Smissen, die zulk voorstel meer in overeenkomst achtte met den geest van onze Grondwet, die er op gericht is om aan de rechterlijke macht een overwegenden invloed toe te kennen.

In zijn werk « La responsabilité de la Puisseance Publique » is Mr. Marcq ook deze meening toegedaan, maar stelt daarbij als subsidiaire oplossing, de oprichting voor van een administratieve rechtsmacht, met dien verstande echter, dat aan die rechtsmacht de noodige waarborgen voor goede rechtsbedeeling gegeven worden.

Prof. Wodon integendeel blijft bij de meening, dat er in ons publiek recht geen plaats is voor een Hof van Bestuurlijke Geschillen en verwacht alle heil van een ommekeer in de rechtspraak, in tegenstelling alweer met den heer M. Bourquin, die na bestudeering van het probleem, zooals het zich in Frankrijk en Engeland voordoet, zijn voorkeur geeft aan de oprichting van een bestuurlijke rechtsmacht.

In 1912, toen door den heer Carton de Wiart, Minister van Justitie, aan den Bestendigen Raad voor Wetgeving opdracht gegeven werd om een wetsvoorstel op te maken waarin de voorwaarden van de verantwoordelijkheid der openbare macht zouden worden vastgelegd, stelde Prof. Nerinckx, uit Leuven, de inrichting voor van een administratief gerecht, hierbij gesteund door Prof. Vauthier, uit Brussel, die vooral de grondwettelijkheid ervan deed uitkomen.

Het ontwerp, dat aldus aan de Regeering werd overgemaakt, stelde voor bevoegdheid toe te kennen aan de burgerlijke rechtbank om te beslissen over den eisch tot vergoeding wegens schade door een daad of een nalatigheid der administratie veroorzaakt. Wanneer echter de daad gepleegd werd in de uitoefening van de Openbare Macht, zou met het vonnis gewacht worden tot het Hof voor Bestuurlijke Geschillen, dat naar billijkheid oordeelt, aan eischer een recht op schadeloosstelling zou toegekend hebben. In dit laatste geval zou het geding voortgezet worden voor de burgerlijke rechtbank, die

dan het bedrag der schadevergoeding zou vaststellen.

Toen in 1914 de oorlog uitbrak, had de Regeering nog niet beslist of zij, al dan niet, het voor twee jaar ingediende voorstel zou bijtreden.

Aldus bereiken wij de derde periode door Prof. Velge aangegeven : de periode der Grondwetsherziening van 1921. De extra-parlementaire commissie belast met het onderzoek van het probleem, stelde in hoofdorde voor, mede onder invloed en op initiatief van den heer procureur-generaal Leclercq, artikel 106 van de Grondwet als volgt aan te vullen : « La cour de Cassation prononce, d'après le mode réglé par la loi, sur les conflits d'attribution et sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des autorités administratives. »

In ondergeschikte orde werd de volgende tekst voorgesteld : « La loi peut instituer une juridiction chargée de statuer sur les litiges administratifs qu'elle désignera ainsi que sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des autorités administratives. »

Hier vinden wij terug, ditmaal in preciese wetteksten vastgelegd, de twee verschillende opvattingen over de aanvulling van de leemte, waarover allen het eens zijn : eenerzijds uitbreiding van de bevoegdheid der gewone rechtbanken, anderzijds oprichting van een afzonderlijk administratief gerecht.

Hierbij dient nog aangestipt te worden, dat langzamerhand het zwaartepunt van de discussie verplaatst werd van het probleem der voorbereiding der wetten, zooals dit aanvankelijk het geval was, naar het vraagstuk der bestuurlijke geschillen, dat uitsluitend het voorwerp uitmaakt van het eerste, tweede en derde wetsvoorstel Carton de Wiart, respectievelijk in 1930, 1934 en 1936 ingediend.

Het voorstel van de extra-parlementaire commissie aan de Regeering werd door haar nooit officieel bij de Kamer aanhangig gemaakt.

Inmiddels deed zich een hoogst belangrijke gebeurtenis voor : het Hof van Verbreking, bij arresten van 1917-1920 en 1920, stelde plots een einde aan zijn vroegere rechtspraak en daarbij tegemoet komende aan den wensch van Prof. Wodon, die den toestand liefst veranderd zag « par un reverement de la jurisprudence », aanvaardde in zekere gevallen de verantwoordelijkheid van den Staat.

Mede onder invloed van de Fransche Rechts-

leer had ons Hof van Verbreking tot dan toe de fictie aangenomen van den Staat handelende ofwel als openbare macht ofwel als rechtspersoon. In zijn eerste hoedanigheid kon geen enkele administratieve daad door hem gesteld, ooit aanleiding geven tot kritiek, zelfs indien daarbij de wet geschonden werd. Uit naam van het principe van de scheiding der machten had de rechtbank geen bevoegdheid om de aldus gestelde daad te beoordeelen; wat in de meeste gevallen neerkwam op formeele rechtsweigering tegenover degenen, die een eisch tot schadevergoeding tegen den Staat hadden ingesteld en aanleiding gaf tot de ergerlijke feiten, waarvan bij het begin van deze lezing gewag gemaakt werd.

Dat deze opvatting niet strookte met den geest van onze grondwet, werd door procureur-generaal Leclercq op schitterende wijze uiteengezet en ingaande op het door hem uitgebrachte advies, nam het Hof van Verbreking aan, dat telkenmale een burgerlijk recht door den Staat geschonden werd, deze laatste in elk geval verplicht was de geleden schade te herstellen.

Hoe belangrijk deze wijziging in de rechtspraak ook moge zijn, toch is zij onvoldoende gebleken, om al de moeilijkheden op te lossen die zich op administratief-rechterlijk gebied kunnen voordoen.

Een gansche reeks administratieve rechten, die met den dag aan belangrijkheid winnen, blijven zonder eenige gerechterlijke bescherming.

De betwistingen, die heden ten dage nog immer onbeslecht blijven bij gemis aan een bestaand organisme dat er over uitspraak zou kunnen doen, of wier behandeling niet geschiedt met voldoende waarborgen voor een degelijk onderzoek en een onpartijdige uitspraak, zijn velerlei en kunnen best, naar Fransche rechtspraak, onderverdeeld worden in geschillen van volle rechtsmacht en geschillen van vernietiging.

Onder geschillen van volle rechtsmacht worden begrepen alle gevallen waarbij de verantwoordelijkheid van de openbare macht in het gedrang komt en waarvan de rechterlijke macht, niettegenstaande de nieuwe rechtspraak van het Hof van Verbreking, geen kennis zal kunnen nemen.

Een eerste reeks zijn de zoogenaamde regeeringsdaden die een zuiver « politiek » karakter hebben en nooit voor, om het even welke rechts-

macht, aanleiding kunnen geven tot rechtstreekse verantwoordelijkheid van den Staat. Zulke daden zijn o.m. bijeenroeping van de Kamer door de Regeering, daden van openbare veiligheid, daden van buitenlandsch politiek beleid, als het afsluiten van verdragen, enz.

Daarnaast hebben wij dan een reeks gevallen waarin de oppermachtige beslissing aan de administratie zelf opgedragen wordt zoo: de beslissing waarbij een nijverheidsinstelling al dan niet als gevaarlijk moet worden beschouwd, de beslissing waarbij een gebouw bouwvallig verklaard wordt.

In deze gevallen gelden de beslissingen der administratieve overheden als de uitdrukking van de wettelijke waarheid en het is den rechtbanken niet toegelaten deze waarheid te betwisten.

Van zekere zijde werd er voorgesteld al de wetten, die daarop betrekking hebben, stuk voor stuk te herzien en telkens aan de rechterlijke macht bevoegdheid te geven om over die daden controle uit te oefenen, doch men ziet al dadelijk in, dat dit onbegonnen werk zou zijn en noodzakelijkerwijze vele gevallen over het hoofd zouden gezien worden.

Het ware dan ook veel beter en doelmatiger om door een algemeene wet een verhaal mogelijk te maken bij een administratieve rechtbank voor alle gevallen, waarin de beslissing thans in eersten en laatsten aanleg aan de administratie zelf overgelaten wordt.

Eindelijk zijn er een laatste reeks gevallen, waarin de eisch gegrond is, niet op een burgerlijk of een politiek recht, maar uitsluitend op een administratief belang: aldus de geschillen van bevoegdheid tusschen een gemeente en de administratie van bosschen en waterwegen, geschillen tusschen een gemeente en de hoogere overheid omtrent wijzigingen aangebracht aan het wegennet, aldus nog: geschillen tusschen verschillende gemeenten omtrent de verdeling van hunne wederzijdsche lasten.

Het is vanzelfsprekend dat alleen een Hof voor Bestuurlijke Geschillen hier met de noodige waarborgen over de wederzijdsche eischen van partijen oordeelen kan.

Er kunnen zich echter ook gevallen voordoen waarin de eisch niet strekt tot het verkrijgen van schadevergoeding wegens het schenden van een privaats- of administratief recht en ook niet gegrond is op een administratief belang, maar rechtstreeks en uitsluitend gericht is tegen de

daad zelf van de administratieve overheid, daad die als onwettelijk voorkomt en waarvan derhalve de vernietiging aangevraagd wordt; dit zijn de geschillen van vernietiging of geschillen van onwettelijkheid.

Grondslag van het verhaal is de onwettelijkheid van de gestelde daad. Deze onwettelijkheid kan verschillende oorzaken hebben: de administratieve overheid heeft zekere essentiële vormen niet nageleefd, de administratieve daad gaat uit van een onbevoegde overheid of schendt de wet; dan staat men voor « machtsoverschrijding ».

Daartegenover staat het geval van « machtsafleiding », wanneer de gestelde daad uiterlijk als wettig voorkomt, zij gaat uit van een bevoegde overheid, is volkomen in orde met den tekst van de wet, doch de overheid gebruikt haar macht met een andere bedoeling dan deze, waarvoor die macht haar gegeven werd. Dit is, wat Prof. Errera terecht genoemd heeft: « la pire espèce d'excès de pouvoir ».

Wanneer dergelijke machtsovertredingen of machtsafleidingen zich in ons land voordoen, is elk verhaal — praktisch althans — uitgesloten.

Tegenover het centraal gezag hebben we geen ander middel van verweer dan het toezicht van de Kamers, meer bepaaldelijk bij wijze van interpellatie: hierop verder aan te dringen zou mij als bittere ironie voorkomen.

Waar het de plaatselijke overheden betreft, bestaat alleen de administratieve voogdij met al de daaraan verbonden tekortkomingen en gebreken; de onmogelijkheid voor den enkeling om de overheid te dwingen zich over zijn geval uit te spreken, de ontoereikendheid van artikel 107 van de Grondwet, waarbij de rechtbanken wel kunnen weigeren den onwettelijken maatregel toe te passen, dit echter alleen in een bepaald geval en nadat eerst vervolgingen op grond van de onwettige verordening werden ingesteld.

Dat een radicale hervorming hoogst noodig is, wordt algemeen aangenomen. Het meningsverschil bestaat omtrent het middel tot verbetering. De twee groote reeds gekende strekkingen komen hierbij tot uiting: eenerzijds uitbreiding van de bevoegdheid der gewone rechtbanken, anderzijds oprichting van een speciale administratieve rechtsmacht.

Deze dubbele strekking van de rechtsleer vindt men terug in de praktische verwezenlijkingen: zoo kunnen al de landen, die het vraag-

stuk reeds opgelost hebben, onderverdeeld worden in twee hoofdgroepen: landen met controle der gewone rechtbanken en landen met speciale rechtbanken.

Tot de eerste groep behoort o.m. Engeland, waar de verantwoordelijkheid van de ambtenaren niet wordt betwist. De gewone rechter beoordeelt er de wettelijkheid der administratieve daden. In sommige gevallen stelt hij zich gewoon in de plaats van de administratie, wanneer hij uitspraak doet bij « gebiedende » of « verbiedende » beslissingen, die de ambtenaren op straf van boete verplicht zijn na te leven.

Zulks is het geval wanneer de ambtenaar een macht uitoefent, die hem door de wet niet toegerekend werd, wanneer hij zijn macht is te buiten gegaan of er een verkeerd gebruik van gemaakt heeft of ook nog wanneer hij zich schuldig heeft gemaakt aan een zware fout in de uitoefening van zijn ambt.

De uitgebreide bevoegdheid van den gewonen rechter is natuurlijk een waarborg voor onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Doch men kan zich afvragen of het wel wenschelijk is, dat de rechter — zij het dan enkel in bepaalde gevallen — zich in de plaats stelt van de administratie en het doet wel eenigszins vreemd aan dat dit juist voorkomt in het land dat dan toch de bakermat is van het principe van de scheiding der machten.

In Zwitserland, dat ook tot die groep kan worden gerekend, bestaat een gemengd stelsel, waarbij de administratieve geschillen beslecht worden, nu eens door de rechterlijke macht (de Federale Rechtbank) dan weer door een politiek organisme (de Federale Raad).

Wanneer er een betwisting ontstaat omtrent de wederzijdsche bevoegdheid van beide lichamen, dan komen die in gezamenlijke vergadering bijeen en wordt het conflict door een algemeene gedachtenwisseling bijgelegd.

Hier ontbreekt m.i. de noodige waarborg tegen partijdigheid en willekeur, en waar dit stelsel tot dusverre weinig of geen aanleiding gaf tot kritiek, wordt dit algemeen toegeschreven aan het uiterst gering aantal geschillen.

Onder de landen met een bestuurlijke rechtsmacht moet ik in de eerste plaats Frankrijk vermelden, waar het « Conseil d'Etat » geldt als het prototype van de administratieve rechtbank.

Hier hebben wij voor het eerst een instelling met dubbele bevoegdheid: eenerzijds medewerkers aan de voorbereiding der wetten, ander-



zijds rechtspreken in administratieve geschillen.

Kenschetsend is daarbij, dat de deelname aan de voorbereiding der wetten, die van meet af aan van overwegend belang was en in wetteksten vastgelegd werd, langzamerhand heelemaal op den achtergrond geraakte. De rechterlijke bevoegdheid daarentegen, aanvankelijk zeer gering, werd eerst op 24 Mei 1872 door de wet erkend, nadat de eigen rechtspraak van den Raad aan deze bevoegdheid een steeds grootere uitbreiding gegeven had.

De gansche evolutie van die rechtspraak is er trouwens op gericht om de bevoegdheid van den Raad uit te breiden, ook ten nadeele van de gewone rechtbanken.

Dergelijk stelsel is rechtstreeks in strijd met ons grondwettelijk systeem, dat aan onze rechtbanken en Hoven een zoo groot mogelijke bevoegdheid toekent. Wanneer ik u daarbij nog gewezen heb op het onzekere, het voortdurend afwisselende in de rechtspraak van den Franschen Raad van State, alsmede op de ingewikkelde procedure, dan heb ik u meteen de voornaamste bezwaren opgegeven, die tegen het Fransche stelsel kunnen worden ingebracht.

Ook in Nederland is de Raad van State met een dubbele zending belast.

Als raadgever van de Kroon geeft hij advies over alle wetten en algemeene besluiten en over alle zaken van algemeen belang, die door de Kroon bij hem aanhangig werden gemaakt.

Hij wordt gehoord over de eventueele vernietiging van provinciale en gemeentelijke reglementen en heeft daarbij nog een recht van initiatief; hij kan aan de Kroon voorstellen doen inzake wetgeving en administratie.

Als bestuurlijke rechtsmacht kan hij beslissen — doch enkel bij wijze van advies — over alle bestuurlijke geschillen, tenzij de betwisting niet gegrond is op een burgerlijk recht, want dan valt zij onder de bevoegdheid van de gewone rechtbank.

De burger, die zijn verhaal neemt bij den Raad van State, geniet een aantal waarborgen, die wij hier nog altijd missen; hij kan kennis nemen van het dossier, legt een memorie neer waarin zijn standpunt wordt uiteengezet en krijgt gelegenheid om dit standpunt nader toe te lichten tijdens een tegensprekelijk debat. De Raad doet daarop uitspraak onder vorm van advies, waarbij aan de Kroon deze of gene beslissing voorgesteld wordt.

Dit stelsel is natuurlijk meer in overeenstem-

ming met onze Grondwet, doch het ware m.i. verkeerd, zooals van sommige zijde wordt gedaan, de Nederlandsche Raad van State tot voorbeeld te stellen. Men vergeet daarbij dat in Nederland zelf de ontoereikendheid van een louter consultatief lichaam ondervonden wordt.

Reeds in 1883 schreef Prof. Buys, uit Leiden: « De meeste andere landen hebben ons sinds lang het voorbeeld gegeven van zulk een zelfstandige rechtspraak en het wordt hoog tijd dat Nederland hun voorbeeld volge. Er is niet een reden waarom de inhoud van het publieke recht minder zou moeten vaststaan dan die van het burgerlijke en strafrecht, niet één reden waarom de wisselende inzichten van de elkaar snel opvolgende ministers van invloed zouden moeten zijn op de verklaring van de geldende rechtsregelen. Hoe meer de macht van het Parlement zich uitbreidt, hoe grooter de behoefte wordt om het recht in veiligheid te brengen, opdat het niet een speelbal worde van allerlei politieke stroomingen. Thans bestaat die veiligheid niet, want zoo lang rechtspraak eene regeringszaak is, zal zij in laatste instantie onderworpen zijn aan de controle van het Parlement, dat wil zeggen van een college, hetwelk alle eigenschappen mist die men in een deugdelijke rechtbank zoeken moet. »

En Prof. Huart, uit Amsterdam, besluit zijn verslag op het vijfde Internationaal Congres voor Administratieve Wetenschappen, in 1933 te Weenen gehouden, met de verklaring dat het probleem der administratieve rechtspraak in Nederland nog altijd gesteld blijft en opnieuw zeer actueel is geworden.

Dat zelfde vraagstuk werd ook bij ons weer van actueel belang toen in 1930 de heer Carton de Wiart bij de Kamer zijn voorstel indiende tot oprichting van een Hof voor Bestuurlijke Geschillen. Het voorstel, dat inmiddels door de Kamerontbinding vervallen was, werd in 1934 en 1936 opnieuw ingediend.

Het valt al dadelijk op dat de bezorgdheid voor een degelijke voorbereiding der wetten, die in de periode van en onmiddellijk na 1830, de voornaamste bekommernis was, hier niet tot uiting komt. Daartoe bestaat een dubbele reden: bij Koninklijk Besluit van 3 December 1911 werd bij het Departement van Justitie een bestendige raad voor wetgeving opgericht, die gedeeltelijk, althans in deze behoefte voorziet, terwijl integendeel de noodzakelijkheid van een onafhankelijk rechtsprekend lichaam in zake bestuur-

lijke geschillen zich steeds meer en meer deed gevoelen.

Dit blijkt nog de meening te zijn van Prof. de Vries, uit Rotterdam, in zijn rapport op het VIe Internationaal Congres, in 1936 te Warschau gehouden.

Het voorstel-Carton de Wiart wil hierin verhelpen door aan het Hof voor Bestuurlijke Geschillen een viervoudige bevoegdheid toe te kennen :

1° Inzake vorderingen tot herstel van schade veroorzaakt door een handeling of een verzuim op bestuurlijk gebied in alle gevallen, waarbij de kennisgeving daarvan door de grondwet en de van kracht zijnde wetten niet aan de rechtbanken werd opgedragen.

2° Inzake eischen tot nietigverklaring wegens onbevoegdheid, schending van essentiële vormen, machtsoverschrijding of machtsafleiding, ingesteld tegen de handelingen en verordeningen van de onderscheidene bestuursoverheden.

3° Inzake geschillen van bevoegdheid tusschen openbare besturen.

4° Voor alle verhaal omtrent bestuurlijke geschillen waarvan de kennisneming hem door bijzondere wetten opgedragen wordt.

Deze tekst had m.i. twee groote voordeelen : hij was algemeen genoeg om alle eventuele geschillen te omvatten en deed daarbij geen afbreuk aan den geest van de grondwet. Er werd inderdaad uitdrukkelijk voorzien, dat in geschillen van volle rechtsmacht de Raad niet mocht tusschenkomen, telkens wanneer de gewone rechtbanken bevoegd waren om uitspraak te doen.

De ongrondwettelijkheid zou nochtans « het » groote argument worden, waarmede de Regeering en de door haar ingestelde extra-parlementaire commissie het voorstel zouden bestrijden.

Doch reeds in 1935 werd datzelfde argument — althans in zekere mate — tegen het voorstel Carton de Wiart ingeroepen. In zijn merkwaardig werk : « De oprichting van rechterlijke Raad van State » spreekt rechter de Coster zich uit voor het toekennen van een rechterlijke macht, maar verwerpt als ongrondwettelijk en nadeelig elke bevoegdheid tot nietig-verklaring. De Raad moet er zich toe bepalen het aangevochten besluit of reglement onwettig te verklaren en de auteur rekent er op dat het gezag van zulke uitspraak voldoende zal zijn om de administratie moreel er toe te verplichten zelf het onwettig besluit te vernietigen.

Op dit punt schenkt het eerste regeeringsontwerp hem voldoening en toch betwijfel ik sterk dat de auteur zich met dat ontwerp zou kunnen vereenigen.

Dit eerste regeerings-ontwerp brengt ons een dubbele wijziging :

1° Het Hof voor Bestuurlijke Geschillen wordt omvormd tot een Raad van State met een afdeling voor wetgeving en een afdeling administratie.

2° In de afdeling administratie wordt om grondwettelijke redenen elke eigenlijke rechtsmacht aan den Raad ontnomen.

M.i. kan er tegen de eerste wijziging geen enkel ernstig bezwaar ingebracht worden. Het nut van den Bestendigen Raad voor wetgeving kan niet geloofend worden, en waar zijne bevoegdheid als onderdeel van den Raad van State uitgebreid wordt en op duurzame wijze in de wet is vastgelegd, mag men hopen op een gunstig resultaat inzake voorbereiding van onze wetteksten.

Daartegen heeft de opwerping van ongrondwettelijkheid, die tegen het voorstel Carton de Wiart uitgebracht werd, eenige opschudding verwekt, vooral daar dit voorstel in zijn derden en laatsten vorm het resultaat is van veelzijdige debatten die hieromtrent door de rechtsfaculteiten van onze vier universiteiten gehouden werden.

De moeilijkheid, die voortspruit uit artikel 92 van de Grondwet, om de onderscheidene bevoegdheid van de gewone rechtbanken en die van den op te richten Raad van State nauwkeurig te bepalen, mag en kan geen reden zijn om dien Raad elke bevoegdheid te ontkennen. De meest logische oplossing hiervoor lijkt mij dat beide rechtsmachten zelf de grens van hunne bevoegdheid zouden bepalen, in den geest echter van de Grondwet, die zooveel mogelijk aan de gewone rechtbanken de primauté toekent en onder het opperste toezicht van het Hof van Verbreking.

Artikel 67 van de Grondwet kan men al evenmin inroepen, omdat men m.i. er niet uit kan afleiden dat iedere wet, die een beperking stelt aan de uitvoerende macht, of beter gezegd de werking van deze uitvoerende macht regelt, als ongrondwettelijk zou moeten beschouwd worden. Op die manier zouden èn de wet die de voorwaarden tot benoeming der magistraten voorschrijft, èn het Koninklijk Besluit, waarbij onlangs het statuut der ambtenaren geregeld

werd, insgelijks als ongrondwettelijk aanzien moeten worden.

De interpretatie, die door de Regeering aan artikel 108-5° gegeven werd, lijkt mij al even ongegrond en komt daarbij in tegenspraak met de meest gezaghebbende opvattingen van onze rechtsgeleerden.

Het oordeel desangående van Prof. Vauthier lijkt mij afdoende, waar hij zegt: « A l'article 108-5° le législateur constituant a voulu protéger l'intérêt général contre le pouvoir local. C'est dans ce but qu'il a décidé que le pouvoir législatif et le Roi pouvaient agir d'office. Mais le constituant ne s'est pas occupé des intérêts des particuliers. Il croyait à ce moment que la protection du pouvoir judiciaire suffisait. Or, l'expérience a précisément démontré que cette protection n'est pas efficace dans tous les cas. En organisant un nouveau recours, on complète donc la constitution, sans toucher à l'article 108-5°. »

Dat is trouwens de geest waarin gansch onze grondwet met het oog op het bestreden vraagstuk dient beschouwd te worden. Ik meen u te hebben aangetoond hoe uit reactie tegen den bestaanden toestand onder het Fransch en Hollandsch regiem de grondwetgever van 1830 eenvoudig den Raad van State liet wegvallen, maar daarbij vergat een ander organisme in de plaats te stellen.

Waar het er om gaat die leemte aan te vullen, komen onvermijdelijk de twee traditioneele rechtsopvattingen met elkaar in botsing: enerzijds de « conformisten » en anderzijds de « progressisten ».

De eersten stellen voorop dat de Grondwet een geheel uitmaakt, waaraan niet mag getornd worden en dat de oprichting van een bestuurlijke rechtsmacht naast de drie reeds bestaande machten: wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, flagrant in tegenspraak zou zijn zoowel met de letter als met den geest van de Grondwet.

De anderen daarentegen verklaren dat, wanneer voorzien wordt in een leemte zonder dat daarbij eenig artikel van de Grondwet bepaald geschonden wordt, men niet kan beweren, dat de voorgestelde oplossing ongrondwettelijk zou zijn.

De artikelen van de Grondwet, die daarop betrekking hebben, worden natuurlijk door beide richtingen verschillend geïnterpreteerd en naar mijn bescheiden meening heeft geen van beide

richtingen tot nog toe « het » afdoende argument naar voren gebracht.

Nochtans gaat mijn voorkeur beslist naar de tweede opvatting. Ik heb daartoe een dubbele reden: ten eerste voel ik persoonlijk veel meer voor de rechtsinterpretatie die er naar streeft het recht zoo goed en zoo vlug mogelijk aan te passen aan de evolutie en den nood van den tijd, en ten tweede ben ik de overtuiging toegedaan dat alleen door het toekennen aan den Raad van State van een zoo groot mogelijke rechtsmacht, definitief een einde zal kunnen gesteld worden aan de misbruiken, die ontegensprekelijk bestaan en terecht aangeklaagd werden.

Het argument dat een « advies » van den Raad van State, hoe gezaghebbend ook, zou volstaan om een administratie of een regeering praktisch te dwingen zich bij dat advies neer te leggen, lijkt me lang niet overtuigend.

Wanneer in laatste instantie de beslissing overgelaten wordt aan de regeering, dit is een zuiver politiek organisme, dan blijft ook de deur open voor mogelijke partijdigheid en willekeur. De verplichting, die de regeering opgelegd wordt om in geval zij niet akkoord gaat met het advies van den Raad van State, haar beslissing met redenen te omkleeden, lijkt mij zeer weinig afdoende. Er zullen altijd redenen te over zijn, vooral van politieke aard, en de regeering zal er wel zorg voor dragen dat hare politieke beslissing door een politieke meerderheid goedgekeurd worde.

Ik deel hierbij ten volle de meening van den heer Camu, die in zijn verslag verklaart: « Hoe groot ook het gewicht, het zedelijk gezag van de adviezen van den Raad van State mogen zijn, indien deze adviezen zuiver platonisch blijven en geen enkele juridische sanctie medebrengen, zal de Raad van State slechts een commissie van advies zijn, alleszins hoogst eerbiedwaardig, maar die men zal kunnen over het hoofd zien, en die men zal over het hoofd zien. »

Het is dan ook met een gevoel van opluchting dat in breede kringen het verslag van Prof. Kluykens over het eerste regeeringsontwerp werd onthaald.

De verslaggever en met hem de speciale commissie van de Kamer, weigerden de strakke stelling van de regeering bij te treden en in het nieuwe ontwerp, dat door de regeering werd opgesteld, worden een reeks gevallen voorzien, waarin de afdeeling administratie van den Raad van State bevoegdheid krijgt om arresten te

vellen. Het zijn een reeks gevallen, die krachtens bestaande wetten reeds als geschillen van bestuur beschouwd worden.

In andere gevallen daarentegen heeft de Raad van State slechts een raadgevende rol te vervullen, met dien verstande dat zijn advies soms facultatief blijft, maar ook soms verplichtend gemaakt wordt.

Er is echter geen reden waarom op den ingeslagen weg niet zou worden voortgegaan. Prof. Kluyskens verklaart in zijn verslag, dat het feit dat sommige eischen werden gerangschikt onder de gevallen waarin de Raad enkel advies kan geven, geenszins beteekent dat de commissie zou gemeend hebben het ontwerp Carton de Wiart als ongrondwettelijk te moeten afwijzen.

Men mag dus hopen dat aan den Raad van State een zoo groot mogelijke rechtsmacht zal worden toebedeeld.

In groote trekken komt het laatste regeeringsontwerp dan hierop neer : de afdeeling wetgeving geeft gemotiveerd advies over den tekst van alle voorontwerpen, ontwerpen, voorstellen van wetten, en amendementen op deze voorstellen en ontwerpen, zoomede over alle ontwerpen van reglementen, die bij haar door den voorzitter van een der wetgevende Kamers of door den Eersten Minister zijn aanhangig gemaakt. Daarbij kan de Eerste Minister de afdeeling wetgeving ook nog belasten met het opmaken van den tekst van voorontwerpen van wetten, decreten, reglementen of amendementen, waarvan het voorwerp door hem wordt vastgesteld. (Artikelen 2 en 3.)

De afdeeling administratie wordt enkel geraadpleegd en brengt slechts advies uit over de moeilijkheden en geschillen, waarvan de oplossing of de beslechting onder de bevoegdheid valt van de uitvoerende macht. (Artikel 5.)

Artikel 6 geeft een reeks gevallen aan die de ministers aan het advies der afdeeling administratie mogen onderwerpen, terwijl in de gevallen voorzien bij artikel 7, dat advies verplichtend is, zoo o.m. de ontwerpen van beslissing tot achteruitstelling in graad, ongevraagd ontslag, of afzetting van rijksambtenaren, of ook nog andere tuchtstraffen wanneer bij het definitieve ontwerp van beslissing een zwaardere straf voorzien wordt dan die welke aangegeven werd in het advies van den Raad van Beroep, die krachtens artikel 82 van het Koninklijk Besluit

van 2 October 1937 bij elk ministerieel departement ingesteld wordt.

Laat ik hier volledigheidshalve nog bijvoegen dat krachtens artikel 8 ieder belanghebbende bij verzoekschrift aan den Raad van State de moeilijkheden, aanvragen, reclamaties, klachten en beroepen mag aanhangig maken bedoeld bij voornoemd artikel 6 en 7, wat voor gevolg heeft dat de facultatieve raadpleging verplichtend wordt zoodra een belanghebbende zulks regelmatig aanvraagt.

Zooals ik reeds zegde zijn er ook een reeks gevallen voorzien, waarin de Raad van State als ware rechtsmacht zal kunnen optreden en arresten vellen, o.a. :

— Inzake verzoekschriften met betrekking tot het verbreken en het herzien van sommige contracten voor of tijdens den oorlog door vergunninghouders van openbare diensten afgesloten.

— Inzake beroepen tegen de beslissingen der Bestendige Deputatie omtrent toelating om gevaarlijke, hinderlijke of ongezonde instellingen in bedrijf te nemen of betreffende de intrekking dezer toelating.

— Inzake beroepen welke de beambten van gemeenten en openbare instellingen met een wettelijk statuut mogen instellen bij den Raad van State tegen de tuchtstraffen, welke tegen hen uitgesproken werden.

Het loont wel de moeite even het commentaar aan te halen, dat door Prof. Kluyskens hierbij wordt gemaakt :

« De commissie was van oordeel, dat deze wijziging, waarop door de openbare meening aangedrongen wordt, strookt met een goede rechtsbedeeling. In tuchtzaken moet zoo veel mogelijk vermeden worden, dat het hooger bestuur, dat is te zeggen het bestuur zelf, in laatste instantie uitspraak doet.

» Dank zij deze bepaling zal men deze ambtenaren tegen willekeur kunnen beschermen, welke reeds thans een wettelijk statuut hebben, waarvan de uitvoering en de naleving door het beroep, waarvan sprake, zal gewaarborgd zijn.

» Wat de ambtenaren betreft, die thans nog geen wettelijk statuut bezitten, kan men zich dergelijk beroep niet voorstellen : voor dezen kan er geen sprake zijn recht te spreken, de wet toe te passen, vermits deze wet niet bestaat. Dientengevolge was de commissie van oordeel, dat in afwachting van dit statuut, de sancties die genomen werden tegen ambtenaren

die nog geen wettelijk statuut hebben, slechts het voorwerp van een aangehouden rechtspraak kunnen zijn, overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp. »

Inmiddels is bij Koninklijk Besluit van 2 October 1937 het statuut van het rijks personeel in werking getreden en toch heeft de commissie niet het logische besluit getrokken uit het door haar verslaggever vooropgestelde principieel. De door de regering ingediende amendementen immers rangschikken de tuchtstraffen tegen de rijksambtenaren niet onder de gevallen, waarin de Raad van State arresten mag vellen.

Wat de rechtspleging betreft bepaalt artikel 18, dat zij in principieel schriftelijk zal zijn en op tegenspraak, doch de Raad van State zal de partijen ook kunnen oproepen en hooren. Men vraagt zich echter af, waarom datzelfde artikel bepaalt, dat « de partijen mogen bijgestaan worden onder de voorwaarden bij Koninklijk Besluit te bepalen » en hier niet gewoonweg artikel 43 van het voorstel Carton de Wiart overgenomen werd, waarbij partijen alleen als gevolmachtigden kunnen aanstellen « de op de lijst der orde ingeschreven advocaten, de pleitbezorgers en de personen welke het Hof op bijzondere wijze in iedere zaak aanneemt ».

Titel III van het ontwerp, die handelt over het taalgebruik in den Raad van State, verwijst uitdrukkelijk naar de wet van 15 Juni 1935 en bepaalt dat de afdeling wetgeving de wetteksten in de Nederlandsche en Fransche taal zal stellen. De adviezen, die door de afdeling administratie worden uitgebracht, moeten gesteld worden in de taal waarvan artikel 4, par. 1 der wet van 28 Juni 1932 op het taalgebruik in bestuurlijke aangelegenheden het gebruik oplegt. De arresten integendeel moeten in het Nederlandsch en het Fransch gesteld worden en uitgesproken in de taal, waarin de in eersten aanleg gewezen beslissing is gesteld of wanneer de afdeling in eersten en hoogsten aanleg uitsprekt, in de taal waarvan artikel 4 van voornoemde wet van 1932 het gebruik oplegt.

Deze bepalingen sluiten logischerwijze in zich de noodzakelijkheid van Fransche en Nederlandsche Kamers en Prof. Kluyskens voorziet uitdrukkelijk in zijn verslag de mogelijkheid om zulke Kamers in te richten.

Over onze mogelijkheden hebben wij, als Vlamingen, echter een te bittere ervaring opgedaan en het is dan ook hoogst wenschelijk, dat niet alleen de mogelijkheid maar ook de noodzake-

lijkheid van Nederlandsche en Fransche Kamers uitdrukkelijk door de wet bepaald wordt.

Wanneer men de vergelijking maakt tusschen het ontwerp Carton de Wiart en het laatste regeeringsontwerp, stelt men vast dat de principieele tegenstand inzake het toekennen van een bestuurlijke rechtsmacht, mede onder invloed van de Kamercommissie, langzamerhand geslonken is om plaats te maken voor opwerpingen van meer praktischen aard, als daar zijn : het gevaar welke uit een te bruuske en te diepgaande hervorming voor onze administratieve instellingen zou kunnen ontstaan.

Dit gevaar lijkt mij eerder denkbeeldig. Men vergeet hierbij, dat de reactie tegen de thans bestaande administratieve toestanden nooit kan overslaan in een tegenovergesteld kwaad, vermits het de bedoeling is de geschillen te onderwerpen aan een onafhankelijke en onpartijdige bestuurlijke rechtsmacht, d.w.z. een organisme dat evenzeer den goeden gang van het bestuur als de rechten van den enkeling zal op het oog houden.

Zoals de procureur-generaal Leclercq het zeer terecht uitdrukt : « zal het bestuur des te beter zijne taak vervullen, als het de wet, eenige bron van zijn macht, met meer nauwlettendheid naleeft. »

De administratie zelf heeft er dus alles bij te winnen dat er een Raad van State met uitgebreide rechterlijke macht zou tot stand komen en het blijft mijne overtuiging, dat het regeeringsontwerp slechts een duurzame oplossing zal brengen in zooverre het — voor wat de administratieve afdeling betreft — teruggaat naar het voorstel Carton de Wiart.

Dames en Heeren,

Bij den aanvang van deze lezing werd door mij de hoop uitgesproken dat het vraagstuk van de oprichting van een Raad van State spoedig een definitieve oplossing moge krijgen. Laat ik hierbij nog den wensch uitdrukken, dat het Parlement, van wien in laatste instantie de verwezenlijking afhangt, deze hoop niet zou beschemen.

Indien de Raad van State er komt, dan staan wij voor een hoogst belangrijke hervorming in ons rechtsleven : een nieuw werkveld wordt aldus voor de rechtsbeoefenaars van dit land opengesteld.

Dan hoop ik dat de Vlaamsche juristen zich

daarbij niet onbetuigd zullen laten. In acht genomen de hooge vlucht, die de Vlaamsche rechtswetenschap sinds 15 Juli 1935 — datum harer

ontvoogding — genomen heeft, is dit meer dan een wensch, maar een blijde, hoopvolle zekerheid.

## RECHTSPRAAK

32

### HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL

6e Kamer. — 14 Juli 1937.

Voorzitter : M. Godding.

Raadsheeren : HH. Delvaux en Ooms.

Adv.-Generaal : Mr De Vooght.

Pleiters : Mrs Van der Donckt en De Vos.

BURGERLIJK RECHT. — BUITENECHTELIJK KIND. — ONDERHOUDSGELD. — SEXUEELE BETREKKINGEN. — BEOORDEELING — BEWIJS.

*Om uit te maken of de sexueele betrekkingen bedoeld bij art. 340b werkelijk hebben bestaan, mag men zich niet houden aan een abstracte opvatting en de gevolgtrekkingen, die uit den gewonen loop der dingen in bepaalde gevallen natuurlijk oprijzen, kunnen niet buiten beschouwing blijven.*

V. d. W. t/ V. L.

Aangezien het debat zooals het vooralsnog door de conclusiën voor het Hof werd ingesteld zich beperkt tot de vraag of al dan niet ten onrechte aan beroepene werd toegelaten de feiten te bewijzen vermeld in het beslissend gedeelte van het vonnis a quo ;

Aangezien die feiten strekken om te betoogen dat gedurende de wettelijke periode der bevruchting beroeper met beroepene in gemeenschap heeft geleefd in den zin van art. 340 B. W. ;

Aangezien inderdaad beroeper niet loochent — wat hij trouwens bezwaarlijk kon ontkennen — dat hij lang en vast binnen die periode met beroepene heeft verkeerdt ; dat hij niet in 't minste beweert dat zij betrekkingen had met een ander of ongunstig was bekend ; maar dat hij staande houdt zelf geenen vleeschelijken omgang met haar te hebben gehad en opkomt tegen de verdenking die desaangaande uit de gegevens van het dossier mocht ontstaan ;

Aangezien, om uit te maken of de sexueele betrekkingen die art 340b B. W. bedoelt werkelijk hebben bestaan men zich niet houden mag aan eene abstracte opvatting, doch dat de gevolgtrekkingen die uit den gewonen loop der dingen in bepaalde gevallen natuurlijk oprijzen niet buiten beschouwing kunnen blijven ;

Dat, met het oog op bovenstaande overwegingen eene reeks feiten die beroepene aanbiedt te bewijzen, in hun geheel genomen, tot de zaak dienen ;

Dat evenwel feit 1 niet beantwoordt aan eene bepaalde bewering vatbaar om door het tegenbewijs te worden bestreden en dat feit 6 enkel strekt

om eene bloote beoordeeling te verwekken waaruit slechts eene gebrekkige gevolgtrekking kan worden afgeleid ;

Doch aangezien feiten 2 tot 5 den aard der betrekkingen tusschen partijen bedoelen, dewelke worden beweerd zoo nauw te zijn geweest dat beroepene bijna alle avonden met beroeper in zijne woning doorbracht en dat hij daarna haar in den nacht begeleidde, waaromtrent alsook nopens de andere bijzonderheden vermeld onder 2 tot 5, beroeper voorbrenghet dat hij verloofd was met beroepene, — hetgeen echter, in aanmerking genomen de gansche gesteldheid der zaak, de aangehaalde handelingen geenszins onbeduidender maakt ;

Aangezien, wat betreft feiten 7, 8 en 9 het aanbod van bewijs niet stuit tegen den regel onder 1° van art. 340c omschreven ; dat, zoo die feiten op zich zelf niet kunnen gelden als het afdoend bewijs, waarin bij dit lid is voorzien, het er in-casu maar op neerkomt, feitelijk omstandigheden in het licht te stellen die in verband met de andere gegevens der zaak mogen bijgebracht worden om van het sexueel karakter der geregelde en algemeen bekende gemeenschap te getuigen ;

Aangezien feit 10 niet wordt betwist ;

Om deze redenen,

Het Hof, gehoord ter openbare terechtzitting den Heer Advocaat-Generaal De Vooght,

Alle tegenstrijdige besluiten ontzeggende, alle andere voorbehoudende, Bevestigt het bestreden vonnis mits deze wijziging, dat het getuigenverhoor door den eersten rechter toegestaan, niet zal omhelzen feiten 1, 6 en 10 in het beslissend gedeelte van het vonnis aangeduid.

33

### BURGERLIJKE RECHTBANK TE GENT

Burgerlijke Kamer. — 4 November 1936.

Voorzitter : M. De Ruyck.

Rechters : H.H. Thienpont en Belpaire.

Pleiters : Mrs Stals en De Saegher W.

RECHTSPLEGING. — DAGVAARDING. — GERECHTELIJK CONTRACT. — VERZEKERING. — RECHTSTREEKSCH VORDERING.

*De draagwijdte van het gerechtelijk contract wordt bepaald, niet enkel door het beschikkend gedeelte, maar door het geheel der bewoordingen eener dagvaarding.*

*Het slachtoffer heeft geen rechtstreeksche vordering tegenover de verzekeringsmaatschappij. De verzekeringsovereenkomst maakt ten opzichte van het slachtoffer geen beding ten voordeele van derden.*