

Raad van State
Openbaar verslag - Jaar 1994-1995

INHOUDSOPGAVE.

| | <u>Blz.</u> |
|--------------|-------------|
| WOORD VOORAF | I |
| INLEIDING | 1 |

DEEL 1.

OVERZICHT VAN DE BEVOEGDHEDEN, DE ORGANISATIE
EN DE WERKWIJZE VAN DE RAAD VAN STATE.

| | |
|-----------------------------------|----|
| I. <u>BEVOEGDHEDEN</u> | 10 |
| A. De afdeling wetgeving. | 11 |
| B. De afdeling administratie | 13 |
| 1. Rechterlijke bevoegdheden | 13 |
| 2. Niet-rechterlijke bevoegdheden | 18 |
| II. <u>ORGANISATIE</u> | 20 |
| A. De Raad | 21 |
| B. Het Auditoraat | 22 |
| C. Het Coördinatiebureau | 22 |
| D. De griffies | 22 |
| E. De diensten | 22 |
| F. Andere preciseringen | 23 |
| III. <u>WERKWIJZE</u> | 24 |
| A. De Raad | 24 |
| 1. De afdeling wetgeving | 24 |
| 2. De afdeling administratie | 27 |
| B. Het Auditoraat | 31 |
| C. Het Coördinatiebureau | 31 |

TWEEDE DEEL.

ALGEMEEN VERSLAG.

| | |
|--|----|
| Algemene overwegingen over de gezamenlijke werkzaamheden aan de Raad van State tijdens het jaar 1994-1995. | 33 |
|--|----|

DERDE DEEL.

SPECIFIEKE ACTIVITEITENVERSLAGEN.

| | |
|---|----|
| I. <u>ALGEMENE VERGADERING VAN DE RAAD VAN STATE.</u> | 52 |
| II. <u>DE AFDELING WETGEVING.</u> | 55 |
| A. Samenstelling van de kamers | 55 |
| B. Verdeling van de zaken onder de kamers van de afdeling wetgeving | 56 |
| C. Zaakaanbod | 59 |
| 1. Kort statistisch overzicht van de activiteit van de afdeling wetgeving sedert 1948 | 59 |
| 2. Zaken ingediend tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995 | 61 |
| 3. Adviezen verstrekt gedurende het gerechtelijk jaar 1994-1995. | 69 |
| 4. Zaken hangende op 16 september 1995. | 69 |
| 5. Duur van het onderzoek van de adviesaanvragen | 69 |
| 6. Enkele constateringen | 71 |
| III. <u>DE AFDELING ADMINISTRATIE.</u> | 74 |
| A. Samenstelling van de kamers | 74 |
| B. Verdeling van de zaken over de kamers | 76 |
| C. Zaakaanbod | 79 |
| 1. Betwiste zaken | 79 |
| a) Algemeen schema van de ontwikkeling van de betwiste zaken | 79 |
| b) Geschillen in vreemdelingenzaken | 85 |
| c) Gemiddelde duur van de afdoening van betwiste zaken | 89 |

| | |
|---|-----|
| 2. Zaken buiten de geschillenberechting (adviezen) | 89 |
| a) Adviezen gegeven op basis van artikel 9 van de gecoördineerde wetten | 89 |
| b) Mijnzaken | 90 |
| c) Statuten van beroepsverenigingen | 91 |
| d) Beknopte samenvatting | 92 |
| 3. Enkele constateringen | 93 |
| IV. <u>HET AUDITORAAT.</u> | 97 |
| A. De taken van het Auditoraat | 97 |
| B. Organisatie van het Auditoraat | 101 |
| C. Zaakaanbod (statistieken) | 108 |
| 1. Stijging van het zaakaanbod gedurende de jaren 1983 tot 1993 | 108 |
| 2. Zaken behandeld voor de afdeling wetgeving in 1994 | 109 |
| 3. Zaken behandeld voor de afdeling administratie in 1994 | 110 |
| D. Maatregelen genomen of in overweging genomen om bepaalde moeilijkheden op te lossen | 114 |
| E. Informatisering | 125 |
| F. Vierjarenplan | 126 |
| V. <u>HET COÖRDINATIEBUREAU.</u> | 132 |
| A. De taken van het Coördinatiebureau | 132 |
| B. Organisatie en werkwijze | 134 |
| C. Statistieken | 137 |
| VI. <u>DE GRIFFIES.</u> | 140 |
| A. Taken, inrichting en werkwijze | 140 |
| B. Ondervonden moeilijkheden | 144 |

| | |
|---|-----|
| VII. <u>DE DIENST OVEREENSTEMMING DER TEKSTEN</u> | 149 |
| A. Inrichting van de dienst | 149 |
| B. Werkwijze | 150 |
| C. Omvang van de werkzaamheden | 151 |
| D. Voornaamste ondervonden moeilijkheden | 152 |
| VIII. <u>HET ADMINISTRATIEF PERSONEEL</u> | 153 |
| A. Statuut van het personeel | 153 |
| B. De commissie van het personeel | 153 |
| C. Inrichting | 154 |
| D. Ondervonden moeilijkheden en maatregelen genomen inzake het personeel | 155 |
| IX. <u>DIVERSEN</u> | 157 |
| A. Bibliotheek | 157 |
| B. Gebouwen | 158 |
| C. De begroting van de Raad van State | 160 |
| D. Nevenactiviteiten | 162 |
| <u>VIERDE DEEL.</u> | |
| <u>RECHTSPRAAK.</u> | |
| I. <u>RECHTSPRAAK VAN HET ARBITRAGEHOF MET BETREKKING TOT DE GRONDWETTIGHEID VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE</u> | 166 |
| II. <u>RECHTSPRAAK VAN HET HOF VAN CASSATIE (CONFLICTEN VAN ATTRIBUTIE)</u> | 170 |
| III. <u>RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE</u> | 174 |
| A. Rechtspraak van de afdeling wetgeving | 174 |
| B. Rechtspraak van de afdeling administratie | 221 |
| 1. Bijzondere aangelegenheden | 221 |
| a) Verkiezingscontentieux | 221 |
| b) Vreemdelingengeschillen | 253 |
| 2. Andere aangelegenheden | 287 |

WOORD VOORAF

Het laatste artikel van de gecoördineerde wetten op de Raad van State - artikel 119 -, ingevoegd door artikel 7 van de wet van 24 maart 1994, bepaalt dat de Raad van State jaarlijks een activiteitenverslag opstelt en bekendmaakt. Ter uitvoering van deze wetsbepaling volgt hierna het eerste verslag.

Het is een omvangrijk werkstuk geworden dat tot stand gekomen is onder de bezielende leiding van mijn onverwacht overleden voorganger Eerste Voorzitter P. TAPIE. Het verslag zelf werd opgesteld door een werkgroep, waarvan de leden en de medewerkers onder het voorzitterschap stonden van Kamervoorzitter Ch.-L. CLOSSET, die hieraan zijn beste krachten wijdde. Ik dank hem en zijn collega's voor de belangrijke extra inspanning die ze leverden, terwijl ze hun gewone opdrachten bleven vervullen.

Dit eerste verslag is omvangrijk eensdeels omdat het een kennismaking inhoudt met de bevoegdheden, de organisatie en de werkwijze van de verschillende afdelingen en diensten van de Raad van State doet kennen, anderdeels omdat het een vergelijkend en volledig beeld wil geven van de activiteiten van diezelfde onderdelen. Ook wordt een eerste, algemeen overzicht gegeven van de rechtspraak van de afdelingen wetgeving en administratie.

Dit jaarverslag doet blijken van de kwantitatieve en kwalitatieve omvang van de activiteiten van de Raad van State. Dat die activiteiten de laatste jaren zo omvangrijk zijn geworden is aan vele factoren te wijten. Het aantal adviezen in de afdeling wetgeving is kwantitatief toegenomen door de verhoging van het aantal wetgevende instanties en de moeilijkheidsgraad van de op te lossen problemen is veel groter geworden door de vele bevoegdheidskwesties die vooraf opgelost moeten worden. Het aantal adviesaanvragen waarvoor om een spoedbehandeling wordt verzocht - binnen drie dagen - is duidelijk te hoog. Het administratief contentieux is in omvang toegenomen eensdeels door de grote toegankelijkheid tot de Raad, anderdeels door de verhoging van de doelmatigheid van de tussenkomst van de Raad in de betwistingen door de invoering van de schorsingsprocedure, met als premie de snelle afwikkeling van het proces ingeval van toegestane schorsing - die wel het onderzoek vergt van de ernst van de aangevoerde middelen en de beoordeling van een ernstig onmiddellijk nadeel. Tevens is er het specifieke contentieux van de vreemdelingen, dat een grote belasting van alle betrokken onderdelen van de afdeling administratie met zich brengt.

Deze gegevens zorgen ervoor dat het werktempo van alle leden in alle afdelingen van de Raad van State bijzonder hoog ligt, wat eensdeels tot bewondering voor de geleverde prestaties moet leiden maar dat anderdeels niet zonder meer volgehouden kan worden en ook niet zonder gevaar is voor de kwaliteit van de verstrekte adviezen en de uitgesproken arresten.

De Regering heeft met die gegevens rekening gehouden in het bij de Senaat ingediende wetsontwerp waardoor de gecoördineerde wetten op de Raad van State herzien worden : een verhoging van het aantal staatsraden, auditeurs, referendarissen en griffiers is in het vooruitzicht gesteld, maar tevens worden gewijzigde procesregels en onder meer de rechtsfiguur van de alleensprekende staatsraad ingesteld. Daarmee hangen noodzakelijkerwijze samen : een uitbreiding van het personeelsbestand, de verdere automatisering van de diensten, het beschikken over de noodzakelijke gebouwen en een modern management.

De doelstellingen van al deze hervormingen zijn duidelijk : het hoofd bieden aan de vastgestelde toevloed van problemen en zaken en zo mogelijk de trage afwikkeling van de procedures en de opgelopen achterstand wegwerken.

Het volgende jaarverslag zal wellicht eenvoudiger kunnen worden voorgesteld omdat in het voorliggende verslag de instelling in haar geheel grondig doorgelicht wordt. Het zal een eerste beeld geven van de hervormingen die dan wellicht al verwezenlijkt zullen zijn en van de perspectieven die ze openen.

De Raad van State die eerlang vijftig jaar effectief bestaat en werkt, die constitutioneel erkend werd en een essentieel onderdeel is van de rechtsstaat, licht in dit verslag zijn activiteiten en werking toe. De auteurs en ikzelf hopen dat de instelling betere bekendheid zal krijgen, dat het verslag de verdere hervormingen zal begeleiden en dat het een dialoog met de geïnteresseerde lezers zal doen ontstaan.

Gustaaf BAETEMAN,
Eerste Voorzitter van de
Raad van State.

I N L E I D I N G

1. Het verleden werpt een licht op de toekomst. Deze waarheid, waar historici hoog mee oplopen, geldt evenzeer voor de instellingen als voor de mensen : het is goed op bepaalde tijdstippen een balans op te maken, het verrichte werk te evalueren, de moeilijkheden ervan te onderstrepen en de weg naar noodzakelijke verbeteringen uit te stippelen; het is ook goed dat een instelling, die ten dienste staat van het algemeen belang, en, daardoor, van de burgers, bij dezen bekend is.

De wetgever heeft, wat de rechterlijke orde betreft, reeds geruime tijd blijk gegeven van die bezorgdheid, door de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en bij de hoven van beroep de verplichting op te leggen tijdens de jaarlijkse openbare en algemene vergadering na de vakantie "een rede (te houden) over een bij die gelegenheid passend onderwerp", dat is de zogenaamde openingsrede.

Bij de oprichting van de Raad van State in 1946 heeft de wetgever het niet nodig geacht hem een dergelijke verplichting op te leggen. In het buitenland waren de hoge administratieve rechtscolleges daartoe meestal niet verplicht en zijn ze het nog steeds niet. Daarentegen moeten veel van die rechtscolleges een jaarverslag opstellen en bekendmaken. Dat is onder meer het geval met de Raad van State van Nederland en Frankrijk (1).

Nochtans had de wetgever in de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State zijn bezorgdheid geuit over de manier waarop dat volledig nieuwe gerecht van start zou gaan. Daarom was in artikel 62 van die wet bepaald :

"Art. 62. De regering zal in de loop der gewone zitting 1946-1947 aan de Wetgevende Kamers verslag uitbrengen omtrent de werkzaamheden van de Raad van State".

Aangezien de Raad van State eerst in 1948 geïnstalleerd is kunnen worden, kon het in de voornoemde bepaling bedoelde verslag eerst in 1952 worden opgesteld. Het werd toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken, door

(1) In Frankrijk werd reeds sedert 1835 een "Compte général des travaux du Conseil d'Etat" gepubliceerd. Thans publiceren zelfs justitiële gerechten in veel staten verslagen (zie het "Rapport de la Cour de cassation de France 1993", La documentation française, 1994).

deze ingediend bij de Wetgevende Kamers en bekendgemaakt in de parlementaire stukken op 20 maart 1952 (1).

Alhoewel het voormelde artikel 62 ten uitvoer gelegd was en geen enkele wetsbepaling het voorschreef, is de Raad van State, op initiatief van de Eerste Minister en van de Minister van Binnenlandse Zaken elk jaar, en zulks gedurende nagenoeg 15 jaar, een activiteitenverslag blijven opstellen voor elk van zijn afdelingen. Die verslagen, die werden ingeleid met een korte voorstelling van de structuur en de samenstelling van de kamers, met statistische tabellen en met een bespreking van de voornaamste moeilijkheden op het gebied van organisatie en werking, bevatten hoofdzakelijk studies die gewijd waren aan de ontwikkeling van de administratieve rechtspraak en aan de voornaamste opmerkingen die opgenomen waren in de adviezen betreffende de voorontwerpen van wet of de ontwerpen van besluiten die ter fine van advies aan de afdeling wetgeving waren voorgelegd.

Emeritus Eerste Voorzitter F.M. REMION heeft in zijn boek "Le Conseil d'Etat, ses compétences, son avenir" (Brussel, Bruylant, 1990), waarin hij scherpzinnige bedenkingen uit over de Raad van State, die het resultaat zijn van zijn lange ervaring, erop gewezen dat het opmaken van die jaarverslagen weliswaar verstandig was, maar dat "cette habitude a été abandonnée parce que ce travail, resté confidentiel, n'avait aucune répercussion et ne s'avérait d'aucune utilité".

De Raad van State ertoe verplichten een jaarverslag op te maken en bekend te maken zal nochtans volstrekt noodzakelijk geacht worden door de wetgever, die bij de wet van 24 maart 1994 tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, die verplichting heeft opgelegd door middel van artikel 7, dat die wetten aanvult met een als volgt geredigeerd artikel 119 :

"Art. 119. Jaarlijks wordt door de Raad van State een activiteitenverslag opgemaakt en bekendgemaakt".

Die wetsbepaling is in werking getreden op 27 mei 1994.

Dit openbare verslag is het eerste dat opgemaakt en bekendgemaakt wordt ter uitvoering van die wet.

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 303, 1951-1952.

2. Welke doelstellingen heeft de wetgever nagestreefd ?

In de memorie van toelichting van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 24 maart 1994, wordt gesteld :

"... dat het, anders dan in Frankrijk, niet gaat om de oprichting van een nieuwe afdeling van de Raad van State (Décret nr. 85-90 portant création de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat van 24 januari 1985, J.O. 25 januari, blz. 1043).

In voorliggend ontwerp worden twee doelstellingen nagestreefd.

Globaal gezien gaat het erom de aard en de omvang van de werkzaamheden van de Raad van State beter bij het grote publiek bekend te maken.

Meer in het bijzonder zou het verslag, door het beschrijven van de belangrijkste moeilijkheden waarmee de Raad van State in de loop van een jaar wordt geconfronteerd en door daaruit suggesties te distilleren, moeten bijdragen tot de verbetering van de betrekkingen tussen de Raad van State enerzijds en de ministers, de administraties en de bestuursorganen anderzijds" (1).

Die doelstellingen sluiten inzonderheid aan bij een vaststelling die Eerste Voorzitter REMION deed in zijn eerdergenoemde boek :

"Dès que la vie politique belge subit des soubresauts - et ces derniers temps, ils furent nombreux - on parle du Conseil d'Etat, en bien ou en mal; l'attitude d'un chacun dépend de la solution que cette Haute juridiction donne, par ses arrêts ou par ses avis, aux problèmes qui lui sont soumis.

La plupart des critiques émises révèlent que le Conseil d'Etat quoiqu'ayant été créé par la loi du 23 décembre 1946, est encore bien mal connu du grand public et même des milieux cultivés dont on peut attendre un certain intérêt à l'organisation de notre pays ...

(1) Gedr. St. Kamer, 1992-1993, nr. 1159/1, 6 september 1993, blz. 1 en 2.

Cette ignorance ... est sans doute le résultat d'un manque d'information claire et compréhensible.

Plusieurs ouvrages importants ont été consacrés (au Conseil d'Etat) et sa jurisprudence est publiée, mais cette documentation ne s'adresse qu'à des spécialistes initiés aux arcanes du droit public et du droit administratif".

Ook in het verslag dat is opgemaakt door de subcommissie van de commissie voor de herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie (1), is het idee van een jaarverslag in aanmerking genomen, dat inzonderheid tot doel zou hebben de wetgeving te evalueren.

Dat zijn dus de nagestreefde doelstellingen.

Dit verslag houdt er rekening mee. Het strekt ertoe :

- informatie te verschaffen;
- te wijzen op de moeilijkheden waarop men gestuit is;
- bepaalde voorstellen te formuleren;
- daardoor bij te dragen tot betere betrekkingen tussen de Raad van State, de overheid en de bestuursonderhorigen.

3. Die doelstellingen impliceren evenwel dat het verrichte werk beperkt wordt.

In de eerste plaats moet dat werk bescheiden blijven. Het is niet het resultaat van de activiteit van een orgaan met ruime bevoegdheden, zoals de vermaarde "Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat de France". Die moet er, door rechtstreekse en talrijke bemoeiingen bij de betrokken overheden, voor zorgen dat de arresten worden uitgevoerd; ze moet in de vorm van adviezen gericht tot de met rechtspraak belaste formaties, een groot aantal verzoeken tot het opleggen van een dwangsom behandelen of voorts

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 439/2 - B.Z. 91/92 van 26 april 1994, betreffende een voorstel van wet van de heer DAEMS "tot invoering van een artikel 65bis in en tot wijziging van artikel 66 van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers" (Gedr. St. 1164/1 - 89/90 van 25 april 1990 en 481/1 - B.Z. 91/92) en een voorstel van wet van de heer VANDE LANOTTE "tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie" (Gedr. St. Kamer, nr. 439/1 - B.Z. 91/92 van 7 mei 1992).

op verzoek van de Regering studies maken die voor specifieke problemen, precieze voorstellen bevatten, niet zozeer in verband met de werkwijze van de Raad van State, maar wel in verband met die van de Staat en de overheidsbesturen, en ervoor zorgen die voorstellen vaste vorm te geven. Hier gaat het daarentegen in wezen om het verstrekken van informatie.

Vervolgens is dit rapport gericht tot de overheid en het publiek in het algemeen. Dat betekent dat men hier geen overzicht van de rechtspraak zal vinden. De Raad van State moet zich niet in de plaats stellen van de auteurs van boeken, artikelen of gespecialiseerde kronieken. Alleen de arresten en adviezen die een bijzonder belang vertonen en die de gerezen moeilijkheden onder de aandacht kunnen brengen, zullen worden vermeld. In dat verband zijn de arresten en adviezen in aanmerking genomen die zowel door hun juridische strekking als door hun praktische reikwijdte hun stempel hebben gedrukt op het afgelopen jaar, dat wil meer bepaald zeggen : arresten die nieuwe rechtspraak hebben vastgelegd, ongeacht of ermee uitspraak is gedaan over nieuwe teksten die voor het eerst worden toegepast dan wel over oude teksten waarover nog geen geschil gerezen is; arresten of adviezen die een verfijning of een ommekeer in de rechtspraak bekrachtigen; die welke bepaalde belangrijke betwistingen hebben doen rijzen, inzonderheid bij de auteurs; die welke een praktisch belang vertonen voor de overheid of voor de bestuursonderhorigen; ten slotte die welke betrekking hebben op bijzonder actuele gebeurtenissen, inzonderheid de arresten die uitgesproken zijn na beroep ter zake van de verkiezingen die in de loop van het jaar plaatsgevonden hebben, zoals het geval is geweest in oktober 1994 en mei 1995.

Een derde beperking wordt opgelegd door de wetgever. Zij heeft betrekking op het vertrouwelijk karakter dat ten aanzien van bepaalde behandelde dossiers in acht genomen moet worden in de betrekkingen tussen de overheid en de Raad van State. Die beperking is ter sprake gebracht tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 maart 1994, in hoofdzaak wat betreft de afdeling wetgeving :

"Een moeilijkheid die eigen is aan de afdeling wetgeving vloeit voort uit de vertrouwelijke aard van de adviezen van de Raad van State. Het lijkt inderdaad moeilijk overwegingen bekend te maken die niet meer zijn dan een afspiegeling van niet-gepubliceerde adviezen die de Raad van State uitbracht op vraag van de Federale Regering of de Gewest- of Gemeenschapsexecutieven. Bij het opstellen van het jaarverslag zal natuurlijk

rekening moeten worden gehouden met die voorwaarde" (Gedr. St., ibidem, blz. 2) (1).

Die beperking geldt ook voor de adviezen die de afdeling administratie met toepassing van artikel 9 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geeft aan de ministers over zaken en aangelegenheden van administratieve aard, welke niet betwist worden. Zij geldt ook voor de adviezen die dezelfde afdeling verstrekt in mijnaangelegenheden en inzake de bekrachtiging van de statuten van de beroepsverenigingen.

4. Wat moet, gelet op die doelstellingen, de inhoud zijn van de openbare jaarverslagen ?

Hieromtrent staat in de parlementaire voorbereiding het volgende te lezen :

"De inhoud van het jaarverslag moet betrekking hebben op de werkzaamheden van de verschillende organen, te weten de Raad van State "stricto sensu", het Auditoraat, het Coördinatiebureau en de Griffie, maar ook op deze van de verschillende administratieve diensten, zoals bijvoorbeeld de dienst concordantie van de teksten.

Wat meer bepaald de Raad van State "stricto sensu" betreft, moet verslag worden uitgebracht over de werkzaamheden van de twee afdelingen, de afdeling administratie en de afdeling wetgeving.

Behalve statistische gegevens, zou het jaarverslag, wat de eerstgenoemde afdeling betreft, in voorkomend geval, melding kunnen maken van de moeilijkheden die zich voordeden bij de tenuitvoerlegging van de arresten van de Raad van State" (2).

Om rekening te houden met die preciseringen, zal dit openbaar verslag vier delen omvatten :

1. een overzicht van de bevoegdheden, de organisatie en de werking van de Raad van State;

(1) Zie advies nr. 95/89 van 6 september 1995 van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

(2) Gedr.St., ibidem, blz. 2.

2. een algemeen syntheseverslag waarin, op grond van bepaalde vaststellingen, verschillende opmerkingen en voorstellen zullen worden geformuleerd inzake de organisatie, de werking en de activiteiten van de organen en diensten van de Raad van State;
3. specifieke verslagen over de organisatie, de werking en de activiteit van de verschillende organen en diensten;
4. een kritisch onderzoek van de rechtspraak van de twee afdelingen van de Raad van State (wetgeving en administratie).

5. Ratione temporis hebben de jaarverslagen, en dus dit openbaar verslag, in principe betrekking op het gerechtelijk jaar.

Aangezien echter dat gerechtelijk jaar voor de afdeling administratie enerzijds begint op 1 september en na de vakantie eindigt op 31 augustus van het volgende jaar en aangezien het voor de afdeling wetgeving anderzijds begint op 16 september en na de vakantie eindigt op 15 september van het volgende jaar, moet de lezer rekening houden met die discordantie, inzonderheid wat de statistieken betreft.

Die werkwijze houdt onder meer verband met de omstandigheid dat de statistieken traditioneel op die gronden zijn opgemaakt; bovendien is het nieuwe artikel 119 van de gecoördineerde wetten in werking getreden op 27 mei 1994, zodat dit eerste openbaar verslag alleen betrekking kon hebben op het gerechtelijk jaar dat volgde op die datum, namelijk het jaar 1994-1995.

Maar voor bepaalde gegevens moest het kalenderjaar als basis worden genomen; dat is het geval met de statistieken van het Auditoraat en van de dienst overeenstemming der teksten, alsmede met de begrotingsgegevens.

6. Om dit verslag en de volgende verslagen op te stellen, heeft de Raad van State gebruik gemaakt van de organisatorische vrijheid die de wetgever hem geboden heeft.

In de memorie van toelichting van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 24 maart 1994 staat immers te lezen :

"Het ontwerp laat het aan de Raad van State over zelf de modaliteiten inzake de uitwerking van het jaarverslag vast te stellen".

Aldus heeft de Eerste Voorzitter bij beschikking van 10 oktober 1995 een Commissie van verslaglegging opgericht en samengesteld, belast met inzamelen van de noodzakelijke gegevens en met het opstellen van een ontwerp van openbaar verslag, en heeft de Algemene Vergadering van de Raad van State bij beslissing van 14 november 1995 de oprichting en de samenstelling van de commissie bekrachtigd. Die commissie was voor het opstellen van het openbaar verslag voor het jaar 1994-1995 als volgt samengesteld :

- de heer Ch.-L. CLOSSET, Kamervoorzitter, Voorzitter van de commissie,
- de heer J. DE BRABANDERE, Kamervoorzitter,
- de heer M. ROELANDT, Auditeur-generaal,
- de heer Ch. MENDIAUX, Adjunct-auditeur-generaal,
- mevr. D. LANGBEEN, Hoofdgriffier,
- de heer R. QUINTIN, Referendaris,
- de heer M. FAUCONIER, Secretaris van de commissie.

Die commissie heeft onverwijld een methode uitgewerkt waardoor ze permanent op de hoogte kan worden gehouden van de activiteiten van de verschillende kamers en van de meest significante arresten en adviezen. Zij heeft voor het jaar 1994-1995 alle nuttige stukken bijeengebracht en de nodige inlichtingen ingewonnen. Zij heeft een ontwerp-verslag opgesteld (1) dat op 29 januari 1996 is overhandigd aan de Eerste Voorzitter, die het voorgelegd heeft aan de Algemene Vergadering van de Raad van State om aldaar op 14 mei 1996 te worden besproken en vastgesteld.

(1) De redactie ervan werd verzorgd door elk lid van de Commissie met de medewerking van de kamervoorzitters J. VERMEIRE (nauwkeurig onderzoek van bepaalde arresten) en R. ANDERSEN (bibliotheek), van de staatsraden M. VAN DAMME en P. LEMMENS (nauwkeurig onderzoek van bepaalde adviezen), van de auditeurs J. JAUMOTTE, die het nauwkeurig onderzoek van de rechtspraak betreffende de geschillen in vreemdelingenzaken verzorgde, en Ph. BOUVIER (nauwkeurig onderzoek van arresten), alsook van eerste taaladviseur A.-M. ROOSELEER (dienstovereenstemming der teksten).

Deel 1.

OVERZICHT VAN DE BEVOEGDHEDEN,
DE ORGANISATIE EN DE WERKWIJZE VAN
DE RAAD VAN STATE.

Om te voldoen aan de wens van de wetgever, moet in het eerste openbare jaarverslag, van het begin af aan, aan de lezers, inzonderheid diegenen die van de Raad van State slechts een onnauwkeurige en oppervlakkige kennis bezitten, een algemeen overzicht worden geboden van de bevoegdheden, de organisatie en de werkwijze van die instelling. Dit zal de bevattelijkheid van de andere delen van het verslag in hoge mate bevorderen.

I.

BEVOEGDHEDEN.

Het bestaan van de Raad van State, die is opgericht bij de wet in 1946 en in 1948 geïnstalleerd is - dat is nu na-genoeg vijftig jaar geleden - is eerst bij de Grondwet bekrachtigd ter gelegenheid van de grondwetsherziening van 18 juni 1993, door de invoeging in de Grondwet van een artikel 107quinquies, waarvan het eerste en tweede lid artikel 160 geworden zijn, dat luidt als volgt :

"Art. 160. Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen".

Van meet af aan zij erop gewezen dat die grondwetsbepaling voorkomt in hoofdstuk VII met als opschrift "De Raad van State en de administratieve rechtscolleges", van titel III van de Grondwet dat handelt over "De Machten", en niet in hoofdstuk VI van dezelfde titel, dat handelt over "De rechterlijke macht". Dat bevestigt dat de Raad van State geen justitieel gerecht - hoven en rechtbanken - is, maar een administratief rechtscollege.

Daarbij komt dat de grondwetgever, na het beginsel te hebben vastgelegd dat het aan de wet, dat wil zeggen de federale wetgever, toekomt alles te regelen wat betrekking heeft op de Raad van State en haar tegelijk armslag te hebben gegeven om aan de Koning de bevoegdheid op te dragen de rechtspleging te regelen, duidelijk twee taken opsomt die het wezen vormen van de aan de instelling opgedragen bevoegdheden :

- rechtspreken;
- de overheid adviseren.

Dat verklaart het bestaan van twee afdelingen in de Raad van State : de afdeling administratie, die recht spreekt en zodoende een echt gerechtshof blijkt te zijn; de afdeling wetgeving, die door haar adviezen haar medewerking verleent aan de federale, gemeenschaps- en gewestelijke wetgevers en regeringen in de uitoefening van hun bevoegdheid om wetten en verordeningen te maken.

Overeenkomstig de grondwetsbepalingen zijn de bevoegdheden nader bepaald in de wetten op de Raad van State, die door de Koning gecoördineerd zijn op 12 januari 1973. Die bevoegdheden worden opgesomd in de artikelen 2 tot 16 van de voormelde wetten en evenwel in bijzondere wetten.

A. De afdeling wetgeving.

Deze afdeling geeft advies over wets- (1) of verordeningsteksten (2) die haar kunnen of, in bepaalde gevallen, moeten worden voorgelegd door de leden van de federale, gemeenschaps- of gewestregeringen en van het college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, alsook door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen (ontwerpen of voorstellen van wetten, decreten of ordonnanties en amendementen op die teksten). Bovendien kan die afdeling door de Eerste Minister en de Voorzitters van de voornoemde regeringen en van het college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ermee belast worden ontwerpen van wets- of verordeningsteksten op te maken; zij krijgt echter heel zelden zulk een opdracht. Bovendien brengt zij advies uit over ontwerpen van teksten die het coördinatiebureau van de Raad van State heeft opgesteld op verzoek van een minister, en die ertoe strekken bestaande wets- of

-
- (1) De Raad van State is niet bevoegd om advies te geven over teksten tot herziening van de Grondwet (zie advies nr. L. 13.482/VR van 14 november 1979, dat op verzoek van de Voorzitter van de Senaat is gegeven over een voorstel van de Regering betreffende de herziening van bepaalde artikelen van de Grondwet; Gedr. St. Senaat, nr. 26/2, B.Z. 1979) en evenmin over ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent, noch over ontwerpen van wet die buiten het klassieke wetgevingspatroon vallen, zoals bijvoorbeeld naturalisatiewetten.
 - (2) Het advies van de Raad van State wordt niet gevraagd en kan niet gevraagd worden over ontwerpen van gemeente- of provincieverordeningen.

verordeningsbepalingen te coördineren of te codificeren. Voorts kan zij, overeenkomstig artikel 32, §§ 6 en 8, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, verzocht worden advies uit te brengen in het kader van de procedure tot voorkoming en regeling van de belangenconflicten tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de Gewesten, over de vraag of het conflict al dan niet vrij is van een bevoegdheidsconflict. Die bevoegdheid is tot op heden slechts in zeldzame gevallen uitgeoefend. Ten slotte moeten de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of de Voorzitter van de Senaat het advies van de afdeling wetgeving vragen over ontwerpen of voorstellen van wet alsook over de bij een eerste stemming aangenomen amendementen, wanneer ten minste twaalf leden van de in artikel 82 van de gecoördineerde Grondwet (1) bedoelde parlementaire overlegcommissie Kamer/Senaat, die belast is met het regelen van de bevoegdheidsconflicten die rijzen tussen de twee kamers, erom verzoeken. Die nieuwe bevoegdheid is vooralsnog niet uitgeoefend.

Er dient te worden opgemerkt dat wanneer de afdeling wetgeving een advies uitbrengt over een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie of over een amendement of een ontwerp van amendement op die teksten, en zij in dat advies van oordeel is dat de haar voorgelegde tekst de bevoegdheid van de betrokken wetgever te buiten gaat, die tekst wordt doorgezonden naar het Overlegcomité, bedoeld in artikel 31, § 1, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Een overlegprocedure wordt dan overeenkomstig artikel 3, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingesteld om het door de afdeling aangebrachte bevoegdheidsconflict op te lossen.

Er dient ook te worden opgemerkt dat in beginsel alle voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie ter fine voor advies aan de afdeling moeten worden voorgelegd, behalve, zoals hierboven vermeld, indien het gaat om bijvoorbeeld ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent. Niettemin kunnen de betrokken ministers aanvoeren dat het gaat om een met bijzondere redenen omkleed geval van dringende noodzakelijkheid, en in dat geval heeft het advies van de Raad van State alleen betrekking op de bevoegdheid van de steller van de tekst. Ter zake van voorstellen van wet, decreet en ordonnantie en van amendementen op die teksten, is de

(1) Zie de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (Belgisch Staatsblad, 29 april 1995).

raadpleging van de afdeling niet verplicht : de voorzitter van de betrokken vergadering (Kamer, Senaat, Gewest- of Gemeenschapsraad of verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad) alsook elke betrokken minister hebben de mogelijkheid, niet de verplichting, het advies van de afdeling te vragen; in één geval evenwel dient de voorzitter van de vergadering die afdeling te raadplegen : wanneer een derde van de leden van die vergadering of de meerderheid van een taalgroep, indien het gaat om de Kamer, de Senaat of de Brusselse Hoofdstedelijke Raad of de verenigde vergadering van Brussel-Hoofdstad erom verzoeken. Wat betreft de ontwerpen van reglementaire besluiten welke de federale, gemeenschaps- of gewestministers voornemens zijn voor te dragen aan de Koning of voor te stellen aan de regeringen waarvan zij deel uitmaken, ofwel zelf uit te vaardigen, is het zo dat ze in beginsel eveneens worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving, maar met een belangrijk voorbehoud : die overheden kunnen zich onttrekken aan het vormvereiste van de adviesaanvraag, indien ze in de tekst zelf doen blijken van een met bijzondere redenen omklede dringende noodzakelijkheid. Aangezien het om een substantieel vormvereiste gaat, is die handelwijze niet zonder risico, want indien geen aldus met redenen omklede dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd of indien de redenen voor het aanvoeren van de dringende noodzakelijkheid niet vaststaan, zou het vastgestelde besluit, na beroep vanwege iedere belanghebbende, vatbaar zijn voor nietigverklaring door de afdeling administratie (1).

B. De afdeling administratie.

Die afdeling oefent talrijke bevoegdheden uit, zowel die van hoog administratief rechtscollege als die van raadgever van het overheidsbestuur.

1. Rechterlijke bevoegdheden.

Als zodanig beslecht de Raad van State geschillen en oefent hij een rechtsprekende taak uit.

(1) Zie de arresten die vermeld worden in de besproken rechtspraak.

a. Gewone geschillenberechting op vordering tot nietigverklaring.

Dat is de belangrijkste bevoegdheid van de afdeling : op verzoek van al wie van een belang doet blijken kan zij de verordeningen en eenzijdige juridische akten van elke administratieve overheid, alsook de administratieve beslissingen in betwiste zaken, dat wil zeggen de beslissingen van de diverse administratieve rechtscolleges, nietig verklaren wegens onwettigheid, ontleend aan de schending van de substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, aan overschrijding of afwending van macht.

Door de nietigverklaring wordt aan de verordening, akte of beslissing zowel voor het verleden als voor het heden ieder rechtsgevolg ontnomen.

Een zodanig gevolg dat kan voortvloeien uit arresten die gewezen worden op een tijdstip waarop een verordening of een akte reeds is uitgevoerd - dat is onder meer waar voor de beroepen met betrekking tot overheidsopdrachten of voor de beslissingen betreffende de toegang tot of het verblijf in België van vreemdelingen, onder andere als vluchting - , dreigt moeilijkheden inzake de tenuitvoerlegging te doen ontstaan en nadeel te berokkenen aan degene of degenen aan wie de nietigverklaring ten goede komt. Daarenboven vereist de rechtszekerheid dat vernietigingsarresten in acht genomen worden. Daarom heeft de wetgever sedert 1980 inzake beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen besluiten tot terugwijzing of uitzetting van vreemdelingen (wet van 15 december 1980, artikel 70), en sedert de wetten van 1989 en 1991 die de gecoördineerde wetten hebben gewijzigd, op algemene wijze voor alle beroepen tot nietigverklaring waarin artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten (artikel 17 van die wetten) voorziet, en inzonderheid voor de beroepen ingesteld tegen alle maatregelen tot verwijdering van vreemdelingen een rechtspleging van administratief kort geding ingesteld, waardoor de belanghebbenden kunnen bereiken dat de Raad van State de tenuitvoerlegging van de bestreden verordening of akte schorst. De Raad kan in een dergelijk geval ook alle voorlopige maatregelen bevelen die nodig zijn om de belangen van de partijen veilig te stellen. Om die schorsing en die maatregelen te kunnen verkrijgen, moet de betrokkene, na gehoord of behoorlijk opgeroepen te zijn, evenwel doen blijken van een ernstig middel, respectievelijk middelen die een eventuele vernietiging kunnen verantwoorden en aantonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden verordening of akte hem een moeilijk te herstellen ernstig kan doen lijden. Op te merken valt dat deze procedure in kort geding geen betrekking heeft op de arresten tot nietigverklaring van administratieve beslissingen in betwiste zaken, aangezien in

dat geval de zaak, na verwijzing naar het betrokken rechtscollege, door dat college behandeld wordt dat zich daarbij naar het arrest dient te gedragen ten aanzien van het erin beslechte rechtspunt.

Bovendien kan de Raad van State, ook ter wille van het streven ervoor te zorgen dat zijn arresten worden nageleefd, dwangsommen opleggen, dat wil zeggen de betaling van een som geld (zie de artikelen 17, § 5, en 36 van de gecoördineerde wetten). Het bedrag van die dwangsommen komt evenwel niet aan de verzoekers toe maar aan een speciaal fonds bestemd voor "de modernisering van de organisatie van de administratieve rechtspraak".

Op te merken valt dat de Raad van State alleen kennis neemt van akten en reglementen van de diverse administratieve overheden, met uitsluiting dus van alles wat uitgaat van de wetgevende en rechterlijke macht (wetten, decreten, ordonnances, reglementen en akten van de beraadslagende vergaderingen, arresten, vonnissen en beschikkingen van de rechters en akten vastgesteld ter uitvoering van die rechterlijke beslissingen). Wat de rechterlijke macht betreft, zou de Raad van State zich niet mogen inlaten met de bevoegdheden die uitsluitend in handen zijn gelegd van die macht; inzonderheid mag hij geen geschillen beslechten over burgerlijke rechten, zoniet zouden zijn arresten verbroken worden door het Hof van Cassatie, na voorziening bij dat hof ter regeling van een conflict van attributie, zoals bepaald bij artikel 158 van de Grondwet.

b. Bevoegdheid met volle rechtsmacht in bepaalde aangelegenheden.

De afdeling administratie neemt in de eigenlijke rechtspraak met volle rechtsmacht kennis van bepaalde, bij de wet vastgelegde beroepen.

Het gaat hoofdzakelijk om de volgende geschillen :

- in de geschillen in verkiezingszaken : geldigverklaring van de gemeenteraadsverkiezingen; verval van lidmaatschap van een gemeenteraadslid; berechting van geschillen inzake de verkiezing van de leden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en verval, schorsing of afzetting van die leden; op meer beperkte wijze, in de gevallen bepaald bij artikel 116, § 4, vijfde lid, van het Kieswetboek : betwistingen betreffende de taalverklaring die wordt opgelegd aan de Nederlandstalige (Frans- of Duitstalige ?) kandidaten bij de verkiezing van de Senaat (artikel 125quinquies van het genoemde Wetboek) en bij artikel 37/4, § 2,

van de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen (beroep tegen een beslissing van de controlecommissie voor de verkiezingsuitgaven voor die provincieraadsverkiezingen); die geschillenberechting geeft af en toe aanleiding tot een goed uitgewerkte rechtspraak (1);

- in het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (2) : de Raad van State neemt kennis van de geschillen tussen twee of meer centra en de hogere overheid wat betreft het ten laste nemen van de steun; hij doet uitspraak, zowel over beroepen ingesteld tegen beslissingen van de bestendige deputatie van een provincieraad wanneer het geschil rijst tussen centra van een zelfde provincie, als over rechtstreeks bij de Raad ingestelde beroepen, wanneer de hogere overheid of centra van verschillende provincies bij het geschil betrokken zijn; wat de beroepen betreft tegen de beslissingen tot vaststelling van de verblijfplaats van de ondersteunde persoon, neemt de Raad van State daarvan kennis in de gewone geschillenberechting op vordering tot nietigverklaring (zie de teksten die in dat beroep voorzien : artikelen 15 en 19 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de artikelen 18, 21 en 22 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn). Die geschillenberechting is uit kwantitatief oogpunt weinig belangrijk;

(1) Bovendien heeft de Raad van State een bijzondere bevoegdheid gekregen om uitspraak te doen over de geschillen betreffende de kennis door de gemeenteraadsleden, schepenen, burgemeesters en zij die het ambt van schepenen of burgemeester uitoefenen, van de taal van het taalgebied waarin één van de gemeenten bedoeld in de artikelen 7 en 8, 3^o tot 10^o, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gelegen is.

(2) Artikel 9 van de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving (Belgisch Staatsblad, 4 februari 1993) heeft aan de arbeidsrechtbanken een bevoegdheid verleend om uitspraak te doen over beroepen tegen beslissingen die inzake individuele dienstverlening zijn genomen door de raden van de ocmw's of door een van de organen waaraan zij bevoegdheden hebben overgedragen. Voordien deed de Raad van State in die aangelegenheid uitspraak over de beroepen ingesteld tegen de beslissingen van de beroeps-kamers. Die geschillenberechting is verdwenen van de lijst met bevoegdheden, behalve, bij wijze van overgangsmaatregel, voor de hangende geschillen.

- in de geschillenberechting betreffende de bepaling van de gemeentegrenzen : de Raad beslecht de geschillen inzake de verdeling van de goederen van een gemeente waarvan een gedeelte als afzonderlijke gemeente wordt opgericht (artikel 272 van de nieuwe gemeentewet); het betreft hier een geschillenberechting die zeer zelden voorkomt.

c. Vergoeding van buitengewone schade.

De afdeling kan ook nog, op verzoek van de belanghebbende of de belanghebbenden naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, bij wege van arrest uitspraak doen over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, veroorzaakt door een administratieve overheid, en zulks alleen als geen ander rechtscollege bevoegd is.

Het gaat hier om een procedure tot vergoeding, volgens loutere billijkheid, van schade die het gevolg is van een foutloze aansprakelijkheid van het overheidsbestuur.

De beperkende voorwaarden die de wet heeft gesteld, de moeilijkheden waarop men is gestuit bij de interpretatie van de wet en de ontwikkeling van de rechtspraak van de hoven en rechtbanken inzake overheidsaansprakelijkheid hebben ertoe geleid dat weinig beroepen van die aard zijn ingesteld : 232 van 23 augustus 1948 tot 31 augustus 1973 (waarvan slechts 20 ingewilligd), 61 van 1 september 1973 tot 31 augustus 1979 (waarvan 3 ingewilligd); sedertdien is het aantal eisen constant verminderd.

d. Bijzondere geschillen.

- Volgens artikel 12 van de gecoördineerde wetten "beslecht" de afdeling administratie, op verzoek van iedere betrokken administratieve overheid "bij wijze van arresten de moeilijkheden betreffende de respectieve bevoegdheid van de provinciale en gemeentelijke overheden of van de openbare instellingen" en "van de Koning, van de Ministers en van de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap" (thans de Duitstalige Gemeenschap).

- Volgens artikel 13 van dezelfde wetten, doet de afdeling "bij wege van arrest uitspraak over beroepen ter voorkoming of opheffing van strijdigheid tussen beslissingen van onder haar bevoegdheid ressorterende administratieve rechtscolleges".

Eerste Voorzitter REMION wijst erop (op. cit., blz. 140) dat die bepalingen weinig toegepast zijn : de eerste heeft slechts tot vier arresten aanleiding gegeven en de tweede heeft nog geen toepassing gevonden.

- Luidens artikel 68 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen maken "alle betwistingen inzake administratieve beslissingen genomen in het kader van (die) wet en van haar uitvoeringsbesluiten, (...) het voorwerp uit van een beroep bij de Raad van State, volgens een vereenvoudigde procedure", die door de Koning wordt geregeld (zie het koninklijk besluit van 30 september 1992). Het gaat hier om een nieuwe geschillenberechting die recentelijk aan de Raad van State is toevertrouwd; de Raad heeft derhalve in deze aangelegenheid nog niet hoeven op te treden.

- De Raad van State heeft inzonderheid bevoegdheid gekregen om uitspraak te doen in de berechting van geschillen betreffende de toegang tot bestuursdocumenten (artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur) (1).

2. Niet-rechtsprekende bevoegdheden.

De afdeling administratie oefent adviserende bevoegdheden uit : zij verstrekt in verschillende aangelegenheden adviezen aan de overheid. Die adviezen blijven evenwel vertrouwelijk : ze blijven eigendom van de aanvragende overheid en worden niet bekendgemaakt.

a. Adviezen over zaken en aangelegenheden van administratieve aard.

Krachtens artikel 8 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan de afdeling enkel geraadpleegd worden en van advies dienen over "de moeilijkheden en betwistingen waarvan de oplossing of de beslechting tot de bevoegdheid der uitvoerende macht behoort". Volgens artikel 9 van dezelfde wetten, mogen de federale, gemeenschaps- of gewestministers, alsook de leden van het Verenigd College van Brussel-Hoofdstad, elk wat hem betreft, om advies aan de afdeling voorleggen "alle zaken en aangelegenheden van administratieve aard, welke niet betwist worden".

(1) Zie ook de decreten van de Gemeenschappen en de Gewesten in die aangelegenheid.

Het aanbod van zaken op grond van die bevoegdheid heeft tot in 1990 tot ruim duizend adviezen geleid, maar de laatste jaren is er een dalende trend.

b. Adviezen in mijnzaken.

Krachtens artikel 7, § 2, eerste lid, van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State, is de voormalige Mijnraad opgeheven. Volgens artikel 10 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, oefent de afdeling de bevoegdheden van die raad uit.

Die zeer belangrijke bevoegdheid heeft de Raad van State ertoe gebracht elk jaar talrijke adviezen uit te brengen over :

- de toekenning van mijnconcessies en de vergunningen voor de exploitatie van mijnen en steengroeven, ook al zijn de adviezen sedert verscheidene jaren zeldzaam aangezien de activiteiten van de steenkoolindustrie tegenwoordig beperkt geworden zijn; de Raad van State wordt thans evenwel ook geraadpleegd over vergunningen voor het opsporen en exploiteren van petroleum of stookgas;
- bepaalde reglementen ter zake van de politie over de mijnen;
- de vergoeding van mijnschade; het is vooral op dat gebied dat de Raad van State thans nog het meest wordt geraadpleegd : over de bijdrage van de concessiehouders voor de Herstelfondsen; over het onvermogen van de concessiehouders; over de overeenkomsten tot vergoeding die met de benadeelden worden gesloten.

c. Bekrachtiging van de statuten van de beroepsverenigingen.

De statuten van de beroepsverenigingen moeten worden neergelegd ter griffie van de Raad van State. Deze neemt ook hier de bevoegdheden over van de vroegere Mijnraad (wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen), doordat hij ervoor zorgt dat de bij de wet gestelde voorwaarden en vormvereisten in acht genomen worden. Is zulks het geval dan bekrachtigt hij die statuten. Hetzelfde geldt voor de akten houdende wijziging van de statuten, verandering in het beheers- of bestuurspersoneel of in geval van vrijwillige ontbinding van een vereniging.

De Raad van State heeft een aanzienlijk aantal dossiers moeten onderzoeken.

II.

ORGANISATIE.

De Raad van State omvat verscheidene organen en diensten : de eigenlijke Raad van State; het Auditoraat; het Coördinatiebureau; de Griffie en de diensten.

Het aantal leden van de Raad van State, van het Auditoraat, van het Coördinatiebureau en van de Griffie heeft het volgende verloop gehad :

- wet van 23 december 1946

Raad : 13 tot 15 leden : een eerste voorzitter, een voorzitter, 11 tot 13 staatsraden

Auditoraat : 7 tot 10 auditeurs

Coördinatiebureau : 3 leden

Griffie : de wet preciseert dat er een griffier is en ten minste twee adjunct-griffiers.

- wet van 15 april 1958

Het Auditoraat is samengesteld uit een auditeur-generaal en 9 auditeurs, alsook uit substituut-auditeurs-generaal, waarvan het aantal door de Koning wordt bepaald.

- wet van 29 juli 1963

De Raad is samengesteld uit 18 leden : een eerste voorzitter, een voorzitter, 16 staatsraden.

- wet van 3 juni 1971

Raad : 18 leden : een eerste voorzitter, een voorzitter, 16 staatsraden

Auditoraat : een auditeur-generaal, een Adjunct-auditeur-generaal, 8 eerste auditeurs, 29 auditeurs en adjunct-auditeurs

Coördinatiebureau : 2 eerste referendarissen, 4 referendarissen en adjunct-referendarissen

Griffie : een hoofdgriffier, een afdelingsgriffier en 5 griffiers.

- wet van 6 mei 1982

Raad : 24 leden : een eerste voorzitter, een voorzitter, 6 kamervoorzitters en 16 staatsraden

Auditoraat : een auditeur-generaal, een adjunct-auditeur-generaal, 8 eerste auditeurs, 34 auditeurs en adjunct-auditeurs

Coördinatiebureau : 2 eerste referendarissen, 4 referendarissen en adjunct-referendarissen

Griffie : een hoofdgriffier, een afdelingsgriffier en 7 griffiers.

- wet van 16 juni 1989 (stapsgewijze inwerkingtreding van 1 mei tot 1 augustus 1990)

Raad : 30 leden : een eerste voorzitter, een voorzitter, 8 kamervoorzitters, 20 staatsraden

Auditoraat : een auditeur-generaal, een adjunct-auditeur-generaal, 48 eerste auditeurs, auditeurs en adjunct-auditeurs

Coördinatiebureau : 10 eerste referendarissen, referendarissen en adjunct-referendarissen

Griffie : een hoofdgriffier, een afdelingsgriffier en 7 griffiers.

- wet van 17 oktober 1990 : een hoofdgriffier en 10 griffiers

- wet van 19 juli 1991 : een hoofdgriffier en 11 griffiers, van wie een griffier-informaticus.

A. De Raad.

De eigenlijke Raad bestaat momenteel uit 30 leden, van wie een eerste voorzitter, een voorzitter, 8 kamervoorzitters en 20 staatsraden. De staatsraden worden door de Koning benoemd op basis van lijsten van drie kandidaten, waarvan één door de Raad en één beurtelings door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat wordt voorgedragen; voor ten minste de helft worden zij gekozen uit de leden van het Auditoraat of het Coördinatiebureau; de eerste voorzitter, de voorzitter en de kamervoorzitters worden verkozen door de

algemene vergadering van de Raad; de leden van de Raad van State hebben de status van magistraat en worden voor hun leven benoemd. Bovendien geschiedt hun bevordering sedert 1971 door verkiezing, zoals hierboven vermeld; zij genieten derhalve een grote onafhankelijkheid, net als die van de magistraten van de justitiële gerechten.

B. Het Auditoraat.

Het Auditoraat bestaat uit de auditeur-generaal, de adjunct-auditeur-generaal, eerste auditeurs, auditeurs en adjunct-auditeurs; ze worden door de Koning benoemd; het aantal magistraten van het Auditoraat bedraagt momenteel 50; het Auditoraat bezit een ruime zelfstandigheid, die overigens wordt gewaarborgd door hun status van magistraat (1).

C. Het Coördinatiebureau.

Het Coördinatiebureau bestaat uit 10 eerste referendarissen, referendarissen en adjunct-referendarissen, die eveneens de status van magistraat bezitten (1).

D. De griffies.

Er zijn twee griffies, geleid door een hoofdgriffier : een griffie wetgeving; een griffie administratie (Nederlandstalig en Franstalig); 10 van de 11 griffiers zijn verbonden aan de onderscheiden kamers; een van hen is evenwel belast met informatica (griffier-informaticus); de griffiers worden door de Koning benoemd uit drie lijsten van twee kandidaten, onderscheidenlijk voorgedragen door de algemene vergadering van de Raad van State, de auditeur-generaal en de hoofdgriffier; de hoofdgriffier en de griffier-informaticus worden, op voordracht van de Raad van State, door de Koning benoemd.

E. De diensten.

Er bestaan gespecialiseerde diensten : de dienst overeenstemming der teksten (vertalingen); de bibliotheek; de dienst informatica.

Bovendien bevat de Raad van State algemene diensten : administratief, technisch of dienstpersoneel.

(1) Vanwege het belang van de taken van het Auditoraat en het Coördinatiebureau, worden verderop in dit verslag afzonderlijke hoofdstukken gewijd aan die beide korpsen van de Raad van State.

F. Andere preciseringen.

Voor het overige worden nog de volgende preciseringen verstrekt :

1. zoals wij gezien hebben, bestaat de Raad van State uit twee afdelingen : een afdeling administratie (geschillen) en een afdeling wetgeving. Elke afdeling bestaat uit verscheidene Nederlandstalige en Franstalige kamers; in de afdeling administratie is er een tweetalige kamer en, in voorkomend geval, kan de eerste voorzitter aanvullende kamers instellen wanneer het aantal zaken dat vereist (1);

2. het Auditoraat bevat verscheidene gespecialiseerde afdelingen, elk geleid door een eerste auditeur-afdelingshoofd;

3. de Raad houdt bovendien zitting in algemene vergadering voor de belangrijke beslissingen die verband houden met de samenstelling, de organisatie en de werking van de instelling;

4. de eerste voorzitter en de auditeur-generaal oefenen van hun kant ruime bevoegdheden uit die hun worden opgedragen door de wet of die, wat de eerste voorzitter betreft, door de algemene vergadering worden gedelegeerd;

5. de afdeling wetgeving bevat 10 assessoren, gespecialiseerde juristen die geen deel uitmaken van de eigenlijke Raad maar volwaardig zitting hebben in de kamers en in de algemene vergadering van de afdeling; zij worden door de Koning benoemd na te zijn verkozen uit een voordracht gedaan door de algemene vergadering van de Raad van State.

(1) Ook al kunnen op grond van het aantal leden van de Raad (30 magistraten) 10 kamers worden ingesteld, zelfs 11 kamers (want de magistraten die zitting hebben in de tweetalige kamer zijn vanouds tweetalige magistraten die zitting hebben in de eentalige kamers), voorziet de wet momenteel slechts in het bestaan van 9 kamers (2 Nederlandstalige en 2 Franstalige kamers in de afdeling wetgeving; 2 Nederlandstalige en 2 Franstalige kamers en 1 tweetalige kamer in de afdeling administratie). Die situatie heeft de eerste voorzitter ertoe gebracht aanvullende kamers in te stellen vanwege de aanzienlijke toename van het aantal beroepen tot nietigverklaring en tot schorsing.

III.

WERKWIJZE.

Onderzocht worden hoofdzakelijk de werkwijze van de Raad, het Auditoraat en het Coördinatiebureau.

A. De Raad.

1. De afdeling wetgeving.

a) De kamers.

De afdeling omvat momenteel twee Nederlandstalige en twee Franstalige kamers.

Elke vergadering van een kamer wordt bijgewoond door de voorzitter van die kamer, de twee staatsraden die er deel van uitmaken, twee assessoren (1), een auditeur-rapporteur, een referendaris en de griffier. Bovendien kan een kamer zich laten bijstaan door deskundigen. Zij kan ook, overeenkomstig het gebruik, toelichting krijgen van een door de minister gedelegeerde vertegenwoordiger of ambtenaar, wanneer de adviesaanvraag uitgaat van zulk een overheid (dat is dus niet het geval voor de aanvragen die uitgaan van de voorzitters van vergaderingen).

b) De verenigde kamers.

In bepaalde gevallen (de wet bepaalt het inzonderheid in artikel 85bis van de gecoördineerde wetten voor de adviesaanvragen die een probleem doen rijzen in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten) beraadslagen twee kamers met verschillende taal gezamenlijk.

c) De algemene vergadering van de afdeling.

Op verzoek van de voorzitter van een wetgevende kamer of van de minister die de Raad van State geraadpleegd heeft, of nog wanneer de belangrijkheid van de zaak het vergt, bepaaldelijk om de eenheid van rechtspraak te handhaven, wordt het advies gegeven door alle leden van de afdeling, met

(1) Voor het onderzoek van adviesaanvragen waarvoor om een spoedbehandeling wordt verzocht volgens artikel 84 van de gecoördineerde wetten, is de aanwezigheid van de assessoren niet vereist.

inbegrip van de assessoren, verenigd in algemene vergadering onder het voorzitterschap van de eerste voorzitter, of, bij ontstentenis, van de voorzitter of de oudstbenoemde onder de aanwezige kamervoorzitters of staatsraden.

d) De procedure.

De adviesaanvragen worden gericht aan de eerste voorzitter, die ze onder de kamers verdeelt met inachtneming van de regels met betrekking tot de taal waarin de adviezen moeten worden gegeven en, in de praktijk, van de specialisatie van de kamers.

Elke aanvraag wordt, met het dossier, overgezonden aan het Auditoraat en het Coördinatiebureau. Het Auditoraat brengt heel vaak, wanneer de aanvraag uitgaat van een minister, met diens vertegenwoordiger of met de gemachtigde ambtenaar de contacten tot stand die noodzakelijk zijn om de tekst goed te begrijpen; het maakt een verslag op. Het Coördinatiebureau onderzoekt de tekst, hoofdzakelijk uit het oogpunt van de wetgevingstechniek en de vorm, en stelt een nota op. Het verslag en de nota worden overgezonden aan de voorzitter van de betrokken kamer die vervolgens een dag bepaalt voor de behandeling (elke kamer houdt tweemaal per week zitting of nog meer, indien dat nodig is voor de voortgang van het dossier of de spoedbehandeling).

Tijdens de vergadering hoort de kamer (of de verenigde kamers of de algemene vergadering) de auditeurrapporteur en de referendaris; daarna bespreekt zij de tekst en maakt haar opmerkingen kenbaar; ten slotte stelt zij het advies op dat door de eerste voorzitter vervolgens wordt overgezonden aan de adviesaanvrager.

Het onderzoek van de zaken moet in bepaalde gevallen binnen zeer korte termijnen geschieden. De overheid die de afdeling om advies verzoekt kan immers, op grond van artikel 84 van de gecoördineerde wetten, mededeling van het advies vragen binnen een termijn van ten hoogste drie dagen (1), evenwel op voorwaarde dat het verzoek om spoed-

(1) De adviezen worden, op grond van spoed, zeer vaak gevraagd binnen termijnen die ruimer zijn dan drie dagen, zonder dat artikel 84 wordt aangevoerd. In dat geval dient de Raad van State de termijnen niet in acht te nemen; hij tracht dat evenwel te doen in de mate van het mogelijke.

behandeling met bijzondere redenen wordt omkleed (1). Indien de verenigde kamers van de afdeling in een dergelijk geval advies moeten uitbrengen, wordt de termijn evenwel op acht dagen gebracht; wat de adviezen betreft die in algemene vergadering moeten worden gegeven, is het zo dat, ook al is geen enkele termijn bepaald, de vergadering samenkomt en advies geeft binnen de kortst mogelijke termijnen.

De rechtspraak heeft geoordeeld dat die termijnen van 3 of 8 dagen moeten worden berekend in werkdagen. Bovendien lopen die termijnen pas vanaf de dag dat het dossier volledig is en inzonderheid alle noodzakelijke stukken bevat, onder meer die betreffende de voorafgaande vormvereisten (vakbondsoverleg, advies van de inspectie van Financiën, akkoordbevinding van de minister van Begroting enz ...); overigens is die rechtspraak van toepassing op alle adviesaanvragen, met inbegrip van die waarvoor de dringende noodzakelijkheid niet wordt aangevoerd.

e) Inhoud en gelding van de adviezen.

De wetgever bepaalt zich ertoe te preciseren dat het gaat om een "beredeneerd advies". Maar uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 1946 blijkt het volgende :

- de adviezen zijn niet bindend, waardoor aan de bevoegde overheden volledige vrijheid van handelen wordt gelaten om daarvan, in voorkomend geval, af te wijken;
- de rol van de Raad van State is, in geen enkel opzicht, van politieke aard, zodat bij het geven van adviezen geen opportuniteitskwesties aan bod mogen komen;
- de adviezen hebben betrekking op de redactie alsook op de strekking en de rechtsgevolgen van de ontwerpen; komen daarbij aan bod : het onderzoek van de overeenstemming met de hogere regelingen - Grondwet, verdragen, bijzondere wetten, enz. -, de bevoegdheid van de steller van de teksten, de rechtsgrond van de verordeningsteksten, het juridische nut van de onderzochte bepalingen, de overeenstemming ervan met de bestaande teksten, de naleving van de opgelegde vormvereisten (voorafgaande raadplegingen, adviezen enz.), de naleving van de wetgevingstechnische

(1) De stellers van regelgevende besluiten kunnen zich zelfs onttrekken aan de raadpleging van de Raad van State door de dringende noodzakelijkheid aan te voeren en met redenen te omkleeden.

regels, de correctheid van de vorm en de redactie van de onderzochte bepalingen.

2. De afdeling administratie.

a) De kamers.

De afdeling bevat wettelijk vijf kamers, twee Nederlandstalige, twee Franstalige en een tweetalige. Doordat de Eerste Voorzitter gebruik heeft gemaakt van de hem bij de wet verleende bevoegdheid om aanvullende kamers op te richten, zijn daar in 1994-1995 een derde Franstalige kamer (de 11de kamer die inzonderheid uitspraak moet doen over de zaken in kort geding, hoofdzakelijk die welke betrekking hebben op vreemdelingen) en een Nederlandstalige kamer (de 10de die ook dat soort zaken behandelt, naast nog andere dossiers om het hoofd te bieden aan de aanzienlijke toename van het aantal dossiers) bijgekomen, zodat de afdeling gedurende de betrokken periode 7 kamers telde, de tweetalige kamer inbegrepen.

Elke kamer bestaat uit een kamervoorzitter, twee staatsraden en een griffier.

Tijdens de terechtzittingen heeft eveneens, voor elke zaak, een lid van het Auditoraat zitting, dat vooraf een schriftelijk verslag heeft gemaakt en dat mondeling advies uitbrengt vóór de sluiting van de debatten.

De algemene vergadering van de afdeling wordt bijeengeroepen in een bepaald aantal gevallen : wanneer er grond is tot herziening van een arrest of tot nietigverklaring wegens machtsafwending; wanneer de eerste voorzitter, na advies van de auditeur-generaal en de staatsraad-rapporteur, van oordeel is dat de eenheid van de rechtspraak dient te worden verzekerd; wanneer op aanvraag van een verzoeker die uiterlijk in diens memorie van wederantwoord moet worden gesteld, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak moet worden gedaan over de vragen omtrent de schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de gecoördineerde Grondwet door een akte of een verordening van een administratieve overheid (zie artikel 93 van de gecoördineerde wetten en de beperkingen welke die laatste bepaling in dat geval stelt op de verplichting om de zaak aanhangig te maken bij de algemene vergadering).

De zaken in het Duits van hun kant worden toegewezen aan de kamer waarvan een lid van de Raad doet blijken van de kennis van die taal.

Dat is de normale regeling inzake de samenstelling en de organisatie van de kamers.

Krachtens artikel 90, tweede en derde lid, van de gecoördineerde wetten houden de kamers evenwel zitting ten getale van één lid voor de beroepen tot nietigverklaring die ingesteld worden tegen administratieve beslissingen die zijn genomen met toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met dien verstande evenwel dat de eerste voorzitter of de staatsraad die hij heeft aangewezen, ambtshalve of op aanvraag van de verzoeker in het verzoekschrift kan bevelen dat een zaak wordt verwezen naar een kamer met drie leden.

Daarbij komt dat in de zaken waar een beroep tot nietigverklaring, na inzage van het verzoekschrift, kennelijk onontvankelijk - inzonderheid omdat de Raad van State niet bevoegd is - of kennelijk ongegrond lijkt, of, na inzage van het dossier, kennelijk gegrond lijkt, het lid van het auditoraat onmiddellijk verslag uitbrengt, in welk geval de zaak behandeld wordt door de alleenrechtsprekende voorzitter van de kamer. Hetzelfde geldt wanneer, in verscheidene in de procedureregeling bepaalde gevallen, een verzoeker blijk heeft gegeven van ongeïnteresseerdheid in zijn beroep en geacht wordt daarvan afstand te hebben gedaan (1). De voorzitter kan evenwel na de debatten van oordeel zijn dat de zaak verwezen moet worden naar de gewone rechtspleging voor zijn kamer.

Wat daarenboven de vorderingen tot schorsing betreft (beroepen in kort geding), voorziet een koninklijk besluit van 5 december 1991 in een bijzondere rechtspleging; te noteren valt dat die vorderingen thans in beginsel worden onderzocht door de geadieerde kamer, terwijl die welke worden ingediend volgens de procedure van de "uiterst dringende noodzakelijkheid" door de voorzitter van de kamer alleen of door de staatsraad die hem vervangt behandeld worden "eventueel te zijnen huize (...) op het door hem bepaalde uur, zelfs op de feestdagen en van dag tot dag of van uur tot uur", en dat indien de schorsing wordt bevolen, zij slechts voorlopig geldt : zij moet binnen 45 dagen bevestigd worden door de kamer die zitting houdt met drie rechters, nadat de partijen, zoals voorgeschreven, opgeroepen en gehoord zijn op

(1) Artikel 21, tweede en zesde lid, van de gecoördineerde wetten; artikelen 14bis en 14quater van de procedure-regeling.

de terechtzittingen (1); de afwezigheid van de eiser brengt de afwijzing van de vordering mee. Wanneer een vordering tot schorsing bovendien kennelijk onontvankelijk of kennelijk ongegrond blijkt te zijn, wordt de zaak onverwijld beslecht door de voorzitter van de kamer alleen of door de staatsraad die hem vervangt.

b) De rechtspleging.

Er is geen reden om hier de verschillende fazen van de rechtspleging uitvoerig te beschrijven.

Wij beperken ons tot enkele wezenlijke punten.

In de eerste plaats dient te worden vermeld dat het onderzoek van de zaken schriftelijk verloopt en dat de mondelinge debatten op de terechtzitting derhalve in beginsel summier dienen te zijn. Het spreekt evenwel vanzelf dat wanneer uitspraak wordt gedaan over vorderingen in kort geding volgens de rechtspleging bij uiterst dringende noodzakelijkheid, de dossiers doorgaans niet erg gestoffeerd zijn of zelfs niet bestaan zodat vaak lange debatten nodig zijn om uitspraak te kunnen doen; hetzelfde geldt overigens vrij vaak voor de rechtsplegingen in kort geding in het algemeen.

Vervolgens dient te worden beklemtoond dat de wet voorschrijft dat de termijnen waarin de teksten voorzien strikt dienen te worden nageleefd en dat die termijnen in bepaalde gevallen kort zijn, inzonderheid voor de indiening van de verzoekschriften, voor de neerlegging van de dossiers, voor de uitwisseling van de memories, voor de rechtsdagbepaling en de uitspraak, in bepaalde aangelegenheden zoals in geschillen in verkiezingszaken of de rechtsplegingen in kort geding, of nog, in bepaalde gevallen, voor de bij de wet of de procedureregeling opgelegde bekendmakingen.

Bovendien zijn een bepaald aantal substantiële vormvereisten voorgeschreven, bijvoorbeeld voor de vorm waarin verzoekschriften, memories enz. moeten worden verzonden; de niet-naleving hiervan kan de niet-ontvankelijkheid van de beroepen of het weren van de memories meebrengen. Met uit-

(1) Het artikel 34 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State (Belgisch Staatsblad, 14 januari 1992) bepaalt onder meer : "Indien de partijen of sommige ervan, nog niet konden worden gehoord, roept de voorzitter ze op om binnen drie dagen voor de bevoegde kamer te verschijnen".

zondering van bepaalde rechtsplegingen (gemeenteraadsverkiezingen, beroepen in kort geding, enz.) wordt een zegelrecht geheven en het niet-aanbrengen van de zegels op een verzoekschrift kan tot gevolg hebben dat de zaak niet op de rol wordt ingeschreven of ervan wordt afgevoerd (1), of nog dat het verzoekschrift niet-ontvankelijk is.

Het is eveneens goed erop te wijzen dat in de afdeling administratie een belangrijke rol wordt gespeeld, zowel vóór als na de terechtzittingen, door de griffie en de griffiers, alsook vóór en tijdens de debatten, door het lid van het auditoraat dat belast is met het verslag.

Daarenboven valt te beklemtonen dat de arresten, die in openbare terechtzitting moeten worden uitgesproken, die aan de partijen ter kennis moeten worden gebracht en die, in bepaalde gevallen, moeten worden meegedeeld aan verschillende overheden, van rechtswege uitvoerbaar zijn en dat "de Koning (...) hun uitvoering (verzekert)" (artikel 37, eerste lid, van de procedureregeling); de bestaande rechtsplegingen om ervoor te zorgen dat de arresten ten uitvoer gelegd worden zijn evenwel die van de dwangsom, de schorsing in kort geding en de voorlopige maatregelen die de Raad van State aan die schorsing kan verbinden; in tegenstelling tot bepaalde Raden van State in het buitenland, bestaat er geen orgaan dat in het bijzonder ermee belast is te zorgen voor de tenuitvoerlegging van de arresten door de betrokken overheidsbesturen. Ten slotte zij opgemerkt dat de arresten tot nietigverklaring of tot wijziging bekendgemaakt worden in dezelfde vorm als de vernietigde of gewijzigde akten, verordeningen of beslissingen; dit geldt vooral voor de verordeningen, maar ook voor andere vernietigde akten. Bovendien bestaat er een verzameling van de arresten van de Raad van State sinds de instelling

(1) - Schrapping van de rol krachtens artikel 81, tweede lid, van de algemene procedureregeling : wanneer de pro deo geweigerd wordt en de verzoekende partij, die verzocht is haar verzoekschrift te zegelen binnen 15 dagen na de kennisgeving door de griffier, verzuimt dit te doen, wordt het verzoekschrift van de rol geschrapt.

- Schrapping van de rol bij ontstentenis van een in de vereiste vorm ingediend verzoekschrift tot nietigverklaring, na een rechtspleging in kort geding, in de twee volgende gevallen : ofwel is er geen verzoekschrift tot nietigverklaring ter griffie neergelegd en wordt de zaak van de rol afgevoerd als gevolg van een schorsingsarrest en na het verstrijken van de termijn om het beroep tot nietigverklaring in te stellen; ofwel is er een pro deo.

ervan; deze verzameling is van zeer groot nut voor magistraten, advocaten en juristen in het algemeen, maar ook voor de rechtzoekenden, maar het bijhouden ervan doet in de nabije toekomst wel bepaalde problemen rijzen.

B. Het Auditoraat.

Het Auditoraat speelt binnen de Raad van State een opmerkelijke rol : geen enkel advies wordt gegeven, geen enkel arrest uitgesproken zonder dat een lid van het auditoraat een zaak heeft onderzocht en, behoudens in beroepen in kort geding volgens de rechtspleging bij uiterst dringende noodzakelijkheid, een verslag heeft opgesteld ten behoeve van de Raad, en, in de betwiste zaken, ten behoeve van de partijen, zonder dat het de terechtzittingen heeft bijgewoond en zijn advies heeft uitgebracht of, in de afdeling wetgeving, het onderzoeksrapport heeft ingediend en aan de beraadslagingen heeft deelgenomen.

Het komt de auditeur-generaal - of de daartoe door hem gemachtigde adjunct-auditeur-generaal voor de zaken waarvan de taal niet die is van zijn diploma - toe de zaken te verdelen onder de leden van het auditoraat en, met de hulp van de eerste auditeurs afdelingshoofden, hun werkzaamheden te leiden.

Voor het onderzoek van de dossiers verricht het lid van het auditoraat dat met een dossier belast is, alle nodige taken : hij legt contacten met het overheidsbestuur; hij doet zich stukken overleggen; hij vraagt inlichtingen; hij verricht zelf bepaalde onderzoekstaken en houdt getuigenverhoor in betwiste zaken (1).

C. Het Coördinatiebureau.

Het gaat hier ook om een belangrijk orgaan. De rol van het bureau houdt hoofdzakelijk verband met de werkzaamheden van de afdeling wetgeving en kan, zoals wij gezien hebben, niet door een andere instantie worden vervuld; maar doordat het bureau de teksten van grondwet, wetten, verordeningen en internationale regels bewaart en bijhoudt ten behoeve van alle organen van de Raad van State, is het voor deze eveneens een waardevol instrument (zie artikel 77 van de gecoördineerde wetten). Het Coördinatiebureau mag zonder

(1) Zie voor het overige het specifieke verslag met betrekking tot het Auditoraat.

machtiging van de eerste voorzitter evenwel niet ingaan op een verzoek om inlichtingen dat van buiten de Raad van State komt.

De leden van het bureau oefenen hun ambt uit onder het gezag en volgens de richtlijnen van de eerste voorzitter (1).

(1) Zie voor het overige het specifieke verslag met betrekking tot het Coördinatiebureau.

Tweede deel

ALGEMEEN VERSLAG.

Algemene overwegingen over de gezamenlijke werkzaamheden van de Raad van State tijdens het jaar 1994-1995.

Het jaarverslag dat de Raad van State krachtens de wet dient op te maken en te publiceren, is een novum : de bedoeling is niet adviezen te geven of te oordelen, maar voor te lichten, een activiteitenverslag voor te leggen en vooral aan te geven wat de belangrijkste moeilijkheden zijn die zich hebben voorgedaan alsook, in voorkomend geval, verbeteringen voor te stellen, kortom te proberen zich in het algemeen te bezinnen op de eigen werking van onze instelling.

Die bezinning, wat geschiedt in het licht van specifieke verslagen waarin rekenschap wordt afgelegd van de werkzaamheden van de onderscheiden organen en diensten van de Raad van State en waarin bepaalde vragen worden opgeworpen en bepaalde verbeteringen worden voorgesteld, moet de essentie van dit algemene verslag worden. Daardoor vooral kan het jaarverslag zijn nut bewijzen. Daardoor ook kan de Raad van State tonen dat hij zich wil aanpassen om te voldoen aan de behoeften voor de bevrediging waarvan hij is ingesteld, aangezien elke instelling onvermijdelijk een ontwikkeling doormaakt en die moet doormaken om haar bestaansredenen niet te verliezen.

De wetgever heeft sedert 1948 constant de Raad willen aanpassen door op velerlei gebieden te vernieuwen : uitbreiding van de bevoegdheden; verhoging van het aantal magistraten; van het aantal leden van het administratief personeel en griffie-personeel; aanpassing van de procedures, enz. De jongste vijf jaar echter zijn fundamentele hervormingen tot stand gebracht : de veralgemening van het kort geding; de procedures tot het bevelen van voorlopige maatregelen; de bevoegdheid van de Raad van State om de administratieve overheden dwangsommen op te leggen; de recente aanpassing van de procedures, inzonderheid ter beperking van de termijnen en ter bestraffing van de partijen die nalatig of passief zijn; de mogelijkheid om binnen een korte termijn uitspraak te doen en bij wege van arresten gewezen door een alleenrechtsprekende magistraat in het geval van sommige beroepen, namelijk die ingesteld in kort geding volgens de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid, die waarvoor er, doordat aan bepaalde vormvereisten niet is voldaan, een vermoeden van afstand van geding is, alsook die welke, op basis van hetzij het dossier, hetzij het verzoekschrift, kennelijk niet-ontvankelijk, gegrond of ongegrond zijn; de verplichting van de Raad van State om een jaarverslag te publiceren, enz. Dat alles maakt dat het uitzicht van de Raad van State enigszins veranderd is, ook al heeft hij zijn wezenlijke trekken behouden. Zoals uit de hiernavolgende specifieke verslagen blijkt, hebben die fundamentele hervormingen echter zelf aanleiding gegeven tot enige nieuwe moeilijkheden, die moeten worden opgelost door aanpassingen waarvan wij de noodzaak in dit algemene verslag willen benadrukken.

I. AANZIENLIJKE TOENAME VAN HET ZAAKAANBOD.

De voormelde specifieke verslagen tonen het aan : wat dadelijk opvalt, is dat het aantal adviesaanvragen en, meer nog, het aantal vorderingen tot nietigverklaring en tot schorsing tijdens de jongste vijf jaar is toegenomen.

Dat de afdeling wetgeving tijdens de jaren 1950 tot 1954 gemiddeld ongeveer 800 keer om advies werd verzocht, was een volkomen tijdelijke forse stijging, veroorzaakt door specifieke omstandigheden die vermeld worden in het hierna volgende verslag over die afdeling. Voor het overige schommelde het aantal adviesaanvragen tijdens de daaropvolgende periode van ongeveer vijfentwintig jaar tussen 181 en 518. Vanaf 1981 heeft zich echter een nieuwe plotselinge toename van het aantal aanvragen voorgedaan, op basis waarvan het aantal magistraten is verhoogd en twee nieuwe kamers wetgeving zijn ingesteld. Die maatregel heeft het mogelijk gemaakt die moeilijkheid op te vangen; daarna heeft het aantal aanvragen tussen 1983 en 1990 enigszins geschommeld - tussen 474 en 785, met een gemiddelde van 644 aanvragen per jaar -, maar zijn opnieuw niveaus bereikt die sedert 1991 zijn gebleven : meer dan 900 aanvragen (behalve in 1992 : 681). Deze cijfers tonen aan dat de activiteit van deze afdeling sedert 1981, voornamelijk sedert 1991, hoge toppen heeft bereikt, twee keer hoger dan die waarop die activiteit zich lange tijd had gestabiliseerd.

In de afdeling administratie bedroeg het aantal ingestelde beroepen lange tijd niet meer dan zowat vijftienhonderd à tweeduizend per jaar, maar dat aantal is vanaf 1990 constant en in verbazingwekkende mate toegenomen. Zal de lichte afname die tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995 ten opzichte van de voorgaande jaren is vastgesteld, de komende jaren voortduren ? Niemand kan dat voorspellen aangezien, tenzij de Raad van State van sommige beroepen ontlast wordt, noch de Raad van State zelf, noch de wetgever, noch de Regering vat hebben op het toekomstige zaakaanbod en nog minder op de complexiteit van de vragen de jure et de facto welke die beroepen zullen doen rijzen en op de tijd die nodig is om ze te behandelen.

Zoals ook blijkt uit de specifieke verslagen die aan het Auditoraat, het Coördinatiebureau en aan de diensten zijn gewijd, gaat de gestegen activiteit van de afdelingen uiteraard gepaard met een toename van de aan die diensten opgedragen taken.

De oorzaken van de onverhoedse toename van het aantal geschillen van bestuur zijn evident : de invoering van het administratief kort geding en de explosieve toename van de

geschillen aangaande "vreemdelingen", voornamelijk van die betreffende asielzoekers : de helft van het aantal arresten dat de jongste jaren geweest is, zijn arresten uitgesproken in kort geding en het aantal beroepen en in zaken van "vreemdelingen" is meer dan verdrievoudigd en soms verviervoudigd.

Naast die oorzaken die specifiek zijn voor de geschillen van bestuur, is de toename van zowel het aantal beroepen als het aantal adviesaanvragen te wijten aan algemene oorzaken :

- Ten eerste lijkt het vanzelfsprekend dat de Raad van State beter bekend is en meer gewaardeerd wordt; zowel de overheid als de rechtzoekenden schenken hem steeds meer vertrouwen; bovendien heeft, wat het aantal geschillen betreft, het hogere niveau van het genoten onderwijs tot gevolg dat iedereen het gewettigde verlangen heeft zijn rechten nauwkeurig te onderzoeken en ze erkend te zien, een verlangen dat met de hulp van advocaten, gespecialiseerde raadslieden of vakbonden kan worden ingewilligd.

- Daarnaast is door de hervormingen der instellingen het aantal wetten en verordeningen maar ook het aantal beleidscentra ontegensprekelijk verveelvoudigd, wat leidt tot juridische moeilijkheden betreffende de bevoegdheid, de rechtsgrond en de toepassing van nieuwe teksten en bijgevolg tot de toename van het aantal adviesaanvragen bij de afdeling wetgeving en van het aantal beroepen tot nietigverklaring of schorsing.

- Overigens is de regelgeving door de wetgever en de administratieve overheden globaal en ongeacht de hervormingen der instellingen, aanzienlijk toegenomen, wat ook geleid heeft tot een toename van niet alleen de wet- en verordeningsteksten (1) waarvoor het optreden van de afdeling wetgeving vereist is, maar tevens van de beroepen tegen de talrijkere beslissingen van de beslissingsorganen.

(1) In dit verband wordt verwezen naar de zeer verhelderende statistische verduidelijkingen over wat men de ware "inflatie van het aantal wetten en verordeningen" kan noemen die wij meemaken, in het hiernavolgende specifieke verslag over het Coördinatiebureau. Dat is een algemeen fenomeen dat zich in de meeste landen voordoet (zie in dit verband inzonderheid het openbaar verslag van de Franse Raad van State voor het jaar 1991, "De la sécurité juridique", La documentation française, Etudes et document, nr. 43, blz. 15 tot 47).

- Daarbij komt de toegenomen complexiteit van de administratieve procedures, wat onvermijdelijk moeilijkheden doet ontstaan die vaak een reden zijn om de rechter te adiëren; voorts wordt vastgesteld dat de onderscheiden politieke en administratieve overheden niet altijd op de hoogte zijn van de juridische problemen, of zelfs van de specifieke vereisten, inzonderheid wat de vorm betreft, die opduiken bij het opstellen van wet- of verordeningsteksten of bij het nemen van beslissingen, wat ook het werk van de beide afdelingen van de Raad van State doet toenemen.

Vele van die oorzaken van de toename van het aantal adviesaanvragen en beroepen houden verband met feitelijke toestanden waarover de Raad van State geen oordeel te vellen heeft en waaraan hij onmogelijk kan ontsnappen; zo ook kan de Raad van State zich alleen maar verheugen over het vertrouwen dat de overheden en de rechtzoekenden in hem stellen. De toename van het aan de Raad van State opgedragen werk is echter ook te wijten aan situaties die verholpen kunnen worden, als maar een striktere gedragsregel wordt nageleefd of sommige wijzigingen worden aangebracht in de teksten die de organisatie en de procedure van de Raad van State regelen. Het vervolg van dit algemeen verslag zal voornamelijk daarover handelen.

II. TOENAME VAN HET AANTAL HANGENDE GEDINGEN.

De tweede vaststelling waartoe de voormelde specifieke verslagen leiden, is dat hoewel de achterstand en de gemiddelde duur van het onderzoek van de teksten bij de afdeling wetgeving weinig aanzienlijk zijn - het aantal adviesaanvragen is sedert enkele jaren enigszins gestabiliseerd en, dank zij de verhoging van het aantal magistraten en de instelling van twee aanvullende kamers wetgeving, in 1982, heeft men de achterstand grotendeels kunnen inlopen en is de gemiddelde duur van het onderzoek van de dossiers aanzienlijk verminderd -, zulks niet het geval is met de afdeling administratie : het aantal beroepen, zowel tot nietigverklaring als tot schorsing is zodanig toegenomen dat, ondanks een nieuwe verhoging van het aantal magistraten in 1989 en van het aantal gewezen arresten - waaruit de inspanning blijkt die de jongste jaren wordt geleverd - en ondanks de maatregelen tot "filtering" van de ingestelde beroepen, de achterstand van te behandelen zaken aanzienlijk

blijft; bijgevolg is de gemiddelde duur van de procedures in betwiste zaken opgelopen (1).

Tot de oorzaken van deze toestand behoren ongetwijfeld, zoals reeds is verklaard, het instellen van het administratief kort geding en de toevloed van de beroepen ingesteld door vreemdelingen (2), die voortvloeit uit het migratiefenomeen waarmee ons land en de meeste van onze buurlanden te kampen hebben. Ook hier weer is het echter niet de bedoeling af te stappen van het kort geding, dat voldoende bestaansredenen heeft, of van de procedures van beroep die voor de vreemdelingen openstaan, en evenmin om beroep op de rechter te verhinderen. De Raad van State behoort de aandacht van de Regering en van de federale Wetgever echter te vestigen op deze situatie en ze te verzoeken de maatregelen te nemen die zij dienstig achten, hetzij om hem in staat te stellen het hoofd te bieden aan de toename van zijn werklast, hetzij om de procedures voor de raadpleging van de afdeling wetgeving en die aangaande de beroepen bij de afdeling administratie nog te vereenvoudigen en te versnellen. In dat opzicht worden verscheidene maatregelen aangedragen in de hiernavolgende specifieke verslagen, inzonderheid in dat betreffende het Auditoraat of in dat betreffende de griffies; verderop in dit algemeen verslag wordt op sommige van die voorgestelde maatregelen de nadruk gelegd.

III. MOEILIJKHEDEN DIE VERBAND HOUDEN MET DE ORGANISATIE EN DE WERKWIJZE VAN DE RAAD VAN STATE.

Naast de moeilijkheden die meer kenmerkend zijn voor de beide afdelingen wetgeving en administratie - waarover wij het hierna zullen hebben -, voor het Auditoraat, het Coördinatiebureau, de Griffies en de diensten - die in de specifieke verslagen worden onderzocht -, meent de Raad van State te moeten wijzen op bepaalde ernstige moeilijkheden betreffende zijn organisatie en zijn werkwijze in het algemeen.

(1) Zie de statistieken over de hangende zaken en over de gemiddelde duur van de rechtspleging in het hiernavolgende specifieke verslag betreffende de afdeling administratie.

(2) Zie in hetzelfde specifiek verslag de statistieken betreffende deze geschillen.

- Ten eerste, aangezien de zaken zijn wat ze zijn en tenzij men administratieve rechtbanken opricht (in voorkomend geval gespecialiseerd in bepaalde soorten van geschillen) - een weg die de federale Regering reeds overwogen heeft op te gaan, maar van het inslaan waarvan zij voorlopig om budgettaire redenen heeft moeten afzien (1) -, lijkt het onvermijdelijk het aantal magistraten, voornamelijk bij het Auditoraat en het Coördinatiebureau, nogmaals te verhogen vooral met het doel om de achterstand in de rechtsgedingen in te halen en om in de toekomst het hoofd te bieden aan de toevloed van beroepen die kan worden verwacht omdat het aantal verzoekschriften sedert vijf jaar op een hoog niveau ligt.

- Ten tweede houdt die gewenste toename van het aantal magistraten binnen de Raad niet alleen het instellen van nieuwe kamers in, vooral bij de afdeling administratie, maar tevens, en als consequentie, een stijging van het aantal griffiers.

In dit opzicht zij vermeld dat de Eerste Voorzitter binnen de afdeling administratie reeds twee aanvullende kamers heeft moeten instellen - een Nederlandse (10e kamer) en een Franse (11e kamer) - teneinde het hoofd te bieden aan de toename van de beroepen van "vreemdelingen", maar dit initiatief volstaat niet; het is zelfs onvolmaakt als men wil voorkomen dat dezelfde magistraten dezelfde zaak zowel in kort geding als ten principale behandelen. Overigens is precies om die moeilijkheid te ondervangen de 11e Franse aanvullende kamer samengesteld uit magistraten die in andere kamers zitting hebben; de Eerste Voorzitter, die in de IXe kamer wetgeving zitting heeft maar haar in feite niet voorziet, en alle staatsraden, zowel van de afdeling administratie als van de afdeling wetgeving; zulks heeft die magistraten een aanzienlijke hoeveelheid meerwerk bezorgd.

Met die moeilijkheden zal dan ook rekening moeten worden gehouden als, zoals de Regering onlangs te kennen heeft gegeven, in de gecoördineerde wetten bepalingen worden opgenomen waarbij het aantal kamervoorzitters, staatsraden en griffiers alsmede het aantal kamers wordt verhoogd.

(1) In 1993-1994 is binnen de Raad van State een studiecommissie ingesteld die de kwestie onderzocht heeft en een verslag aan de Regering heeft overhandigd (zie de beleidsnota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, in het Ontwerp van Algemene Uitgavenbegroting voor het jaar 1996, Gedr. St., Kamer 131/5 - 95/96 van 13 oktober 1995, blz. 59, punt IV - 4).

Enige soepelheid zal zeker nodig zijn en aan de Eerste Voorzitter zou enige speelruimte moeten worden gelaten voor het samenstellen van de kamers en voor het verdelen van de dossiers over de kamers.

- Overigens zouden maatregelen moeten worden genomen om de vaak aanzienlijke vertraging te voorkomen waarmee in de vacant geworden betrekkingen, in het bijzonder binnen de Raad, wordt voorzien.

Zo is in 1994-1995 een betrekking van staatsraad van de Nederlandse taalrol, die sedert 29 november 1994 vacant was, pas op 12 december 1995 vervuld. Zulk een toestand maakt het niet mogelijk dat de Raad van State zijn werkzaamheden normaal voortzet.

- Wat betreft de moeilijkheden die eigen zijn aan het auditoraat, het coördinatiebureau, de griffies en de diensten, wordt verwezen naar de specifieke verslagen die daarop betrekking hebben en waarin verscheidene suggesties of voorstellen tot hervorming worden gedaan. Wij zullen overigens zien dat die verslagen zich niet bepalen tot het onderzoek van die eigen problemen, maar zich vaak ook uitlaten over de organisatie en de werking van de Raad van State. Sommige punten verdienen echter onderstreept te worden :

- Zoals blijkt bij het lezen van het verslag betreffende de griffies, is het ambt van Hoofdgriffier, zoals dat van Eerste Voorzitter, voorzitter en andere magistraten, zeer tijdrovend, inzonderheid op het gebied van het personeelsbeheer, het budgettair en boekhoudkundig beheer, het beheer van de goederen (gebouwen, aankopen, ...), enz. ... Er zouden maatregelen moeten worden genomen om die magistraten en de Hoofdgriffier een efficiënte bijstand te garanderen, bij voorbeeld door het creëren van een betrekking van administrateur die, als technicus gespecialiseerd in beheer, een deel van hun taken zou kunnen overnemen en hen op zijn deskundigheid zou kunnen laten steunen, zonder zich echter in hun plaats te stellen of op hen controle uit te oefenen. Daardoor zouden de magistraten zich meer aan hun eigen taken kunnen wijden. De Regering heeft overigens al een initiatief in die zin genomen.
- Wat de begroting betreft, zou de Raad van State echt onafhankelijk moeten kunnen functioneren, uiteraard zonder daarbij de publiekrechtelijke regels betreffende de Rijkscomptabiliteit, de overheidsopdrachten, enz., alsook het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid te schenden.

- Op het gebied van de informatisering is het dringend noodzakelijk dat de aanvankelijke maatregelen worden voortgezet en tot een goed einde gebracht. De hierna volgende specifieke verslagen (zie in het bijzonder die betreffende het auditoraat, het coördinatiebureau, de griffies, de dienst overeenstemming der teksten en het administratief personeel) tonen daar immers de noodzaak van aan. Bovendien is een adequate informatisering van de gegevens van de rechtspraak essentieel als men wil dat de rechtspraak bekend is en dat daardoor het opduiken van tegenstrijdigheden in de beslissingen, wat altijd betreurenswaardig is, wordt voorkomen.

IV. MOEILIKHEDEN EIGEN AAN DE AFDELING WETGEVING.

- Met toepassing van artikel 138 van de Grondwet zijn bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap overgedragen naar het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, bij decreten die respectievelijk en in onderlinge overeenstemming uitgevaardigd zijn door de Franse Gemeenschapsraad enerzijds, en de Waalse Gewestraad en de Franse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad anderzijds.

Bij de huidige stand van de artikelen 2 en 6 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan de afdeling wetgeving niet geraadpleegd worden voor teksten die uitgaan van de Franse Gemeenschapscommissie; telkens als zulke teksten bij haar aanhangig zijn gemaakt, heeft de afdeling wetgeving, zoals bij het lezen van de rechtspraak van die afdeling zal blijken, zich systematisch onbevoegd moeten verklaren (1).

De gecoördineerde wetten zouden dan ook moeten worden aangepast om die raadpleging mogelijk te maken; de Minister van Binnenlandse Zaken overweegt overigens een wetgevend initiatief te nemen om die aanpassing snel te laten geschieden.

- Een specifieke moeilijkheid zou eveneens moeten worden opgelost : de Raad van state wordt pas over samenwerkingsakkoorden geraadpleegd als ze al gesloten zijn. Die bevoegdheid zou op een meer dienstige wijze uitgeoefend worden in een stadium dat aan het ondertekenen van die akkoorden voorafgaat. Als de afdeling wetgeving daarover fundamentele opmerkingen zou maken, zouden aldus immers nieuwe onderhandelingen overbodig worden gemaakt.

(1) Zie advies nr. 95/89 dd. 6 september 1995 van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

- De toevloed van beroepen in betwiste zaken, en voornamelijk die van vreemdelingen en die in kort geding, brengt veel auditeurs op de been. Daardoor is het aantal auditeurs dat voor de afdeling wetgeving werkt onvoldoende, wat de follow-up van de zaken in die afdeling schaadt.

Dankzij de door de Regering geplande verhoging van het totale aantal auditeurs - naar rata van ten minste 5 auditeurs voor 3 staatsraden - zou die moeilijkheid moeten kunnen worden opgelost.

- De wetgeving is dermate gespecialiseerd geworden dat de specialisatie die wordt gevraagd van de assessoren, wier hulp door de afdeling wetgeving zeer wordt gewaardeerd, gevarieerder zou moeten kunnen zijn dan ze nu is, inzonderheid op gebieden zoals het fiscaal recht, het sociale-zekerheidsrecht, het milieurecht, het onderwijsrecht, enz. ...

Er kan worden gedacht aan het instellen van een veel ruimere groep assessoren, experts op de onderscheiden vakgebieden, op wie op basis van de behoeften een beroep zou worden gedaan. Zulks zou het tevens mogelijk maken dat assessoren aanwezig zijn, zelfs voor het onderzoek van teksten waarover de Raad van State binnen een termijn van drie dagen een advies dient te geven.

- De Raad van State betreurt het misbruik dat wordt gemaakt van de mogelijkheid om te verzoeken dat een advies binnen een termijn van drie dagen wordt gegeven en van het feit dat men zich op de dringende noodzakelijkheid van de vast te stellen verordeningen beroept om raadpleging van de afdeling wetgeving te voorkomen.

Volgens de wet kan zulk een procedure immers alleen uitzonderlijk en wegens een gemotiveerde dringende noodzakelijkheid worden gebruikt; zoals bij het lezen van de opgenomen rechtspraak zal blijken, gebeurt het echter vaak dat :

- het verzoek om spoedbehandeling van de advies-aanvraag niet met redenen omkleed is, wat het onderzoek van de teksten vertraagt, want men moet wachten tot die motivering wordt verstrekt voor het onderzoek kan worden aangevat;

- het verzoek om spoedbehandeling wel gemotiveerd is, doch gebrekkig of met stereotiepe overwegingen of overwegingen die kennelijk niet met de werkelijkheid overeenstemmen, wat voor verordeningen die in zulke omstandigheden uitgevaardigd worden - de aangevoerde dringende noodzakelijkheid wordt vooraan in het advies vermeld om de aandacht van de belanghebbenden en van de afdeling

administratie daarop te vestigen - in vele gevallen een reden is om ze te schorsen, te vernietigen of niet toepasselijk te verklaren op basis van artikel 159 van de Grondwet in geschillen in het kader van het bestuurscontentieux;

- de Regeringen, nog steeds wat de verordeningen betreft, de Raad van State niet om advies vragen door zich te beroepen op een dringende noodzakelijkheid die hetzij niet gemotiveerd wordt, hetzij gemotiveerd wordt op onjuiste, verkeerde of irrelevante wijze, wat ook hier weer een bedreiging voor de rechtszekerheid inhoudt wegens het gevaar voor beroepen die deze handelwijze met zich brengt.

Een ander nadeel is dat de in zulke omstandigheden verstrekte adviezen binnen dermate korte termijnen worden gegeven, dat het voor de Raad van State onmogelijk is de teksten met alle nodige aandacht te onderzoeken, terwijl het gaat om ontworpen wets- of verordeningbepalingen waarvan de aanneming en de inwerkingstelling niet alleen gevolgen heeft voor de organisatie en de werking van de instellingen, de overheidsbesturen en de diensten, maar ook voor de rechten en belangen van de personen. Om uit dat oogpunt enig nuttig werk te leveren, wijdt de Raad van State aan alle teksten een zo diepgaand mogelijk onderzoek, zelfs wanneer hij verzocht is zijn advies binnen korte termijnen te geven.

Overigens is het misbruik dat door sommige overheden van de procedure van de dringende noodzakelijkheid wordt gemaakt, tevens nadelig voor de andere overheden die daar geen misbruik van maken : het onderzoek van de teksten die de laatstgenoemde overheden aan de afdeling wetgeving voorleggen om binnen normale termijnen te worden onderzocht, wordt daardoor vertraagd, want het spreekt vanzelf dat als het werk van het Auditoraat, het Coördinatiebureau en de geadieerde kamer wetgeving voor bijna de helft bestaat uit het onderzoek van dringende aanvragen, zoals uit de statistieken (1) zal blijken, de vertraging bij het onderzoek van de "normale" aanvragen daardoor nog groter wordt. Kortom, het misbruik van de procedure waarin voorzien is door artikel 84 van de gecoördineerde wetten straft de ministers en de voorzitters van de assemblees die zich aan het voorschrift van die wetsbepaling houden.

(1) Zie het specifieke verslag betreffende de afdeling wetgeving : in 1994-1995 werd voor 40% van de adviesaanvragen die tijdens dat gerechtelijk jaar waren ingediend, het advies binnen drie dagen gegeven.

De Raad van state behoort de adviesaanvragers dan ook te verzoeken zich niet meer aan de zopas aangehaalde misbruiken schuldig te maken.

Zulk een oproep tot redelijkheid volstaat echter niet. Het is dan ook nodig gebleken concrete maatregelen te nemen of voor te stellen; in dat verband wordt verwezen naar het hiernavolgende specifieke verslag betreffende het Auditoraat.

Moet men nog verder gaan en nog radicalere maatregelen overwegen ? Misschien ! Op voorwaarde echter dat ze niet al te dwingend zijn en de kamers niet beletten de rol van de hangende zaken met de nodige soepelheid op te stellen om de dringende aanvragen te kunnen verwerken !

In ieder geval zou het raadzaam lijken langs wetgevende weg aan de stellers van ontwerpen van verordening waarover de Raad van State binnen een termijn van drie dagen een advies moet geven, de verplichting op te leggen om in de aanhef van die verordeningen, wanneer ze uitgevaardigd worden, te vermelden dat om spoedbehandeling is gevraagd en aan te geven welke motieven zijn aangevoerd om dat verzoek om spoedbehandeling te rechtvaardigen. Deze handelwijze zou het de belanghebbenden mogelijk maken ingelicht te zijn over de omstandigheden waarin de Raad van State geraadpleegd is en, in voorkomend geval, de onwettigheid van de aldus gevolgde procedure aan te voeren. Die hervorming zou efficiënt zijn, want ze zou de adviesaanvragers ervan afbrengen van die procedure misbruik te maken en tegelijk het onderzoek van de zaken door het Auditoraat en de Raad beter regelen. De Regering overweegt overigens zulk een maatregel.

- Zoals verderop zal blijken raakt de volgende praktijk steeds meer verspreid : de teksten worden vaak aan de afdeling wetgeving voorgelegd zonder dat de vereiste voorafgaande vormvereisten vervuld zijn. Ondanks de goede wil die de Raad van State in bepaalde gevallen aan de dag legt, inzonderheid wegens de dringende noodzaak (bij voorbeeld bij voorontwerpen van programmawet of van dito decreten, respectievelijk ordonnanties), vertraagt zulk een praktijk het onderzoek van de teksten.

De aandacht van de adviesaanvragers wordt op deze praktijk gevestigd en als die zou voortduren, zou de wet uitdrukkelijk moeten bepalen dat een adviesaanvraag die ingediend is zonder dat aan de substantiële vormvereisten voldaan is, door de Raad van State ambtshalve niet-ontvankelijk wordt verklaard.

- Het behoort tot de taken van de afdeling wetgeving om de redactie van de teksten te verbeteren. De teksten zijn echter soms zo gebrekkig gesteld dat het de kamers wetgeving aanzienlijk veel tijd kost voor zij de draagwijdte zelf en de bedoeling van de stellers begrijpen.

De onderscheiden adviesaanvragers zouden er wellicht goed aan doen aan de redactie van hun teksten bijzondere aandacht te schenken, bij voorbeeld door vaker een beroep te doen op de adviezen van hun juridische diensten waarvan de leden bij voorbeeld baat zouden kunnen hebben bij het maken van stage in het Coördinatiebureau. Wellicht zouden de memorie van toelichting van voorontwerpen van wetgevende teksten en de verslagen aan de Koning of aan de Regeringen - bij ontstentenis waarvan de bedoelingen van de auteurs van de ontwerpen moeilijker achterhaald kunnen worden - die aan verordeningsteksten voorafgaan, duidelijker en explicieter moeten zijn; in sommige zaken zou zelfs een intentienota dienstig zijn.

- Soms zijn de auditeurs-rapporteurs in hun contacten met de gemachtigden van de adviesaanvragers niet bij machte de onontbeerlijke uitleg over de ontworpen teksten te krijgen en de juiste bedoelingen van de stellers ervan te kennen. Dat houdt vaak verband met het feit dat de gemachtigden niet altijd hebben meegewerkt aan het opstellen van die teksten, wat het geval is met de "programmateksten".

Overigens beschikken de auditeur-rapporteur en de betrokken kamer wetgeving over geen gesprekspartner bij advies-aanvragen die door de voorzitters van wetgevende vergaderingen over voorstellen of amendementen van parlementsleden zijn ingediend (1).

Die moeilijkheden moeten worden opgelost : elke kamer wetgeving zou het wettelijk recht moeten hebben om voor haar zittingen de aanwezigheid te eisen van de bevoegde vertegenwoordigers van de adviesaanvragers of van de parlementaire commissies, of zelfs van de stellers zelf van voorstellen van wetteksten of van amendementen daarop, casu quo hun vertegenwoordigers, alsook, in zulk een geval, van de bevoegde vertegenwoordigers van de ministers die betrokken zijn bij deze voorstellen of amendementen.

(1) Zoals in een advies tijdens het jaar 1994-1995 is opgemerkt (zie hierna het deel "Rechtspraak" : rubriek "Procedure van raadpleging van de Raad van State"), laat een Regering soms teksten indienen door parlementsleden en kan de Raad van State geen verduidelijkingen betreffende haar bedoelingen krijgen.

Wanneer de auditeur-rapporteur de inlichtingen of uitleg van de vertegenwoordiger van de overheid niet heeft gekregen binnen de termijn van drie dagen voor adviesaanvragen waarvoor een gemotiveerde spoedbehandeling is gevraagd, zou die termijn bovendien moeten kunnen worden geschorst tot die inlichtingen of uitleg ontvangen zijn.

- De Raad van State kan zich alleen maar verheugen over de ingestelde hervormingen op basis waarvan zijn adviezen, samen met de teksten waarover ze gegeven zijn, moeten worden bekendgemaakt wanneer het gaat om wetteksten (ontwerpen van wet, van decreet of ordonnantie en amendementen).

Wat daarentegen de verordeningen betreft, blijven zijn adviezen meestal geheim : ze worden alleen dan bekendgemaakt wanneer het verslag aan de Koning of aan de Gemeenschaps- of Gewestregeringen wordt bekendgemaakt (wat inzonderheid voorgeschreven is door de bijzondere machtenwetten). Zoals gezegd mag zelfs het jaarverslag van de Raad van State het vertrouwelijke karakter daarvan niet in het gedrang brengen.

Deze situatie zou moeten worden herzien (1).

- Hoewel de adviezen van de Raad van State meestal grotendeels worden gevolgd, worden toch nog vele teksten op het bureau van de assemblees ingediend of door verordenende overheden uitgevaardigd zonder dat daarmee rekening gehouden is of zonder dat voldoende wordt uitgelegd waarom men ervan afgeweken heeft.

Als de overheid die de Raad van State om advies heeft gevraagd, in het ontwerp de aanpassingen aanbrengt die rechtstreeks het gevolg zijn van de in het advies gemaakte opmerkingen, behoeft de afdeling wetgeving niet opnieuw om advies te worden verzocht. In zover die overheid in het ontwerp wijzigingen aanbrengt die buiten het raam vallen van een louter in overeenstemming brengen, gaat het daarentegen,

(1) De Raad van State vestigt er de aandacht op dat het advies van de afdeling wetgeving dient te worden gevoegd bij de verordeningsteksten die met een Verslag aan de Koning worden bekendgemaakt.

ten minste ten dele, om een nieuw ontwerp waarop de verplichting om de afdeling wetgeving te raadplegen van toepassing is. Wanneer een tekst slechts gedeeltelijk gewijzigd wordt, beperkt de Raad van State zijn onderzoek tot de nieuwe gegevens. Teneinde de parlementsleden volledig te informeren, zou het in zulke gevallen dienstig zijn de opmerkingen die de Raad van State over de vorige versie(s) van een tekst heeft gemaakt, systematisch bekend te maken.

- Soms deelt de overheid de tekst van een voorontwerp officieus aan de Raad van State mee vooraleer de officiële adviesaanvraag wordt gedaan, inzonderheid in afwachting dat een of andere vormvereiste wordt vervuld. Vooral als het gaat om een adviesaanvraag waaromtrent de minister van zins is om zich te beroepen op artikel 84 van de gecoördineerde wetten, kan dat officieuze overzenden ingegeven zijn door de overweging dat de termijn waarover de afdeling wetgeving normaal beschikt kennelijk te kort zou zijn wegens de complexiteit of de omvang van het ontwerp. Dat is echter een tweesnijdend zwaard : hoewel het feit over enkele extra dagen te beschikken de Raad van State in staat kan stellen het ontwerp zorgvuldiger te onderzoeken, blijft het zo dat het onderzoek alleen maar op een voorontwerp betrekking zal hebben en het vervullen van de vormvereisten tot het wijzigen ervan kan leiden. Daarom moet met deze mogelijkheid steeds behoedzaam worden omgesprongen en alleen wanneer er zekerheid over bestaat dat de officiële adviesaanvraag op dezelfde, ongewijzigde tekst betrekking zal hebben.

V. MOEILIJKHEDEN EIGEN AAN DE AFDELING ADMINISTRATIE.

Naast de fors gestegen werkvoorraad van deze afdeling, waarvan hierboven op algemene wijze gewag is gemaakt, behoren bepaalde moeilijkheden in het bijzonder te worden onderstreept.

- De procedures in kort geding en de beslechting van geschillen in vreemdelingenzaken doen thans de meeste problemen rijzen.

Het aantal arresten dat in 1994-1995 is geweest, is praktisch gelijkelijk verdeeld over de arresten over de zaak zelf en de tussenarresten (1), voornamelijk die geweest in kort geding, vooral geschillen in vreemdelingenzaken. Overigens blijft de laatstgenoemde categorie van geschillen verbazen : 3.127 verzoekschriften in 1994-1995 (hoewel er 4510 waren in 1993-1994); van die 3.127 verzoekschriften waren er

(1) Het gaat om arresten alvorens recht te doen.

840 vorderingen tot nietigverklaring, 677 vorderingen tot schorsing, 1.335 vorderingen tot nietigverklaring en schorsing en 265 vorderingen tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid; hoewel 1.314 zaken van de rol gevoerd zijn en over 1.590 zaken een arrest geweest is, wat in totaal 2.904 zaken geeft, waren er op 31 augustus 1995 nog 6.465 zaken aanhangig. Op die datum bedroeg het totale aantal aanhangige zaken, zowel bodemgeschillen als geschillen in kort geding als over de grond van de zaak, 13.532.

Zulke cijfers vereisen dat snel passende maatregelen worden genomen (zie in dit opzicht het specifieke verslag betreffende het Auditoraat).

Overigens is het aan te bevelen tot een duidelijke verdeling van de bevoegdheden qua kort geding te komen tussen de Raad van State en de justitiële rechtscolleges, zoals blijkt uit de opgenomen rechtspraak.

- In het specifieke verslag betreffende de afdeling administratie wordt vastgesteld dat de gemiddelde tijd die nodig is om de zaken te behandelen, vooral ten principale, lang blijft. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn aangegeven.

Ook hier blijken maatregelen noodzakelijk, voornamelijk door de procedure nog meer te vereenvoudigen, zoals hierna kan worden vastgesteld.

- Het is immers duidelijk dat de procedure nog vereenvoudigd en versneld kan worden.

Er zouden maatregelen moeten worden genomen om te voorkomen dat de zaken in kort geding en ten principale twee keer worden onderzocht, bij voorbeeld door, zoals in de Nederlandse wetgeving, te bepalen dat de kamer waarbij een vordering tot schorsing aanhangig wordt gemaakt, zich in bepaalde gevallen dadelijk kan uitspreken over de nietigverklaring als deze eveneens gevorderd wordt.

Zo ook zou de mogelijkheid dat een alleenrechtsprekend rechter snel uitspraak doet, moeten kunnen worden uitgebreid, althans in bepaalde gevallen. Overigens gaan de termijnen bepaald in artikel 21bis, paragraaf 1, en paragraaf 2, van de gecoördineerde wetten - respectievelijk 30 en 60 dagen - voor het indienen van een verzoek om tussenkomst nauwelijks samen met de snelle rechtspleging georganiseerd door de artikelen 93 en 94 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging vóór de afdeling administratie van de Raad van State.

In dezelfde gedachtengang zou het dienstig kunnen zijn mechanismen in te stellen om de verzoekers ertoe te nopen zich af te vragen of het al dan niet opportuun is de procedure tot nietigverklaring voort te zetten wanneer een vordering tot schorsing afgewezen is of om de overheid te noodzaken te oordelen of het opportuun is om de bestreden handeling te handhaven wanneer zulk een verzoekschrift ingewilligd is, als het arrest zich uitspreekt over de ernst van de aangevoerde middelen.

Overigens zou de rechtspraak van de Raad van State dat de "memories" bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten zowel memories van wederantwoord als toelichtende memories zijn, het best langs wetgevende weg bekrachtigd worden.

De Raad van State vraagt zich eveneens af, of de vorderingen tot schorsing in alle gevallen van het zegelrecht moeten worden vrijgesteld.

Vele van de hiervoren gedane suggesties zitten vervat in een voorontwerp van wet waartoe de Regering onlangs het initiatief heeft genomen.

Verscheidene andere maatregelen betreffende de procedure, voornamelijk wat de termijnen betreft, worden voorgesteld in de specifieke verslagen betreffende het Auditoraat en de Griffies, waarnaar hierbij wordt verwezen.

Daarbij komt dat de gezamenlijke bepalingen betreffende de procedures voor de afdeling administratie geen voorbeeld van eenvoud zijn. Deze bepalingen zijn immers versnipperd over talrijke verordeningsteksten, terwijl de algemene beginselen van de procedure dan weer in de gecoördineerde wetten te vinden zijn.

Zo staan met toepassing van die beginselen vele procedureregels in de volgende verordeningsteksten vermeld :

- het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging vóór de afdeling administratie van de Raad van State (algemene verordening);
- het besluit van de Regent van dezelfde datum tot vaststelling van de formaliteiten en de termijnen inzake cassatieberoep tegen de arresten van de Raad van State;
- het koninklijk besluit van 15 juli 1956 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, in geval van beroep als bedoeld bij artikel 76bis van de gemeentekieswet;

- het koninklijk besluit van 12 januari 1977 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in geval van beroep als bedoeld door de artikelen 18, 21 en 22 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- het koninklijk besluit van 22 december 1988 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in geval van beroep als bedoeld bij artikel 25ter van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- het koninklijk besluit van 2 april 1991 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State inzake de dwangsom;
- het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State;
- het koninklijk besluit van 30 september 1992 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in geval van beroep als bedoeld bij artikel 68 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen;
- het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in geval van beroep als bedoeld bij artikel 37/4 van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen.

Het verdient aanbeveling deze verordeningen te "codificeren" om ze makkelijker te begrijpen en toe te passen te maken. Zoals wordt aangegeven in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1996 (1), is "met de hulp van het coördinatiebureau (...) een voorontwerp van Wetboek van rechtsvordering opgesteld waarin alle teksten zijn verzameld waarvan gebruik wordt gemaakt bij de procesvoering voor de Raad van State". Deze "codificatie" zou zo spoedig mogelijk een feit moeten zijn.

Ten slotte leidt de aanzienlijke toename van het aantal arresten tot moeilijkheden bij de dienst overeenstemming der teksten voor het vertalen ervan.

(1) Gedr. St. Kamer nr. 131/5 - 95/96, blz. 61, punt IV.5.

- Hoewel de verwerende partijen, algemeen gezien, het gezag van de arresten van de Raad van State ontzien, gebeurt het niet zelden dat de overheid zulke arresten naast zich neerlegt en maatregelen treft die, in plaats van de bestrafte onwettigheid weg te werken, deze alleen maar versterken. Het gebeurt immers dat een geschorste of vernietigde handeling opnieuw wordt uitgevaardigd, waartegen wederom een beroep wordt ingesteld, en dat kan zich twee of drie keer herhalen, soms zelfs nog vaker.

Dat houdt ten dele verband met een slechte interpretatie van het arrest of de draagwijdte ervan, of met de moeilijkheid om de wettigheid te herstellen; er moet echter worden toegegeven dat er, zij het in weinig frequente gevallen, soms sprake is van enige slechte wil.

De mogelijkheid waarover de rechtzoekende die de nietigverklaring van een handeling heeft verkregen, beschikt om op de gewone rechter een beroep te doen om een schade-loosstelling te verkrijgen wanneer het overheidsbestuur het arrest van de Raad van State naast zich neerlegt, volstaat niet als garantie voor de naleving van dat arrest. De belanghebbenden moeten immers het bewijs van een fout en van een nadeel leveren; bovendien is de onwettigheid in zulk een geval voltooid.

Dat is een van de redenen waarom de wetgever in de gecoördineerde wetten de procedure tot schorsing, die tot het opleggen van een dwangsom en die tot het bevelen van voorlopige maatregelen heeft opgenomen.

Zoals de statistieken over de beroepen in betwiste zaken aangeven, blijkt echter dat die procedures tot het opleggen van een dwangsom of tot het bevelen van voorlopige maatregelen weinig worden gebruikt : de rechtzoekenden kennen ze niet goed; de dwangsom kan hun niet ten goede komen; het bedrag ervan is voor een speciaal fonds bestemd; bovendien wordt ze niet altijd toegepast met de vereiste aandacht en spoed.

In dat opzicht zouden bezinning en grotere spoed moeten leiden tot een beter gebruik van die procedures. Men kan zich onder meer afvragen of niet in een mechanisme zou moeten worden voorzien om de belanghebbenden in staat te stellen klachten aan de Raad van State te richten, wanneer zij eronder te lijden hebben dat arresten niet worden uitgevoerd en de Raad van State - de Commissie van verslaglegging of een gespecialiseerde kamer - in staat te stellen die klachten te

onderzoeken en stappen te ondernemen, in voorkomend geval ter plaatse door het sturen van commissarissen, teneinde de arresten op passende wijze te laten uitvoeren, zoals in de Franse en in de Italiaanse wetgeving is bepaald.

*

Dat zijn de enkele algemene bedenkingen waarvan de Raad van State het dienstig geacht heeft ze in zijn eerste jaarverslag te maken. Zij zouden moeten leiden tot bepaalde hervormingen waarvan de Regering er overigens reeds enkele overweegt.

Derde deel.

SPECIFIEKE ACTIVITEITENVERSLAGEN.

I.

ALGEMENE VERGADERING VAN DE RAAD VAN STATE.

Van 1 september 1994 tot 30 juni 1995 is de Raad van State vijf keer in algemene vergadering samengekomen, nu eens in plechtige openbare zitting, dan weer in gewone zitting :

1. Op 11 oktober 1994 is in plechtige openbare vergadering een in memoriam uitgesproken voor ere-kamervoorzitter de heer G. HOLOYE, die op 25 juni 1994 overleden is. Nadien is overgegaan tot de verkiezing, de eedaflegging en de installatie van de heer Robert ANDERSEN als Franstalig kamervoorzitter ter vervanging van de heer Pierre FINCOEUR, die op 1 september 1994 gepensioneerd was.

De vergadering heeft tevens in openbare zitting kandidaten voorgedragen voor een vacante plaats van Franstalig staatsraad.

Ten slotte heeft de Raad van State de volgende beslissingen genomen : hij heeft een vergelijkend examen uitgeschreven voor de werving van magistraten voor het Auditoraat en het Coördinatiebureau; hij heeft principieel ingestemd met de uitbreiding van de formatie van het administratief personeel in twee stappen (opneming van 53 betrekkingen van arbeidscontractanten in de formatie en uitbreiding van de formatie met 62 nieuwe betrekkingen) en besloten de ontwerpen van koninklijk besluit met dat doel voor te leggen aan het bevoegde basisoverlegcomité voor de Raad van State.

2. Op 3 november 1994 is de Raad in plechtige openbare algemene vergadering bijeengekomen met het oog op de eedaflegging en de installatie, als Franstalige auditeur, van de heren Bernard DEROUAUX en Jean-Luc PAQUET, die bij koninklijke besluiten van 7 en 19 oktober 1994 tot dat ambt waren benoemd.

3. Op 17 januari 1995 heeft de Raad van State, bijeen in plechtige openbare vergadering, akte genomen van de eedaflegging van :

- de heer Pierre LIENARDY, als Franstalig staatsraad, die bij koninklijk besluit van 22 december 1994 tot dat ambt benoemd was;
- de heer Bernard DEROUAUX, als Franstalig eerste auditeur, die bij koninklijk besluit van 29 december 1994 tot dat ambt benoemd was;

De algemene openbare vergadering is vervolgens overgegaan tot de voordracht van kandidaten voor drie vacante plaatsen van assessor, twee Franstalige en een Nederlandstalige.

In gewone vergadering heeft de Raad van State vervolgens verscheidene beslissingen genomen :

- samenstelling van de commissie van het personeel : de heer STRYCKMANS, kamervoorzitter (voorzitter), mevrouw VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, kamervoorzitter, en de heer GEUS, staatsraad;
- samenstelling van de examencommissie voor het vergelijkend examen voor de werving van magistraten voor het Auditoraat en het Coördinatiebureau (Nederlandstaligen, Franstaligen en tweetaligen);
- samenstelling van de commissie voor de herziening van de bezoldiging van de magistraten.

4. Op 7 februari 1995 heeft de gewone algemene vergadering de toerbeurt geregeld van de magistraten voor de officiële plechtigheden van 21 juli en 15 november 1995.

Nadien heeft zij gedebatteerd over de manier waarop de nieuwe betrekkingen waarin de personeelsformatie voorziet zullen worden toegewezen en heeft zij beslist dat de als arbeidscontractant werkende personeelsleden die geslaagd zijn voor examens georganiseerd door het V.W.S. (Vast Wervingssecretariaat) op hun verzoek van het door de Raad van State georganiseerde examen zullen worden vrijgesteld en op basis van hun dienstanciënniteit bij de Raad zullen worden benoemd.

Ook het volgende probleem is besproken : krachtens artikel 63 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het koninklijk besluit van 12 juni 1990 betreffende de vertaling van de arresten, moeten de adviezen en arresten worden vertaald, behalve wat de arresten betreft, wanneer de voorzitter van de geadieerde kamer oordeelt dat het arrest voor de lering van de rechtspraak zonder belang is. Aangezien de vertaling van de arresten door de dienst overeenstemming der teksten een achterstand van verscheidene jaren heeft opgelopen, is het wenselijk de voormelde teksten te wijzigen. Tijdens een volgende vergadering zal een voorstel ter tafel worden gebracht.

Ten slotte heeft de vergadering lang stilgestaan bij het probleem van de bekendmaking en de bijwerking van de permanente tabellen van de arresten.

5. Op 30 mei 1995 heeft de algemene vergadering in plechtige openbare zitting akte genomen van de eedaflegging, als auditeur, van de heer Robert HENSENNE, die bij koninklijk besluit van 27 april 1995 tot dat ambt was benoemd, en heeft zij hem in dat ambt geïnstalleerd.

Vervolgens heeft de Raad in gewone zitting de kandidaturen onderzocht voor een plaats van Nederlandstalig staatsraad die vacant was geworden door het ontslag van mevrouw TULKENS, staatsraad, en heeft hij in openbare zitting kandidaten voor die plaats voorgedragen.

Tijdens de vakantie van juli en augustus 1995, namelijk op 16 augustus, is de Raad van State nogmaals in plechtige openbare zitting samengekomen met het oog op de eedaflegging en de installatie, als auditeur, van mevrouw Colette DEBROUX, die bij koninklijk besluit van 17 juli 1995 tot dat ambt was benoemd.

Tijdens de volledige beschouwde periode heeft de Raad van State dus :

- 5 plechtige openbare zittingen;
 - 4 gewone zittingen,
- dat is in totaal 9 zittingen gehouden.

II.

DE AFDELING WETGEVING.

Achtereenvolgens komen aan bod : de samenstelling van de kamers, de verdeling van de zaken onder de kamers en het aanbod van de door de afdeling behandelde zaken.

A. Samenstelling van de kamers.

Gedurende het jaar 1994-1995 waren de vier kamers wetgeving samengesteld als volgt :

1. Franstalige kamers.

- De 2e kamer :

Voorzitter : de heer STRYCKMANS, kamervoorzitter.
Leden : de heren BOUCQUEY en KREINS, staatsraden.
Griffier : mevr. GIELISSEN.

Die kamer houdt zitting elke maandag- en woensdagmorgen, alsook op andere dagen van de week voor het onderzoek van dringende aanvragen.

- De 9e kamer :

Voorzitter : de heer TAPIE, eerste voorzitter.
Leden : de heren ANDERSEN, kamervoorzitter, en WETTINCK, staatsraad.
Griffier : mevr. PROOST.

Het effectieve voorzitterschap was evenwel in handen van kamervoorzitter ANDERSEN en de kamer is tot 17 januari 1995 beurtelings aangevuld met de staatsraden BOUCQUEY en KREINS, vervolgens vanaf die datum met staatsraad LIENARDY.

Die kamer houdt zitting elke maandag- en woensdagmiddag, alsook op andere dagen voor het onderzoek van de dringende aanvragen.

Bovendien hebben de professoren DE GAVRE, DELPEREE, GOTHOT, van COMPERNOLLE en FAVRESSE als assessor zitting in de beide kamers.

2. Nederlandstalige kamers.

- De 1e kamer :

Voorzitter : mevr. VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, kamervoorzitter.
Leden : de heren VAN DAMME en ALBRECHT, staatsraden.
Griffier : mevr. WECKX.

Die kamer houdt zitting iedere donderdagmorgen en -middag, alsook op andere dagen voor het onderzoek van de dringende zaken.

- 8e kamer :

Voorzitter : de heer DEROOVER, kamervoorzitter.
Leden : de heren VERBIEST en LEMMENS, staatsraden.
Griffier : mevr. LIEVENS.

Die kamer houdt zitting iedere dinsdagmorgen en -middag, alsook op andere dagen voor het onderzoek van de dringende zaken.

Bovendien hebben de professoren SCHRANS, GIJSSELS, WIJMEERSCH, ALEN en MERCHIERS als assessor zitting in de beide kamers.

B. Verdeling van de zaken onder de kamers van de afdeling wetgeving (1).

1. Franstalige kamers.

a) Federale aangelegenheden;

| <u>2e kamer</u> | <u>9e kamer</u> |
|--|--|
| - Eerste Minister (partim) | - Eerste Minister (partim) |
| - Justitie | - Buitenlandse Zaken (partim) |
| - Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken | - Verkeer |
| - Pensioenen van de openbare sector | - Overheidsbedrijven (Post, Belgacom ...) |
| - Financiën | - Landsverdediging |
| - Buitenlandse Zaken (partim) | - Begroting |
| | - Wetenschapsbeleid |
| | - Ontwikkelingssamenwerking |
| | - Buitenlandse Handel |

(1) Die verdeling is licht gewijzigd op 16 mei 1995.

b) Gemeenschaps- en gewestaangelegenheden.

2e kamer

9e kamer

Franse gemeenschap

Franse gemeenschap

- Onderwijs
Hoger onderwijs
- Ambtenarenzaken
- Begroting

- Cultuur
- Internationale betrekkingen
- Persoonsgebonden aangelegenheden (Kinderwelzijn, Gezondheid, Jeugdbijstand, Sport)

Gewesten

Gewesten

- Economie
- Werkgelegenheid en Beroepsopleiding
- Ambtenarenzaken
- Financiën en Begroting

- Binnenlandse aangelegenheden
- Wetenschappelijk onderzoek
- Internationale betrekkingen
- Ruimtelijke ordening en Huisvesting
- Vervoer
- Openbare Werken
- Sociale bijstand en Gezondheid
- Toerisme, Monumenten en Landschappen
- Leefmilieu
- Landbouw

c) Wetgevende macht.

De adviesaanvragen van de Voorzitter van de Senaat, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Raad van de Franse Gemeenschap, van de Waalse Gewestraad of van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad worden onderzocht door de kamer die ter zake bevoegd is.

2. Nederlandstalige kamers (1).

a) Federale aangelegenheden.

| <u>1ste Kamer</u> | <u>8ste Kamer</u> |
|-------------------------------|--|
| - Eerste Minister (partim) | - Eerste Minister (partim) |
| - Buitenlandse Zaken (partim) | - Buitenlandse Zaken (partim) |
| - Economische Zaken | - Middenstand (KMO's) |
| - Arbeid en Tewerkstelling | - Landbouw |
| - Sociale Voorzorg (Z.I.V.) | - Leefmilieu |
| - Pensioenen (private sector) | - Infrastructuur en Sociale integratie |
| - Energie | - Volksgezondheid |

b) Gemeenschaps- en Gewestaangelegenheden.

| <u>1ste Kamer</u> | <u>8ste Kamer</u> |
|---|------------------------------------|
| - Onderwijs | - Culturele aangelegenheden |
| - Instit. hervormingen | cultuur |
| - Economische beleid | taalgebied |
| - Energiebeleid | - Internationale betrekkingen |
| - Tewerkstellingbeleid | - Persoonsgebonden aangelegenheden |
| - Ruimtelijke Ordening (wijz. W. 26.7.62) | Volksgezondheid |
| | Sociale Zaken |
| | Welzijn |
| | Gezin |
| | - Regering (werking) |
| | - Leefmilieu |
| | - Landinrichting en natuurbehoud |
| | - Huisvesting |
| | - Binnenlandse aangelegenheden |
| | - Openbaar ambt. |
| | - Middenstand (KMO's) |
| | - Openbare Werken |
| | - Wetenschapsbeleid |

(1) De indeling geldt in beginsel als leidraad. Bijsturing is bij onderling akkoord altijd mogelijk b.v. in het geval dat een van de Kamers een te grote toevloed van zaken zou hebben. Ruggespraak tussen de Kamers met het oog op de eenheid van standpunt in principiële aangelegenheden is wenselijk.

c) Wetgevende macht.

De aanvraag om advies van de voorzitter van de Senaat, van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de voorzitter van de Vlaamse Raad worden behandeld door de Kamer die ter zake van de materie bevoegd is.

3. Algemene vergadering van de afdeling.

Zes adviezen zijn op 13 december 1994 door de algemene vergadering gegeven over voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie houdende goedkeuring van of instemming met een op 8 maart 1994 ondertekend samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, betreffende de wijze waarop gemengde verdragen worden gesloten.

4. Verenigde kamers of een samenstel van kamers (1).

- Verenigde kamers (VR) hebben 4 adviezen gegeven, waarvan één op 22 augustus 1995, tijdens de vacantieperiode, over een belangrijk voorontwerp van wet houdende uitvoering van artikel 103 van de Grondwet betreffende de verantwoordelijkheid van de ministers.
- Een samenstel van kamers heeft op 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 een voorontwerp van wet houdende sociale en diverse bepalingen onderzocht.

C. Zaakaanbod.

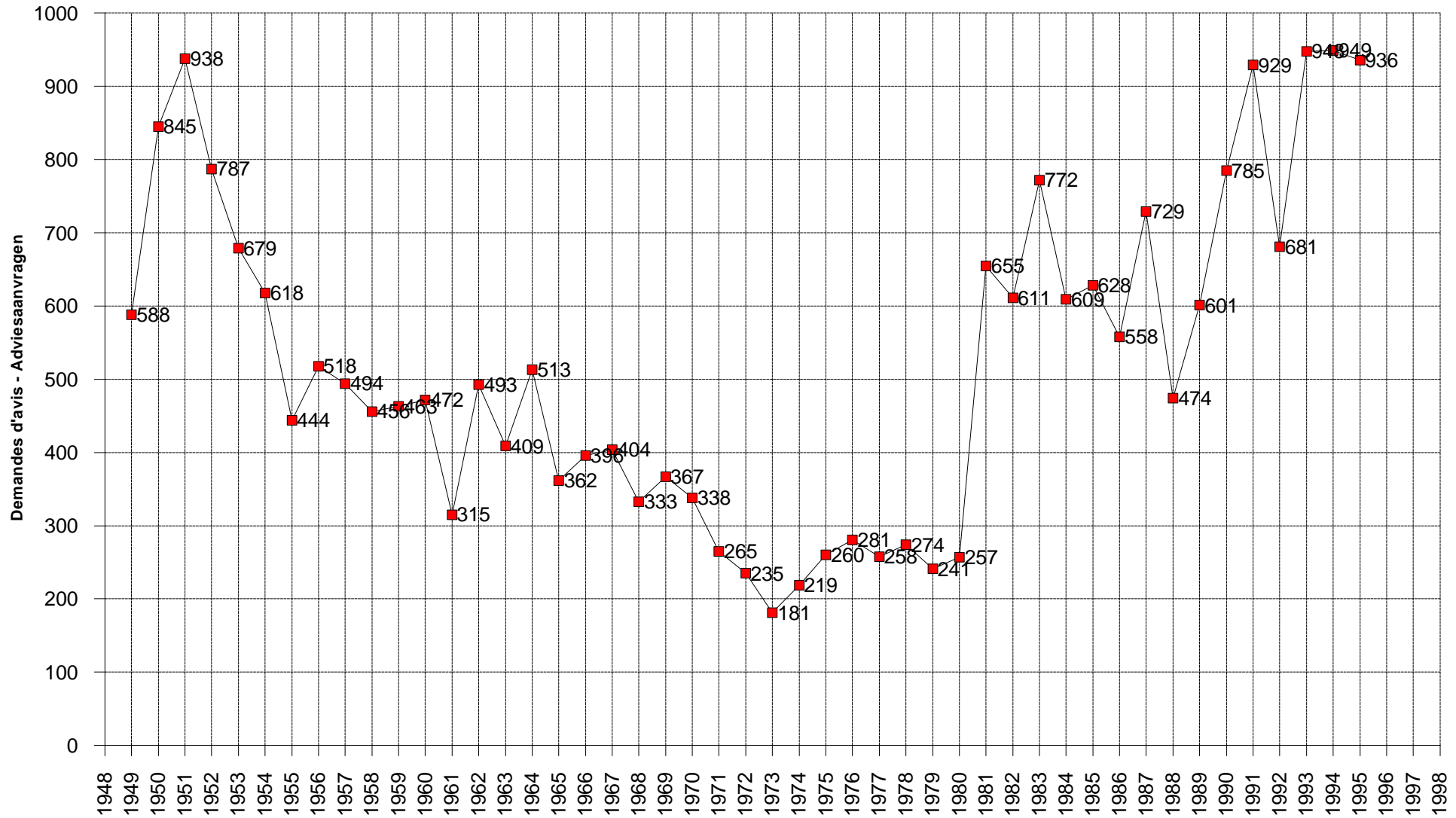
1. Kort statistisch overzicht van de activiteit van de afdeling wetgeving sedert 1948.

Aan de hand van de onderstaande tabel met een algemene statistiek van de adviesaanvragen ingediend voor elk gerechtelijk jaar sedert 1948 kan men de evolutie zien van het zaakaanbod inzake adviezen sedert de instelling van de Raad van State.

(1) Voor ontwerpen met diverse onderwerpen en talrijke bepalingen wordt het onderzoek verdeeld onder verscheidene kamers op basis van hun specialisatie. In dat geval gaat het niet om verenigde kamers, maar om het onderzoek van een zelfde voorontwerp door verscheidene kamers afzonderlijk.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE

Afdeling Wetgeving - Section Législation



2. Zaken ingediend tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995.

Hieronder worden de statistieken opgenomen die betrekking hebben, enerzijds op de identiteit van de adviesaanvragers met opgave van de gevraagde termijnen en de verdeling van de zaken over de algemene vergadering en de verenigde kamers, en anderzijds op het onderwerp van de aanvragen, te weten wetten, koninklijke besluiten, ministeriële besluiten, decreten, ordonnanties, besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen, voorstellen van wet, decreet of ordonnantie, amendementen, coördinaties.

a) Verdeling volgens adviesaanvrager.

| | zonder termijn | drin- gend | 3 dagen | VR (1) | VR Art. 85bis (2) | AV | AV Art. 85bis (3) | TOTAAL |
|--|-------------------|---------------|------------|-----------|----------------------------|----|----------------------------|-----------|
| Voorzitter Kamer Volksvertegenw. | 4 | 3 | 2 | | 2 | | | 9 |
| Voorzitter Senaat | 4 | 2 | 2 | | | | | 8 |
| Président Cons. Com. française | | 2 | 4 | | | | | 6 |
| Président Cons. Région wallonne | | | 1 | | | | | 1 |
| Voorz. Vl. Raad | 3 | 2 | 2 | | | | | 7 |
| Voorzitter Brus. Hoofdst. Raad | 1 | | | | | | | 1 |
| Voorzitter Raad Duits. Gemeensch. | 2 | | | | | | | 2 |
| Eerste Minister | 2 | 5 | 4 | 1 | | | | 11 |

(1) Verenigde kamers

(2) Advies over de bevoegdheid

(3) Advies over de bevoegdheid

| | | | | | | | |
|---|----|----|----|--|--|--|-----|
| Min. v. Economie en Telecom. | 1 | 5 | | | | | 6 |
| Min. Buitenl. Zaken | 5 | 13 | 2 | | | | 20 |
| Min. Justitie | 11 | 15 | 11 | | | | 37 |
| Min. Econom. Zaken | 7 | 13 | 2 | | | | 22 |
| Min. Financiën | 16 | 16 | 16 | | | | 48 |
| Min. Soc. Zaken | 21 | 40 | 18 | | | | 79 |
| Min. Wetensch. | 3 | 1 | 7 | | | | 11 |
| Min. Buit. Handel en Europ. Zaken | | | 2 | | | | 2 |
| Min. Pensioenen | 3 | | 4 | | | | 7 |
| Min. Binnenl. Zaken | 15 | 19 | 16 | | | | 50 |
| Min. Ambtenarenz. | 1 | 8 | 8 | | | | 17 |
| Min. Verkeer en overheidsbedrijven | 22 | 8 | 8 | | | | 38 |
| Min. Tew. en Arbeid | 6 | 6 | 4 | | | | 16 |
| Min. KMO en Landbouw | 13 | 21 | 8 | | | | 42 |
| Min. Vervoer | | 1 | | | | | 1 |
| Min. Landsverd. | 5 | 4 | 7 | | | | 16 |
| Min. Volksgez., Leefmilieu en Soc. integratie | 21 | 34 | 3 | | | | 58 |
| Min. v. Begroting | 1 | | | | | | 1 |
| Staatss. ontwikkelingss. | 5 | 1 | | | | | 6 |
| Min.-presid. Vl. Regering | 3 | 18 | 2 | | | | 23 |
| Vlaamse Ministers | 20 | 45 | 44 | | | | 109 |
| Min.-Prés. du Gouv. Com. fr. | | 5 | 13 | | | | 18 |

| | | | | | | | | |
|-----------------------------------|-----|-----|-----|---|---|--|--|-----|
| Ministres Com. française | 16 | 6 | 51 | | | | | 73 |
| Min.-Prés. du Gouv. wallon | 6 | | 7 | | | | | 13 |
| Ministres Rég. wallonne | 16 | 31 | 34 | | | | | 81 |
| Min.-Voorz. Br. Hoofdstedel. Reg. | | 7 | 7 | | | | | 14 |
| Min. Brussels Hoofdst. Gewest | 8 | 19 | 21 | | | | | 48 |
| COCOM. | 2 | 6 | 2 | | | | | 10 |
| COCOF | | 3 | 1 | | | | | 4 |
| Voorz. Reg. Duits. gem. | 3 | 5 | 3 | | | | | 11 |
| Min. Duits. gem. | 6 | 2 | 2 | | | | | 10 |
| TOTAAL | 252 | 366 | 318 | 1 | 2 | | | 936 |

b) Verdeling volgens het onderwerp van de aanvragen.

| | WET- TEN | KB | MB | DECRETEN EN ORDONNAN- TIES | BESLUITEN REGERINGEN | MB REGE- RINGEN | VOOR- STELLEN VAN WET | AMENDE- MENTEN WETTEN | AMENDEMEN- TEN WETSVOOR- STELLEN | VOOR- STELLEN DECREET EN ORDON- NANTIE | AMENDEMENTEN DECRETEN EN ORDONNANTIES | AMENDE- MENTEN VOORSTEL- LEN DECREET EN ORDONNAN- TIE | CO- ORDI- NA- TIES | OP- MAKEN VAN TEK- STEN | BE- VOEGD- HEIDS- CONFLICT (Overleg- comité) | TOTAAL |
|------------------------------|-------------|----|----|-------------------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------|---|---|--|--|-----------------------------|-------------------------------------|---|--------|
| Voorz. Kamer Volksvert | 5 | | | | | | 4 | | | | | | | | | 9 |
| Voorz. Senaat | 6 | | | | | | 2 | | | | | | | | | 8 |
| Pr. Cons. Com. franç. | | | | 1 | | | | | | 5 | | | | | | 6 |
| Pr. Cons. Rég. wal. | | | | 1 | | | | | | | | | | | | 1 |
| Voorz. Vlaamse Raad | | | | 4 | | | | | | 2 | 1 | | | | | 7 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-----|----|-----|-----|---|---|--|--|---|---|--|---|---|--|-----|
| Min. Prés. Gouv. C.F. | | | | 2 | 16 | | | | | | | | | | | 18 |
| Min. Com. français | | | | 18 | 55 | | | | | | | | | | | 73 |
| Min. Prés. Gouv. wall. | | | | 11 | 2 | | | | | | | | | | | 13 |
| Min. Rég. wall | | | | 30 | 51 | | | | | | | | | | | 81 |
| Min. Voorz. Br. Hoofdst. Reg. | | | | 3 | 11 | | | | | | | | | | | 14 |
| Min. Brussels Hoofdst. Gewest | | | | 28 | 19 | | | | | | | | 1 | | | 48 |
| Cocom | | | | 6 | 4 | | | | | | | | | | | 10 |
| Cocof | | | | 2 | 2 | | | | | | | | | | | 4 |
| Voorz. Reg. Duits. gem. | | | | 7 | 4 | | | | | | | | | | | 11 |
| Min. Duits. gem. | | | | 6 | 4 | | | | | | | | | | | 10 |
| | 112 | 340 | 47 | 175 | 241 | 3 | 6 | | | 9 | 2 | | | 1 | | 936 |

3. Adviezen verstrekt gedurende het gerechtelijk jaar 1994-1995.

937 adviezen zijn verstrekt, waarvan :

- 339 binnen een termijn van 3 dagen overeenkomstig artikel 84 van de gecoördineerde wetten;
- 6 in algemene vergadering;
- 4 in verenigde kamers;
- 38 tijdens de vakantie.

4. Zaken hangende op 16 september 1995.

147 zaken waren hangende op 16 september 1995, waarvan :

- 86 nog vast te stellen bleven;
- 54 reeds waren vastgesteld;
- 7 waren onderzocht, maar voor onbepaalde tijd uitgesteld, hoofdzakelijk om het vervullen van de voorafgaande vormvereisten mogelijk te maken.

5. Duur van het onderzoek van de adviesaanvragen.

- a) Adviezen verstrekt over aanvragen ingediend in 1994-1995.

Van de 937 in 1994-1995 uitgebrachte adviezen hebben er 836 betrekking op aanvragen ingediend tussen 16 september 1994 en 15 september 1995.

De gemiddelde duur van het onderzoek van die aanvragen ziet er uit als volgt :

| | <u>Aantal</u> | <u>Percentage</u> |
|---|---------------|-------------------|
| - Adviezen gegeven binnen een termijn van 3 dagen | 340 (1) | 40,6 % |
| - Adviezen gegeven binnen een termijn van 15 dagen | 41 | 4,9 % |
| - Adviezen gegeven binnen een termijn van 15 dagen tot 1 maand | 91 | 10,88 % |
| - Adviezen gegeven binnen een termijn van 1 tot 2 maanden | 118 | 14,11 % |
| - Adviezen gegeven binnen een termijn van 2 tot 3 maanden | 77 | 9,21 % |
| - Adviezen gegeven binnen een termijn van 3 tot 6 maanden | 85 | 10,16 % |
| - Adviezen gegeven binnen een termijn van 6 maanden tot 1 jaar | 50 | 5,98 % |
| - Schraping van de rol (intrekking of verval van adviesaanvragen) | 34 | 4,06 % |
| | <u>836</u> | <u>100 %</u> |

Meer dan 40% van de zaken hebben dus een spoedbehandeling gekregen, binnen zeer korte termijnen (3 dagen); de overige zaken zijn ten belope van ongeveer 40% behandeld binnen termijnen van maximaal drie maanden; slechts ongeveer 20% is behandeld binnen termijnen van drie maanden tot één jaar.

- b) Adviezen verstrekt in 1994-1995 over aanvragen ingediend vóór 16 september 1994.

De Raad heeft in de loop van het jaar 1994-1995 advies uitgebracht over 101 aanvragen die ingediend waren vóór 16 september 1994, en dat binnen termijnen die vergelijkbaar zijn met die welke vermeld worden in de tabel onder a).

- c) Hangende dossiers over aanvragen van vóór 16 september 1994.

(1) 339 adviezen zijn binnen die termijn gegeven vanwege de op grond van artikel 84 van de gecoördineerde wetten in de adviesaanvraag aangevoerde spoed.

13 aanvragen die ingediend waren vóór 16 september 1994, waren op 15 september 1995 nog hangende. Eén van die 13 aanvragen is op 13 oktober 1995 van de rol afgevoerd; het betrof een voorstel van ordonnantie dat na de verkiezingen niet van verval ontheven was. Van de 12 nog hangende aanvragen, hebben er 8 betrekking op codificaties of coördinaties, hetzij omdat sommige te coördineren bepalingen nog in een ontwerpfase verkeren, hetzij omdat zulke aanvragen nauwgezet werk vergen dat per se van lange duur is; doordat de leden van het Coördinatiebureau beperkt in aantal zijn en de omvang van hun werk, inzonderheid in de afdeling wetgeving, zeer groot is, hebben ze tot dusver geen gevolg kunnen geven aan die aanvragen. Wat de laatste 4 aanvragen betreft, is het zo dat voor een eerste het advies binnenkort wordt medegedeeld aan de aanvrager (1.12.95), dat een tweede in beraad gehouden wordt op verzoek van de minister, dat een derde in beraad gehouden wordt vanwege een wijziging in de EEG-wetgeving die ervoor als rechtsgrond dient, en dat een vierde nog niet onderzocht is omdat wordt gewacht op de indiening van een nieuwe tekst van het ontwerp.

6. Enkele constateringen.

Op grond van de bovenstaande statistische tabellen kunnen enkele vaststellingen worden gedaan.

a. Het aantal adviesaanvragen is plotseling gestegen van 1950 tot 1951, is dan zeer merkbaar gedaald van 1952 tot 1980, maar steeg dan opnieuw aanzienlijk van 1980 tot 1995, toen het aantal het niveau van 1951 bereikte.

De uitleg voor die schommelingen vóór 1980 kan enerzijds gevonden worden in de onzekerheid die mogelijkwijze heeft geheerst in de eerste jaren na de instelling van de Raad van State omtrent de ontwerpen die daadwerkelijk ter fine van advies aan de afdeling wetgeving dienden te worden voorgelegd, zodat tal van teksten die vandaag door de rechtspraak als niet-reglementair worden beschouwd, systematisch aan de Raad van State werden

voorgelegd (1) en, ook, in de neiging die de adviesaanvragers achteraf vertoond hebben om die adviesaanvraag heel vaak achterwege te laten, vooral bij reglementaire besluiten, door zich te beroepen op de dringende noodzakelijkheid, die indertijd niet met redenen hoefde te worden omkleed; sedert de wet van 9 augustus 1980 heeft de verplichting om de dringende noodzakelijkheid met bijzondere redenen te omkleden de overheid vaak afgeschrikt om deze aan te voeren teneinde zich te onttrekken aan de raadpleging van de Raad van State, te meer daar de afdeling administratie de reglementaire besluiten vernietigt waarvoor de dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd zonder dat deze met ter zake dienende motieven wordt gestaafd. Die handelwijze heeft tot gevolg gehad dat de aanvragen die steunen op artikel 84 van de gecoördineerde wetten fors gestegen zijn.

-
- (1) Het grote aantal adviesaanvragen van 1949 tot 1952 houdt grotendeels verband met de omstandigheid dat de Raad van State werd geraadpleegd over alle uitvoeringsbesluiten, met inbegrip van de organieke besluiten (artikel 2, tweede lid, van de wet van 23 december 1946 doelde op de "organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten"). Maar zoals erop gewezen is in het "verslag over de werkzaamheden van de Raad van State van 23 augustus 1948 tot 15 september 1951" (Gedr.St. Kamer, nr. 303, 1951-1952, 20 maart 1952, blz. 4), moest de interpretatie van de wet van 23 december 1946 in dat opzicht ertoe leiden dat de besluiten die geen reglementaire signatuur hadden buiten de raadpleging van de afdeling wetgeving werden gehouden, inzonderheid als gevolg van het arrest HOLEMANS van 8 mei 1951. In de verslagen die voor de jaren 1951-1952 en 1952-1953 zijn opgemaakt door de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving bevestigd dat voor die interpretatie gekozen was en dat de besluiten die geen bepalingen van reglementaire aard bevatten, inzonderheid de kaderbesluiten (waarover hij vaak beknopte adviezen had gegeven, waarin hij zich meestal ertoe bepaalde geen enkele opmerking te maken), haar - in beginsel en onder voorbehoud van het onderzoek naar hun werkelijke inhoud - niet hoefden te worden voorgelegd. De wetgever heeft die interpretatie bekrachtigd bij de wet van 9 augustus 1980 en heeft alleen nog verwezen naar de "reglementaire besluiten" (zie in dat verband : H. Coremans, M. Van Damme, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Administratieve rechtsbibliotheek, Die Keure, nr. 45).

b. Men ziet dat tijdens het jaar 1994-1995 de meeste adviesaanvragen uitgegaan zijn van de federale, de gemeenschaps- en de gewestministers. Slechts weinig aanvragen zijn ingediend door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen.

c. Het talrijkst zijn de adviezen verstrekt binnen drie dagen.

d. Er is weinig toepassing gegeven aan artikel 85bis van de gecoördineerde wetten, dat bepaalt dat wanneer de adviesaanvraag een probleem doet rijzen in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten, de eerste voorzitter haar verwijst naar de verenigde kamers van de afdeling; men kan zich daarover verheugen, want dat toont een betere kennis aan van de verdeling van de bevoegdheid, onder meer dank zij de rechtspraak van de afdeling wetgeving.

e. Aan de Raad van State is nauwelijks advies gevraagd over voorstellen van wet, van decreet en van ordonnantie en over amendementen.

f. In geval van verkiezingen of van regeringscrisis verminderen de adviesaanvragen aanzienlijk; bovendien worden in een dergelijk geval de niet dringende dossiers in beraad gehouden totdat de nieuwe minister verklaart de aanvraag van zijn voorganger te handhaven. Dat was evenwel niet het geval in 1994-1995, het jaar waarin verscheidene verkiezingen plaatsvonden op federaal en gewestelijk niveau.

De cijfers tonen dat immers aan : 936 aanvragen in 1994-1995 tegen 949 in 1993-1994 en 948 in 1992-1993.

Er zij op gewezen dat veel adviesaanvragen met verzoek om spoedbehandeling (3 dagen) ingediend zijn gedurende de periode van "lopende zaken" (van de ontbinding van de vergaderingen tot de vorming van de regeringen).

g. De achterstand op 16 september 1995 is gering : van de 147 hangende zaken, waren 54 reeds vastgesteld voor behandeling; dat betekent dus dat nog slechts $86 + 7 = 93$ zaken in gereedheid hoefden te worden gebracht en vastgesteld moesten worden.

h. Het aanbod van de zaken is op hetzelfde niveau gebleven niettegenstaande verscheidene staatsraden van de afdeling wetgeving zitting hebben gehad in de afdeling administratie.

III.

DE AFDELING ADMINISTRATIE.

A. Samenstelling van de kamers.

1. Franstalige kamers.

Een 11e aanvullende kamer is door de eerste voorzitter ingesteld op 11 april 1994; dientengevolge waren de Franstalige kamers tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995 als volgt samengesteld :

a) 3e kamer :

Voorzitter : de heer VAN AELST, kamervoorzitter
Leden : de heer GEUS en mevr. THOMAS, staatsraden
Griffier : mevr. HONDERMARCQ.

Staatsraad MESSINNE heeft ook permanent zitting gehad in die kamer.

De kamer heeft zitting gehouden op vrijdag.

b) 6e kamer :

Voorzitter : de heer CLOSSET, kamervoorzitter
Leden : de heren HANOTIAU en LEROY, staatsraden
Griffiers : mevr. MALCORPS-DEVOS en, voor de zaken in het Duits, mevr. NOTEBAERT.

Staatsraad HANSE heeft ook permanent zitting gehad in die kamer. De staatsraden HANOTIAU, LEROY en KREINS hadden erin zitting voor de zaken in het Duits.

De kamer heeft zitting gehouden op woensdag.

c) 11e kamer (gewoon kort geding en kort geding vreemdelingen):

Voorzitter : de heer TAPIE, eerste voorzitter
Leden : de heer GEUS, mevr. THOMAS, de heren HANOTIAU, LEROY, MESSINNE, BOUCQUEY, WETTINCK, KREINS, HANSE en LIENARDY, staatsraden (1)
Griffiers : mevr. NOTEBAERT en twee toegevoegde griffiers, mevr. CARLIER en mevr. MARTOU, bestuursecretarissen-juristen.

(1) Tot 7 maart 1995 was de kamer samengesteld uit de heer TAPIE, eerste voorzitter, en de staatsraden BOUCQUEY en KREINS, met als plaatsvervangend lid staatsraad WETTINCK.

De kamer heeft zitting gehouden op maandag en donderdag, alsook op andere dagen voor de dringende zaken.

2. Nederlandstalige kamers.

Na de instelling van een 10e aanvullingskamer, waren de Nederlandstalige kamers als volgt samengesteld :

a) 4e kamer :

Voorzitter : de heer BORRET, kamervoorzitter
Leden : de heer DE BRABANDERE en mevr. BRACKE,
staatsraden
Griffier : mevr. VAN AELST.

De kamer heeft zitting gehouden elke dinsdag, alsook op andere dagen voor de beroepen in kort geding volgens de rechtspleging bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

b) 7e kamer :

Voorzitter : de heer VERMEIRE, kamervoorzitter
Leden : mevr. VRINTS en, tot 29 november 1994,
mevr. TULKENS, daarna, vanaf die datum, de
heer STEVENS, staatsraden.
Griffiers : de heer DE SLOOVER en mevr. BAMPS, deze
laatste is bestuurssecretaris-juriste.

De kamer heeft zitting gehouden elke donderdag, alsook op andere dagen voor de beroepen in kort geding volgens de rechtspleging bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

c) 10e kamer :

Voorzitter : de heer BAETEMAN, voorzitter van de Raad van
State
Leden : de heren BEIRLAEN en STEVENS, staatsraden
Griffiers : mevr. DOMS en een toegevoegd griffier
mevr. BAMPS, bestuurssecretaris-juriste.

De kamer heeft zitting gehouden elke maandag, alsook op andere dagen voor dringende zaken.

3. Tweetalige kamer.

De 5e tweetalige kamer was samengesteld als volgt :

Voorzitter : de heer TAPIE, eerste voorzitter
(plaatsvervanger : de heer BAETEMAN, voorzitter van de Raad van State)

Leden : de heer STRYCKMANS, kamervoorzitter (plaatsvervangster : mevr. VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, kamervoorzitter) en de heren ANDERSEN, kamervoorzitter, of DE BRABANDERE, staatsraad

Griffiers : mevr. WECKX en mevr. NOTEBAERT.

In de zaken waarin aanvankelijk een eentalige kamer geadieerd is, heeft de staatsraad die belast was met het verslag in die kamer, indien hij tweetalig was, de plaats ingenomen van het lid of de plaatsvervanger die behoort tot hetzelfde taalstelsel als hij.

B. Verdeling van de zaken over de kamers.

De zaken die met toepassing van de bepalingen betreffende het gebruik van de talen tweetalig zijn, worden van rechtswege beslecht door de tweetalige kamer.

De Duitstalige zaken worden beslecht door de zesde kamer in de hierboven vermelde samenstelling (zie A., punt 1, b).

De eentalig Nederlandse en Franse zaken worden onder de kamers verdeeld volgens de hiernavolgende criteria.

1. Franstalige kamers;

a) Volgens de bevoegde overheid :

| <u>IIIe kamer</u> | <u>VIe kamer</u> | <u>XIe kamer</u> |
|-------------------------------------|---------------------------|------------------|
| Economie | Eerste Minister | Alle zaken in |
| Landsverdediging | Telecommunicatie | kort geding |
| Sociale Zaken | Binnenlandse Zaken | |
| Pensioenen | Begroting | |
| Volksgezondheid | Financiën | |
| Justitie | Buitenlandse handel | |
| Landbouw | Vervoer | |
| Kleine en middelgrote ondernemingen | Wetenschapsbeleid | |
| Werkgelegenheid en arbeid | Ambtenarenzaken | |
| Sociale Integratie | Buitenlandse Zaken | |
| Leefmilieu | Veiligheid | |
| | Ontwikkelingssamenwerking | |
| | Franse Gemeenschap | |

b) Volgens het onderwerp van de aanvraag (bestreden beslissing) :

| <u>IIIe kamer</u> | <u>VIe kamer</u> | <u>XIe kamer</u> |
|--|---|------------------|
| Ruimtelijke ordening | Cultuur | Alle zaken in |
| Leefmilieu | Onderwijs | kort geding |
| Stedebouw | Toerisme | |
| Bouwvergunningen | Sport | |
| Bescherming monumen- ten of landschappen | Taalkaders | |
| Exploitatievergun- ningen | Overheidsopdrachten | |
| Onteigeningen | Belastingen | |
| Openbare Werken | Mijnzaken | |
| Huisvesting | Duitstalige zaken | |
| Middenstand | Oorlogsschade | |
| Kongoschade | Water | |
| Malmédyschade | Post | |
| Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn | Belgacom | |
| Vreemdelingen | Provincie- en gemeente- personeel (behalve OCMW) | |

N.B. De rechtspositieregelingen van de federale personeelsleden worden behandeld naargelang van de bevoegde minister (behalve de taalkaders).

2. Nederlandstalige kamers.

a) Volgens de bevoegde overheid :

| IVe Kamer | VIIe Kamer | Xe Kamer |
|---|--|---|
| Binnenlandse Zaken (zowel federaal als gewest) | Ruimtelijke Ordening Leefmilieu | Eerste Minister Justitie |
| Onderwijs : alles met in- begrip van zaken statuut ambtenaren verbonden aan departement onderwijs, gebouwenfonds, ARGO e.d. | | Openbaar Ambt Financiën |
| Cultuur (+ statuut be- trokken ambtenaren) | | Tewerkstelling en Arbeid |
| Openbare Werken (Min. van Overheids- bedrijven) | | Sociale Zaken |
| Verkeerswezen | | Landsverdediging |
| Economische Zaken | | Pensioenen |
| Middenstand | | Landbouw |
| Post en Belgacom/Regie der Luchtwezen (met inbegrip van statuut- zaken) | | Volksgezondheid en Ge- handicaptenbeleid |
| Energie | | Begroting |
| Brusselse Gewest (behalve Ruimtelijke en Leefmilieu VIIe) | | Buitenlandse betrek- kingen |
| | | Ontwikkelings- samenwerking |
| | | Buitenlandse Handel |
| | | Wetenschapsbeleid |
| | | Institutionele Hervor- mingen |

b) Volgens de aard van de zaak (bestreden beslissing)

| IVe Kamer | VIIe Kamer | Xe Kamer |
|--|---|--|
| alle aanbestedingen | besluiten van de bur- gemeester genomen in toepassing van het Vlaams reglement be- treffende de milieu- vergunning | Binnenlandse Zaken : zaken i.v.m. Vreem- delingen en de Rijks- wacht |
| alles i.v.m. belastingen (met inbegrip van milieu- heffingen e.d) | monumenten en land- schappen | alle zaken i.v.m. "statuut ambtenaren" op federaal vlak of ge- meenschapsvlak behalve Onderwijs en Cultuur |
| alle zaken i.v.m. statuut personeel van de gemeenten of provincies | | beslissingen i.v.m. onbewoonbaarverklarin- gen |
| alles i.v.m. onteigeningen buurtwegen | | alles i.v.m. O.C.M.W.'s (met inbegrip van sta- tuut van het personeel) |

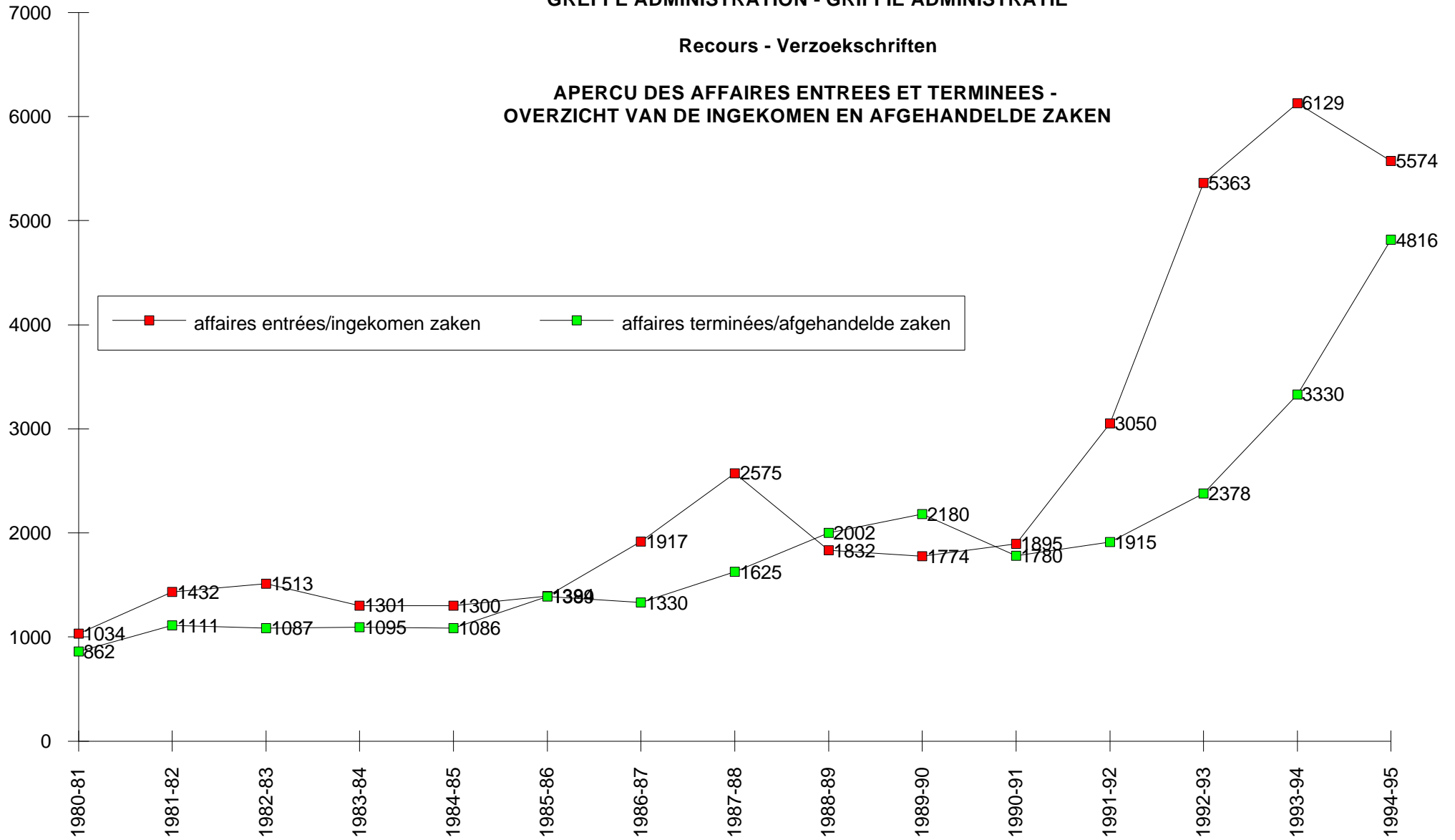
C. Zaakaanbod (statistieken).

1. Betwiste zaken.

a) Algemeen schema van de ontwikkeling van de betwiste zaken.

De onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van het aantal ingestelde beroepen en die van de handelingen - arresten of afvoeringen - waardoor die procedures zijn beëindigd.

GREFFE ADMINISTRATION - GRIFFIE ADMINISTRATIE
Recours - Verzoekschriften
APERCU DES AFFAIRES ENTREES ET TERMINEES -
OVERZICHT VAN DE INGEKOMEN EN AFGEHANDELDE ZAKEN



Uit de bovenstaande grafiek volgt dat tussen 1990 en 1995 het zaakaanbod gevoelig is toegenomen en het aantal hangende zaken aanzienlijk is vermeerderd.

Voor dat tijdvak zien de cijfers er, nader bekeken, als volgt uit :

- Aantal binnengekomen zaken :

| | Aantal dossiers ingeschreven op de algemene rol | Schorsingen "niet- vreemdelingen" | Schorsingen "vreemdelingen" | Totaal schorsingen |
|----------------------------|--|---|--------------------------------|-----------------------|
| Situatie per 31.08.1990 | 41.876 | 193 | 7 | 200 |
| 1990-1991 | 1.895 | 211 | 14 | 225 |
| 1991-1992 | 3.050 | 510 | 496 | 1.006 |
| 1992-1993 | 5.363 | 1.634 | 2.541 | 4.175 |
| 1993-1994 | 6.129 | 692 | 3.148 | 3.840 |
| 1994-1995 | 5.574 | 1.076 | 2.287 | 3.363 |
| Situatie per 31.08.1995 | 63.887 | 4.316 | 8.493 | 12.809 |

Bij die tabel hoort een toelichting : een enkel rolnummer wordt toegekend aan de verzoekschriften die een zelfde aangelegenheid betreffen, voor zover de verzoeker of de verzoekers dezelfde zijn en de bestreden handeling of handelingen dat ook zijn; de cijfers die voorkomen in de eerste kolom omvatten dus zowel verzoekschriften die alleen tot nietigverklaring strekken als verzoekschriften die strekken tot schorsing of tot het nemen van voorlopige maatregelen of tot het opleggen van een dwangsom. Wanneer een zelfde verzoeker, bij voorbeeld, tegen een zelfde verwerende partij verscheidene beroepen instelt, een met het oog op de nietigverklaring van de akte, een met het oog op de schorsing ervan, een met het oog op het verkrijgen van een dwangsom of een voorlopige maatregel, geldt dat dus als één dossier in de statistiek. De vermelde cijfers omvatten dus dossiers waarop in verschillende stadia onderscheiden procedures van toepassing zijn, tussen dezelfde partijen en met betrekking tot een zelfde akte.

Om die reden bevat de tabel drie andere kolommen die het aantal beroepen in gewoon kort geding en in kort geding "vreemdelingen" specificeren en in de vierde kolom het totaal ervan opgeven. Maar statistisch omvat het aantal ingekomen zaken die op de algemene rol zijn ingeschreven, mede het aantal schorsingszaken en de zaken waarin een dwangsom of voorlopige maatregelen worden gevorderd.

Hoe het ook zij, uit de cijfers van de tabel blijkt dat het aantal ingekomen dossiers gedurende de beschouwde periode toegenomen is met 22.011 eenheden, dat is ongeveer de helft van de dossiers die binnengekomen zijn tijdens gans de periode 1948-1990 ... In die 22.011 dossiers zitten de 12.809 vorderingen tot schorsing. Ook al gingen veel van die vorderingen gepaard met gelijktijdig of achteraf ingestelde beroepen tot nietigverklaring, zodat mag worden gesteld dat een groot deel van die 12.809 vorderingen tot schorsing terug te vinden is in de cijfers van de eerste kolom, zowel als beroep tot nietigverklaring dan als vordering tot schorsing, desalniettemin komt een aanzienlijk aantal beroepen er alleen in voor als vorderingen tot schorsing en vormt de geschillenberechting in kort geding derhalve een belangrijke oorzaak van de toename van het aantal binnengekomen zaken.

- Statistieken van de afgehandelde zaken en van de hangende zaken.

| | Ingekomen zaken | Afgehandelde zaken | | | Hangende zaken |
|-------------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|--|
| | | door arrest | door afvoering/ samenvoeging | Totaal | |
| Situatie per 31.08.1990 | 41.876 | - | - | 36.136 | 5.740 |
| 1990-1991 | 1.895 | 1.663 | 117 | 1.780 | 5.855 |
| 1991-1992 | 3.050 | 1.679 | 238 | 1.915 | 6.990 |
| 1992-1993 | 5.363 | 2.053 | 325 | 2.378 | 9.975 |
| 1993-1994 | 6.129 | 2.196 | 1.134 | 3.330 | 12.774 |
| 1994-1995 | 5.574 (6 duitst. zaken inb.) | 3.095 | 1.721 | 4.816 (6 duitst. zaken inb.) | 13.532 (cijfer niet beschikbaar v.d. duitst. zaken) |
| Situatie per 31.08.1995 | 63.887 | - | - | 50.355 | 13.532 |

Men ziet dus dat het aantal hangende dossiers gegroeid is van 5.740 in 1990 tot 13.532 op 31 augustus 1995. Maar men ziet ook dat gedurende dat tijdvak 14.219 dossiers afgehandeld zijn kunnen worden, dat is dus in vijf jaar ongeveer 35% van het aantal zaken die afgehandeld zijn gedurende de jaren 1948-1990.

Er dient te worden gewezen op het aanzienlijk aantal zaken die afgehandeld zijn doordat ze van de rol zijn afgevoerd. Zo waren er voor het jaar 1994-1995 ongeveer 1.500 zaken die door

de griffie automatisch zijn afgevoerd (van de 1.721 zaken die afgehandeld zijn "door afvoering/samenvoeging", zie derde kolom van de tabel) : het gaat om vorderingen tot schorsing waarbij niet tegelijkertijd of achteraf, binnen de wettelijke termijn, beroepen tot nietigverklaring zijn ingesteld, alsmede om de zeldzamere gevallen van beroepen waarvoor binnen de gestelde termijn geen zegelrecht is gekweten door de belanghebbenden.

In die omstandigheden is het van belang te weten dat de cijfers slechts onvolkomen de werkelijke omvang weergeven van de activiteiten van de afdeling administratie uitspraak doende in de geschillenberechting, want ze hebben vaak betrekking op verschillende rechtsplegingen die - ten gronde of in tussengeschieden - gevolgd zijn in een zelfde aangelegenheid, die, zoals zoëven is beklemtoond, in de statistiek als één eenheid wordt geteld. Indien er in een zaak echter een beroep ten gronde is en een of meer beroepen die strekken tot tussenmaatregelen (kort geding, enz.), vergt die situatie vaak twee, zelfs meer onderzoeken van een zelfde dossier, zowel door het auditoraat als door de raad. Die bijzonderheid zal nog meer blijken uit de onderstaande statistieken betreffende het aantal gewezen arresten.

- Gewezen arresten :

Voor de jaren 1990-1995 zijn de cijfers over het geheel genomen de volgende :

| Gerechdel. jaar | Definitieve arresten | Tussen-arresten schorsing | Andere tussen-arresten | Verbeterde arresten | Totaal |
|-----------------|----------------------|---------------------------|------------------------|---------------------|--------|
| 1990-1991 | 1.663 | 204 | 192 | 0 | 2.059 |
| 1991-1992 | 1.679 | 732 | 237 | 6 | 2.654 |
| 1992-1993 | 2.053 | 1.468 | 133 | 2 | 3.656 |
| 1993-1994 | 2.196 | 2.544 | 201 | 4 | 4.945 |
| 1994-1995 | 3.087 | 2.813 | 101 | 10 | 6.011 |
| Totaal | 10.686 | 7.761 | 865 | 22 | 19.334 |

Voor het jaar 1994-1995 geeft de onderstaande tabel een detailoverzicht van het aantal :

- definitieve arresten waarmee een einde is gemaakt aan lopende procedures;

- tussenarresten waarmee geen einde is gemaakt aan zulke procedures en waaronder zich die bevinden waarmee uitspraak is gedaan over vorderingen in kort geding.

| <u>Definitieve arresten</u> | | <u>Tussenarresten</u> | |
|---|---------|---------------------------------------|---------|
| - nietigverklaring | : 390 | - heropening der debatten | : 86 |
| - verwerping | : 449 | - prejudiciële vraag | : 15 |
| - afstand | : 231 | - kort geding | : |
| - art. 14bis (niet-naleving termijnen verzending memo-ries) | : 1195 | - toegestaan | : 223 |
| - art. 14quater (geen verzoek tot voortzetting procedure na ver-slag) | : 239 | - afgewezen | : 2119 |
| - afvoering (bij arrest) | : 38 | - afstand | : 45 |
| - art. 93 (onbevoegdheid RvS of kennelijk niet-ontvankelijkheid) | : 303 | - geen grond om uit-spraak te doen | : 22 |
| - art. 94 (kennelijk gegronde beroepen) | : 62 | - uiterst dringende nood-zakelijkheid | : |
| - geen grond om uit-spraak te doen (in-trekking akte) | : 98 | - opgeheven | : 4 |
| - gemeenteraadsverkiezingen | : 69 | - bekrachtigd | : 53 |
| - verkiezingen O.C.M.W: | 5 | - niet-bekrachtigd | : 44 |
| - verkiezingen verkiezingsuitgaven | : 1 | - voorlopig | : 63 |
| - dwangsom | : 7 | - afwijzing | : 219 |
| <u>Totaal van de definitieve arresten</u> | : 3095 | - geen grond om uit-spraak te doen | : 13 |
| <u>Totaal van de verbeterende arresten</u> | : 10 | - afstand | : 3 |
| ALGEMEEN TOTAAL | : 6.020 | <u>Totaal van de tussenarresten</u> | : 2.915 |

Overzicht van de in 1994-1995 gewezen arresten.

- Totaal aantal arresten door de verschillende kamers gewezen tussen 1 september 1994 en 31 augustus 1995 :

| | | |
|-------------------------|---|-------|
| Nederlandstalige kamers | : | 2.603 |
| Franstalige kamers | : | 3.356 |
| tweetalige kamer (1) | : | 62 |
| | | <hr/> |
| | | 6.011 |

- Aantal arresten gewezen door de Algemene Vergadering :

| | | |
|---------------------------------|---|-------|
| Geen grond om uitspraak te doen | : | 8 |
| Verwijzing | : | 1 |
| | | <hr/> |
| | | 9 |

Totaal van de arresten :

6.020

b) Geschillen in vreemdelingenzaken.

De bovenstaande statistieken behoeven enige toelichting, want zij doen niet voldoende de grote plaats uitkomen die de "geschillen in vreemdelingenzaken" innemen in de activiteit van de afdeling administratie.

De onderstaande tabellen verstrekken die toelichtingen. Men leest daarin het aantal beroepen en het aantal sedert 1980 uitgesproken arresten af, rekening houdend met de aard van de vorderingen en van de genomen beslissingen.

(1) De zaken die voor de tweetalige kamer worden gebracht zijn verhoudingsgewijs niet erg talrijk : momenteel wachten 57 zaken op bepaling van de rechtsdag in het vernietigingscontentieux, 6 in kort geding; 11 dossiers zijn vastgesteld en de arresten worden eerlang uitgesproken; 78 vernietigingszaken zijn hangende (27 op de griffie, 46 op het auditoraat en 4 in afwachting van de indiening van het verslag).

- Affaires entrées depuis le 15 décembre 1980

| Années judiciaires - Gerechtelijk jaar | Annulations - Nietigver- klaring | Sursis Annulations - Opschorting Nietigver- klaring | Suspensions - Schorsing | Suspensions Annulations - Schorsing Nietigverkl. | Extrêmes urgents - Schorsing uiterst. dring. nood. | Mesures Provisoires - Voorlopige maatregelen | Total affaires entrées - Totaal ingekomen zaken |
|---|---|--|--|---|---|---|--|
| 1980-1981 (1) | 14 | 4 | - | - | - | - | 18 |
| 1981 - 1982 | 80 | 55 | - | - | - | - | 135 |
| 1982 - 1983 | 77 | 61 | - | - | - | - | 138 |
| 1983 - 1984 | 69 | 71 | - | - | - | - | 140 |
| 1984 - 1985 | 65 | 64 | - | - | - | - | 129 |
| 1985 - 1986 | 91 | 119 | - | - | - | - | 210 |
| 1986 - 1987 | 127 | 707 | - | - | - | - | 834 |
| 1987 - 1988 | 198 | 972 | - | - | - | - | 1.170 |
| 1988 - 1989 | 161 | 218 | - | - | - | - | 379 |
| 1989 - 1990 | 193 | 214 | - | 7 | - | - | 414 |
| 1990 - 1991 | 228 | 152 | - | 14 | - | - | 394 |
| 1991 - 1992 | 446 | 196 | 139 | 319 | 27 | 11 | 1.138 |
| 1992 - 1993 | 454 | 178 | 868 | 1.625 | 42 | 6 | 3.173 |
| 1993 - 1994 | 1.349 | 23 | 1.130 | 1.912 | 93 | 13 | 4.510 |
| 1994 - 1995 | 840 | - | 677 | 1.335 | 265 | 10 | 3.127 |
| TOTAUX - TOTAAL | 4.382 | 3.034 | 2.814 | 5.212 | 427 | 40 | 15.909 |

- Affaires terminées par arrêts ou par biffure automatique par le greffe depuis le 15 décembre 1980.

| Années judiciaires - Gerechtelijk jaar | Affaires terminées par arrêt - Afgehandelde zaken bij arrest | Biffures (annulations non timbrées) - Afgehandelde zaken schrapping v/d rol geen nietigverklaring | TOTAUX Affaires terminées - TOTAAL Afgehandelde zaken |
|---|---|--|--|
| 1980-1981 (1) | - | - | - |
| 1981 - 1982 | 25 | 1 | 26 |
| 1982 - 1983 | 45 | - | 45 |
| 1983 - 1984 | 100 | 1 | 101 |
| 1984 - 1985 | 88 | - | 88 |
| 1985 - 1986 | 97 | 2 | 99 |
| 1986 - 1987 | 174 | 10 | 184 |
| 1987 - 1988 | 320 | 77 | 397 |
| 1988 - 1989 | 701 | 72 | 773 |
| 1989 - 1990 | 739 | 62 | 801 |
| 1990 - 1991 | 580 | 20 | 600 |
| 1991 - 1992 | 451 | 45 | 496 |
| 1992 - 1993 | 713 | 540 | 1.253 |
| 1993 - 1994 | 980 | 697 | 1.677 |
| 1994 - 1995 | 1.590 | 1.314 | 2.904 |
| TOTAUX - TOTAAL | 6.603 | 2.891 | 9.444 |

- Affaires entrées, terminées et en instance depuis le 15 décembre 1980.

| Années judiciaires - Gerechtelijk jaar | Affaires entrées - Ingekomen zaken | Affaires terminées - Afgehandelde zaken | Affaires en instance - Hangende zaken |
|--|--|---|---|
| 1980-1981 (1) | 18 | - | 18 |
| 1981 - 1982 | 135 | 26 | 127 |
| 1982 - 1983 | 138 | 45 | 220 |
| 1983 - 1984 | 140 | 101 | 259 |
| 1984 - 1985 | 129 | 88 | 300 |
| 1985 - 1986 | 210 | 99 | 411 |
| 1986 - 1987 | 8.34 | 184 | 1.061 |
| 1987 - 1988 | 1.170 | 397 | 1.834 |
| 1988 - 1989 | 379 | 773 | 1.440 |
| 1989 - 1990 | 414 | 801 | 1.053 |
| 1990 - 1991 | 394 | 600 | 847 |
| 1991 - 1992 | 1.138 | 496 | 1.489 |
| 1992 - 1993 | 3.173 | 1.253 | 3.409 |
| 1993 - 1994 | 4.510 | 1.677 | 6.242 |
| 1994 - 1995 | 3.127 | 2.904 | 6.465 |
| TOTAUX - TOTAAL | 15.909 | 9.444 | 6.465 |

c) Gemiddelde duur van de afdoening van betwiste zaken

Het is niet mogelijk gebleken de gemiddelde duur van de afdoening van betwiste zaken exact te berekenen, en wel om twee redenen: enerzijds is het door de aan de gang zijnde informatisering, die thans alleen betrekking heeft op de procedure en niet op de statistieken, niet mogelijk gebleken die berekening te maken; anderzijds hebben de aanzienlijke toename van de verzoekschriften tijdens de jongste jaren, de omvang van het werk dat zulks van de griffiers en van de griffie vraagt, en het tekort aan personeel en middelen belet dat dit werk werd uitgevoerd.

Bij benadering kan echter worden gezegd dat de gemiddelde duur van de rechtspleging drie jaar bedraagt, met dien verstande dat binnen veel kortere, en soms zeer korte termijnen uitspraak wordt gedaan over sommige zaken, zoals de tussengedingen (beroepen in kort geding en vooral beroepen in kort geding volgens de procedure van de uiterst dringende noodzakelijkheid), in zaken waar de beroepen kennelijk gegrond, niet-ontvankelijk of niet-gegrond blijken, in zaken die van de rol worden geschrapt of waarvoor bepaald wordt dat er geen grond is om uitspraak te doen, respectievelijk verworpen worden doordat de termijnen voor het inzenden van de memories niet worden nageleefd of doordat na het verslag geen verzoek om voortzetting van het geding wordt ingediend (artikel 14bis, 14quater, 93 en 84 van de procedureregeling) of nog in zaken waar de verzoekers afstand doen van hun beroep.

2. Zaken buiten de geschillenberechting (adviezen).

a) Adviezen gegeven op basis van artikel 9 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (vragen en moeilijkheden van administratieve aard, welke niet betwist worden).

De afdeling administratie, die op 31 augustus 1990 1.107 keer om advies was verzocht, had op die datum 1.079 adviezen gegeven, zodat er nog 28 aanhangig waren.

Sedert 1 september 1990 heeft de statistische situatie zich als volgt ontwikkeld :

| | Affaires entrées Ingekomen zaken | Affaires terminées Afgehandelde zaken | Affaires en instance Hangende zaken |
|---|-------------------------------------|--|--|
| Situation au Situatie op 31.08.90 | 1.107 | 1.079 | 28 |
| 1990-1991 | 24 | 19 | 33 |
| 1991-1992 | 16 | 17 | 32 |
| 1992-1993 | 19 | 10 | 41 |
| 1993-1994 | 13 | 9 | 45 |
| 1994-1995 | 7 | 9 | 43 |
| Situation au Situatie op 31.08.95 | 1.186 | 1.143 | 43 |

b) Mijnzaken.

De afdeling administratie, die op 31 augustus 1990 1.824 keer om advies was verzocht, had op die datum 1.790 adviezen gegeven, zodat er nog 34 aanhangig waren.

Sedert 1 september 1990 heeft de situatie zich als volgt ontwikkeld (het gaat om zaken die grotendeels aan de 6e Franstalige kamer worden opgedragen) :

| | Affaires entrées Ingekomen zaken | Affaires terminées Afgehandelde zaken | Affaires en instance Hangende zaken |
|---|-------------------------------------|--|--|
| Situation au Situatie op 31.08.90 | 1.824 | 1.790 | 34 |
| 1990-1991 | 19 | 24 | 29 |
| 1991-1992 | 24 | 30 | 16 |
| 1992-1993 | 23 | 30 | 9 |
| 1993-1994 | 14 | 12 | 11 |
| 1994-1995 | 15 | 23 (1) | 3 |
| Situation au Situatie op 31.08.95 | 1.919 | 1.912 | 3 |

c) Statuten van Beroepsverenigingen.

Op 31 augustus 1990 waren 22.148 dossiers binnengekomen en waren er daarvan 21.917 onderzocht, waardoor er een overschot van 231 aanhangige dossiers was.

(1) Waarvan twee zaken betreffende mijnpolitieverordeningen en een zaak betreffende petroleumwinning en stookgas.

Sedert 1 september 1990 heeft de situatie zich als volgt ontwikkeld :

| | Affaires entrées Ingekomen zaken | Affaires terminées Afgehandelde zaken | Affaires en instance Hangende zaken |
|---|-------------------------------------|--|--|
| Situation au Situatie op 31.08.90 | 22.148 | 21.917 | 233 |
| 1990-1991 | 230 | 203 | 245 |
| 1991-1992 | 241 | 239 | 258 |
| 1992-1993 | 208 | 169 | 273 |
| 1993-1994 | 160 | 106 | 353 |
| 1994-1995 | 228 | 198 | 383 (1) |
| Situation au Situatie op 31.08.95 | 23.215 | 22.832 | 383 |

d) Beknopte samenvatting.

Aantal gegeven adviezen en aanhangige zaken tussen 1 september 1994 en 31 augustus 1995 :

| | <u>Gegeven adviezen</u> | <u>Aanhangige zaken</u> |
|--|-----------------------------|-----------------------------|
| - Artikel 9 van de gecoördineerde wetten : | 9 | 43 |
| - Mijnzaken : | 23 | 3 |
| - Beroepsverenigingen : | 198 | 383 |
| | <u>230</u> | <u>429</u> |

(1) In 158 nederlandstalige zaken behoort het initiatief aan de beroepsvereniging opdat het onderzoek zou kunnen voortgezet worden. In 97 franstalige zaken dient het initiatief genomen te worden door de beroepsverenigingen. Dit impliceert een reële achterstand van $383-274 = 109$ zaken.

3. Enkele constateringen

De zopas vermelde statistische gegevens leiden tot een aantal vaststellingen.

a) Sedert 1990 is het aantal ingediende beroepen in ongekende mate toegenomen : het aantal dossiers in betwiste zaken is gestaag toegenomen tot in 1994 (van 1.895 in 1990 tot 6.129 dossiers in 1994), waarna het zich in 1995 op ongeveer 5.500 dossiers gestabiliseerd heeft.

Die toename lijkt grotendeels te wijten aan de veralgemening van het uitstel van tenuitvoerlegging, aangezien de rechtzoekenden niet aarzelen om bij de Raad van State vorderingen tot schorsing aanhangig te maken zelfs wanneer niet aan alle voorwaarden voor die schorsing voldaan is, waarbij zij dan, als het arrest geen enkel middel ernstig acht, afzien van het vorderen van de nietigverklaring van de omstreden handeling.

Overigens wordt opgemerkt dat het aanzienlijke aantal vorderingen tot schorsing grotendeels te wijten is aan de vorderingen tot schorsing ingediend door de vreemdelingen, voornamelijk door de kandidaat-vluchtelingen.

Daarnaast dient erop te worden gewezen dat door de hervormingen der instellingen die sedert 1980 tot stand zijn gebracht, het aantal organen van besluitvorming fors toegenomen is, wat bijgedragen heeft tot de toename van zowel het aantal beroepen tot nietigverklaring als tot schorsing. Dat is inzonderheid het geval met de beroepen die gericht zijn tegen de verordeningen en handelingen die, niet meer zoals voorheen alleen door de federale overheid, de parastatale instellingen, de provincies en de gemeenten worden uitgevaardigd, maar voortaan ook door de gemeenschappen en de gewesten.

Ten slotte hebben de beroepen, ingesteld met het oog op de berechting van geschillen over verkiezingen (inzonderheid naar aanleiding van de verkiezingen voor de gemeenteraden en de raden voor maatschappelijk welzijn), bijgedragen tot de stijging van het aanbod van de zaken die binnen zeer korte termijnen ingediend en behandeld worden en hebben zij enigszins aan de normale afdoening van andere dossiers in de weg gestaan; zij hebben aan die situatie slechts tot op zekere hoogte schuld gehad, doch hebben een omvangrijk nieuw aanbod van geschillen teweeg gebracht ten gevolge van de nieuwe bevoegdheden die aan de Raad van State zijn opgedragen.

b) Ondanks die toename van het aantal geschillen, en wellicht dankzij de verhoging van het aantal magistraten in 1991, is het aantal arresten aanzienlijk toegenomen.

De statistieken over de beroepen ingesteld door vreemdelingen zijn echter verontrustend.

c) Op te merken valt dat vele van de behandelde dossiers niet tot een nietigverklaring of een schorsing hebben geleid : in 1994-1995 zijn er van de 3.095 definitieve arresten maar 452 nietigverklaringen uitgesproken, dat is ongeveer 14 percent, terwijl de overige dossiers aanleiding hebben gegeven tot verwerpingen wegens de zaak zelf of niet-ontvankelijkheid, tot afstand van beroep, tot schrappingen van de rol die bij arrest worden uitgesproken of tot beslissingen dat er geen grond is om uitspraak te doen; de beroepen in verkiezingszaken van hun kant zijn in het algemeen zelden toegewezen (zie infra, rechtspraak - Verkiezingen). Wat de rechtspleging in kort geding betreft, hebben in datzelfde jaar 276 verzoekschriften aanleiding gegeven tot schorsingen en stelt men vast dat, afgezien van de afstanden van geding en de gevallen waarin er geen grond is om uitspraak te doen, 2.386 vorderingen aanleiding hebben gegeven tot verwerping, niet-bevestiging of opheffing van de schorsing, zodat slechts 12,5 percent van de verzoekschriften tot een schorsing heeft geleid.

d) Wie het aantal beroepen tot nietigverklaring en tot schorsing optelt die tijdens het jaar 1994-1995 hebben gefaald om redenen van niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, onwetendheid, lijdzaamheid of nalatigheid van de verzoekers, wordt getroffen door het gewicht van de oorzaken van dat falen :

| | |
|--|------------|
| - geschrapt door de griffie : | 1.501 |
| - geschrapt door een arrest : | 38 |
| - Art. 14bis van de procedureregeling : | 1.195 |
| - Art. 14quater van de procedureregeling : | 239 |
| - Art. 93 van de procedureregeling : | <u>303</u> |
| | 3.276 |

Vele procedures in kort geding hebben tot verwerping van de vorderingen geleid doordat de verzoekers niet verschenen zijn.

Hier dienen de gunstige gevolgen qua vereenvoudiging en bespoediging van de rechtspleging te worden onderstreept van de wet van 17 oktober 1990 en van het koninklijk besluit van 7 januari 1991; de wijzigingen die door die beide teksten zijn ingevoerd, hebben het mogelijk gemaakt de achterstand van de afdeling administratie aanzienlijk te beperken.

Nochtans blijft de rechtspleging in die zaken vereisen dat de dossiers aandachtig worden onderzocht, dat verslagen worden opgesteld (behalve wanneer de griffie zaken van de rol afvoert en in het geval van vorderingen tot schorsing volgens de procedure van de uiterst dringende noodzakelijkheid) en moet in meer dan de helft van de gevallen de rechtsdag worden vastgesteld, de zaak ter terechtzitting worden behandeld en het arrest worden opgesteld.

e) het aantal tweetalige zaken is vrij bescheiden (42 arresten in het annulatiecontentieux en 10 in het schorsingscontentieux), wat verklaart waarom die kamer, zoals reeds vermeld, traditioneel bestaat uit tweetalige magistraten die aan andere kamers verbonden zijn.

f) De rechtzoekenden hebben van de procedures tot het opleggen van een dwangsom en tot het bevelen van voorlopige maatregelen weinig gebruik gemaakt. Zij lijken die nieuwe procedures nog niet goed te kennen.

g) Het onderzoek van de zaken neemt doorgaans veel tijd in beslag.

De invoering van het kort geding lijkt daarvan de oorzaak te zijn; aangezien het gebruik van die procedure zeer sterk is toegenomen, vergt het onderzoek van de vorderingen tot schorsing door het Auditoraat en de Raad veel tijd en zijn zowel de auditeurs als de leden van de Raad niet bij machte geweest een voldoende aantal dossiers ten principale te behandelen, ook al worden veel beroepen tot schorsing verworpen, vooral als de reden voor deze verwerping het feit is dat het middel of de middelen ongegrond lijken, en worden de verzoekers daardoor afgeschrikt om de nietigverklaring van de handeling die zij bestrijden te vorderen of daarmee door te gaan; bovendien moeten de auditeur-rapporteur en de geadieerde kamer bij vorderingen tot schorsing en nietigverklaring het dossier twee keer onderzoeken.

h) De Raad van State heeft sommige van zijn bevoegdheden weinig uitgeoefend.

Er wordt inzonderheid vastgesteld dat het aantal adviezen waarom met toepassing van artikel 9 van de gecoördineerde wetten of in mijnzaken wordt verzocht, de neiging vertoont allengs te verminderen, maar dat zulks niet het geval is met het aantal procedures tot bekrachtiging van de statuten van beroepsverenigingen, dat sedert 1990 min of meer op hetzelfde peil ligt.

Desalniettemin heeft de afdeling administratie in zaken buiten de geschillenberechting 230 adviezen gegeven en zijn er nog 429 dossiers aanhangig, vooral met betrekking tot beroepsverenigingen, wat het bewijs is van een aanzienlijk zaakaanbod, dat onvermijdelijk gevolgen heeft voor het zaakaanbod in de geschillenberechting, die de hoofdactiviteit van de afdeling is.

IV.

HET AUDITORAAT.

Onderzocht worden achtereenvolgens : de taken van het Auditoraat - reeds beknopt voorgesteld in het eerste deel van dit verslag - zodat de rol en de belangrijkheid ervan binnen de activiteiten van de Raad van State nog meer naar voren treden; de huidige organisatie ervan; de omvang van de activiteiten tijdens het afgelopen jaar (1); de maatregelen genomen of in overweging gegeven om bepaalde ondervonden moeilijkheden op te lossen; de specifieke problemen van het Auditoraat inzake computerisering.

A. De taken van het Auditoraat.

1. Opsomming van de taken.

Het Auditoraat bij de Raad van State heeft als algemene opdracht het onderzoek van de aangebrachte zaken te doen, dit zowel in de afdeling wetgeving als in de afdeling administratie.

Voor de afdeling wetgeving onderzoekt het bevoegde lid van het Auditoraat de overgelegde teksten van voorontwerpen en voorstellen van wet, decreet en ordonnantie, en ontwerpen van besluiten, ondervraagt hij eventueel de aangewezen ambtenaar en stelt een verslag op over zijn bevindingen m.b.t. de kwaliteit en de doelmatigheid van de voorgelegde teksten, dit ten behoeve van de kamers wetgeving van de Raad, waar hij verslag uitbrengt en deelneemt aan de besprekingen en eventueel met bijkomende onderzoeken wordt belast.

Voor de afdeling administratie stelt de auditeur aan de hand van het administratief dossier en de tussen partijen gewisselde memories een geschreven verslag op waarin de problemen van ontvankelijkheid, bevoegdheid en de aangevoerde middelen tot vernietiging op feitelijke en

(1) Zoals is vermeld in de inleiding, wordt eraan herinnerd dat de statistieken van het Auditoraat, zoals gebruikelijk, zijn opgemaakt op basis van het kalenderjaar, maar dat het Auditoraat besloten heeft ze voortaan (vanaf 1 september 1995) te doen overeenstemmen met het gerechtelijk jaar. De statistieken zullen dus eenvormiger zijn in de latere verslagen van de Raad van State.

juridische gegrondheid onderzocht worden, en zowel voor de annulatieberoepen als voor de vorderingen tot schorsing geeft hij een advies op de openbare terechtzitting.

2. Aard van de taken.

a) Oorspronkelijkheid van de taken.

Het Auditoraat is een originele instelling die niet volledig te vergelijken is met het openbaar ministerie bij de gewone hoven en rechtbanken.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat geeft zijn advies aan het slot van de debatten en het arrest vermeldt dat het advies al dan niet gelijkluidend is met het arrest; de wetgever heeft immers gewild dat de voor de Raad van State gebrachte zaken aan een tweevoudig onderzoek worden onderworpen: het eerste eindigt, na het verslag van de staatsraad-rapporteur en de pleidooien, met een ter terechtzitting gegeven advies; dat advies is hoofdzakelijk gericht tot de Raad, waaraan de magistraat van het Auditoraat zegt wat hij zou doen indien hij tot taak had recht te spreken; hij drukt zich uit in het openbaar en wordt door de partijen gehoord. In de uitoefening van die adviserende taak, waarin hij noodzakelijkerwijs blijk moet geven van objectiviteit en onpartijdigheid, vervult de magistraat van het Auditoraat aldus een soortgelijke taak als die welke het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken vervult in de gevallen waarin het niet optreedt als vervolgende partij. Maar het parket beschikt over andere middelen om op te treden dan adviezen; het kan vorderen en vooral ambtshalve optreden; het kan uit eigen beweging een strafvordering instellen. Het Auditoraat van zijn kant kan niet uit eigen beweging een strafvordering instellen, dat wil zeggen dat het niet het recht bezit om uit naam van zijn ambt beroep in te stellen tegen een onwettige handeling of verordening. Dat initiatiefrecht komt toe aan de verzoekende partijen.

De wijze waarop het Auditoraat evenwel het onderzoek van de zaken verricht, maakt dat het de eerste rechter is in dat onderzoek; de leden van het Auditoraat, die onafhankelijker zijn dan de leden van het openbaar ministerie, voor wie beweerdelijk geldt "la plume est serve, la parole est libre", zijn in ruime mate onafhankelijk: zij schrijven en zeggen vrij hun mening, zonder dat ze van wie dan ook een bevel krijgen.

Het is wel zo dat de adjunct-auditeurs werken onder leiding van een eerste auditeur. De reden hiervoor is dat het gaat om magistraten die pas geslaagd zijn voor het vergelijkend examen, die aan het begin van hun loopbaan staan en die als zodanig nog leiding behoeven. Maar een lid van het Auditoraat blijft normalerwijs slechts twee jaar adjunct-auditeur, en in die termijn is het tijdvak begrepen waarin de betrokkene, in voorkomend geval, het ambt van adjunct-referendaris in het Coördinatiebureau heeft uitgeoefend. Gedurende die periode geeft hij geen advies op de openbare terechtzitting, maar de auditeur-generaal kan hem machtigen dat advies te geven indien hij meer dan één jaar dienst telt.

Daar komt bij dat de onafhankelijkheid die aan de leden van het Auditoraat wordt gewaarborgd, als men de voor- en nadelen ervan afweegt, zowel de instelling als de rechtzoekenden ten goede lijkt te komen. Wanneer de oplossingen niet overeenstemmen en in het arrest een uitspraak wordt gedaan die verschilt van de conclusie van het advies, dan kunnen de rechtzoekende en de Raad van State er toch op rekenen een onderzoek van groot belang over een juridische kwestie aan te treffen.

b) Grenzen en moeilijkheid van de taken.

- De onafhankelijkheid van de auditeur is echter niet onbeperkt.

Zij richt zich vooral tot zijn intellectuele en juridische benadering van de vorderingen die zijn ingeleid.

Aangezien de eerste opdracht van de Raad van State moet zijn te zorgen voor een goede rechtsbedeling binnen een redelijke termijn, moet er een correct evenwicht worden gezocht tussen grondigheid en progressie van het onderzoek.

Het Auditoraat gaat aldus meer en meer over tot een actief dossierbeheer, in die zin dat voor oudere dossiers de partijen worden aangeschreven ten einde de evolutie in de rechtstoestand van de bij de zaak betrokken partijen nauwkeurig te kennen.

Tegenpartijen worden gewezen op hun verantwoordelijkheid wanneer bv. een aangevochten onteigeningsbesluit, voorbijgestreefd door een wijziging in het gewestplan, niet meer tot onteigening kan leiden.

Verzoekers worden gevraagd naar hun actueel belang of belangstelling wanneer zij in de loop van het geding hetzij op een andere wijze voldoening hebben gekregen, hetzij een andere oplossing hebben kunnen geven aan hun verzuchtingen, bv. door de vestiging van een hinderlijke inrichting buiten de dorpskom, terwijl hun beroep gericht was tegen de weigering van een dergelijke vestiging in een woonwijk.

- Wanneer er een ruime achterstand is bij de verwerking van de zaken, moeten meer doeltreffende werkmethodes worden angewend en moet er gestreefd worden naar meer proceseconomie.

De richting aangegeven door de laatste wetswijzigingen die er alle toe geleid hebben de betere rechtsbescherming van de rechtsonderhorige meer te benadrukken, moet daarbij gevolgd worden.

Aldus kan de Raad van State voortaan niet alleen vernietigen, doch ook schorsen, voorlopig schorsen, alle nodige maatregelen bevelen, een dwangsom opleggen, een bevel geven.

Deze nieuwe bevoegdheden werden aan de Raad van State toegekend, niet om het objectief karakter te accentueren, wel om de belangen van de bij het geding betrokken partij(en) te vrijwaren, wanneer zij kunnen aantonen dat een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aanwezig is, dat er uiterst dringende noodzakelijkheid is, dat hun belangen moeten worden veilig gesteld, dat een nieuwe overheidsbeslissing ontbreekt of dat de onthoudingsplicht niet geëerbiedigd wordt.

De bepalingen in onze wetten die de partijen een actieve medewerking opleggen voor de uitwisseling van de memories, de neerlegging van het administratief dossier, de tussenkomst, en die daaraan gevolgen hechten wat betreft het belang van de partijen, beklemtonen eens te meer dat de opvolging van de dossiers uitermate belangrijk is.

- Het arrest COLLART, nr.38.789 van 19 februari 1992 dat meer bepaald handelt over de mogelijkheid tot wraking van een auditeur, heeft duidelijk aangetoond dat de leden van het Auditoraat op dezelfde wijze als de staatsraden blijk moeten geven van gehele objectiviteit en onpartijdigheid en dat zij op dezelfde gronden door de partijen kunnen gewraakt worden wanneer aan hun onpartijdigheid zou kunnen getwijfeld worden.

In dit arrest wordt nogmaals met nadruk gesteld dat sedert de wet van 15 april 1958, de leden van het Auditoraat hun advies geven op de openbare terechtzitting vóór de sluiting van de debatten en dat de wetgever zodoende gewild heeft dat de zaken die aan de Raad van State worden voorgelegd het voorwerp uitmaken van een dubbel onderzoek waarvan het eerste beëindigd wordt door het advies van de auditeur ter terechtzitting gegeven.

- Hierbij aansluitend kan er worden opgemerkt dat in zaken waarin thans toepassing wordt gemaakt van artikel 21, zesde lid, van de wetten op de Raad van State, en van artikel 14quater van het algemeen procedurereglement, het dubbel onderzoek uiteindelijk wordt herleid tot het ene onderzoek door het Auditoraat, wanneer de auditeur in een grondig verslag de vordering onontvankelijk of ongegrond verklaart, en zodoende de verzoekende partij in die mate overtuigt dat zij geen voortzetting van het geding meer vraagt.

In dergelijke zaken wordt het geding in feite beslecht door het verslag van de auditeur, waarop dan het formeel arrest volgt dat de afstand van geding toewijst.

De vraag rijst of deze werkwijze door de wetgever niet zou uitgebreid worden tot de schorsingsprocedure.

B. Organisatie van het Auditoraat.

1. Structuren.

Het Auditoraat bestaat uit de auditeur-generaal, de adjunct-auditeur-generaal en 48 eerste auditeurs, auditeurs en adjunct-auditeurs.

De auditeur-generaal is de heer ROELANDT, die Nederlandstalig is, en de adjunct-auditeur-generaal is de heer MENDIAUX, die Franstalig is.

Taalkundig beschouwd telt het Auditoraat 25 Nederlandstaligen en 25 Franstaligen; 8 van hen zijn wettelijk tweetalig; 2 zijn wettelijk drietalig.

Per taalrol bestaan er vijf secties, elk samengesteld uit vijf auditeurs waarvan een fungeert als afdelingshoofd :

| Secties | N. | F. |
|----------------|--------------------------------------|--|
| I | Wetgeving | Algemene zaken en administratieve cassatie |
| II | Statuten en administratieve cassatie | Statuut en onderwijs |
| III | Ondergeschikte besturen en Onderwijs | Ondergeschikte besturen en ruimtelijke ordening en stedebouw |
| IV | Vreemdelingen en algemene zaken | Wetgeving |
| V | Ruimtelijke Ordening en Stedebouw | Vreemdelingen |

De hoofdtaken en de leden van deze secties zijn de volgende :

Nederlandstalig (1).

Bevoegdheden.

Leden.

Auditeur-generaal :

M. ROELANDT

De contentieux inzake :

- Rechterlijke macht
- Statuut ambtenaren

(1) Toestand op 31.8.1995.

Sectie I

Het onderzoek van de wetgevende en reglementaire teksten die voor advies aan de Afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

Het administratief contentieus wordt behandeld door de andere secties.

Sectie II

- Statuut ambtenaren (Nationaal, Vlaamse Gemeenschap en Brussels Hoofdstedelijk Gewest)
- Administratieve rechtscolleges (o.m. beroepskamer O.C.M.W. vergoedingspensioenen, Vaste Beroepscommissie voor de vluchtelingen)
- Verkiezingsuitgaven
- Reglementaire akten m.b.t. voormelde bevoegdheden

Sectie III

- Onderwijszaken (Nationaal, Vlaamse Gemeenschap, en ondergeschikte besturen)
- Ondergeschikte besturen
- Duitstalige Gemeenschap
- Verkiezingszaken
- Buurtwegen
- Reglementaire akten m.b.t. voormelde bevoegdheden

AFDELING I (Wetgeving)

| | |
|------------------------------|---|
| B. SEUTIN | Auditeur- Sectiehoofd |
| P. DEPUYDT | Auditeur |
| W. VAN VAERENBERGH | Auditeur |
| G. VAN HAEGENDOREN | Auditeur |
| R. THIELEMANS (Mevr.) | Auditeur |
| G. JACOBS | Eerste Auditeur (gedeta- cheerd) |

AFDELING II

| | |
|-----------------------------|------------------------------------|
| F. GEENS (Mevr.) | Eerste Auditeur- Sectiehoofd |
| W. VAN NOTEN | Eerste Auditeur |
| R. AERTGEERTS | Auditeur |
| R. VANDER ELSTRAETEN | Auditeur |
| M. LEFEVER | Auditeur |

AFDELING III

| | |
|---------------------------|------------------------------------|
| H.F.J. VERHULST | Eerste Auditeur- Sectiehoofd |
| A. VANDENDRIESSCHE | Eerste Auditeur |
| R. VAN DER GUCHT | Auditeur |
| F. DE BUEL | Auditeur |
| J. LUST | Auditeur |

Sectie IV

- Vreemdelingenzaken
- Volksgezondheid
- Leefmilieu
- Landbouw
- Middenstand
- Cultuur
- Sociale zaken
- Arbeid en Tewerkstelling
- Gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen
- Verkeer en Infrastructuur
- Openbare aanbestedingen
- Reglementaire akten m.b.t. voormelde bevoegdheden

AFDELING IV

- | | |
|----------------------|-----------------------------|
| J. DE COENE | Eerste Auditeur-Sectiehoofd |
| E. HAESBROUCK | Auditeur |
| J. BAERT | Auditeur |
| J. STEVENS | Auditeur |
| E. LANCKSWERT | Auditeur |

Sectie V

- Stedebouw en Ruimtelijke Ordening
- Monumenten en Landschappen
- Economische Zaken - Verzekeringen
- Orden
- Fiscale en financiële zaken
- Openbaarheid van bestuur
- Mijnzaken
- Onteigeningen
- Reglementaire akten m.b.t. voormelde bevoegdheden

AFDELING V

- | | |
|------------------------|-----------------------------|
| J. HUBREGTSEN | Eerste Auditeur-Sectiehoofd |
| P. DE WOLF | Eerste Auditeur |
| J. BOVIN | Eerste Auditeur |
| J. DRIJKONINGEN | Auditeur |
| G. DEBERSAQUES | Auditeur |

Franstalig (1).

Bevoegdheden.

Leden.

Ch. MENDIAUX
Adjunct-auditeur-generaal

Afdeling IV

Afdeling IV

Wetgeving

| | |
|--------------------|------------------|
| J. REGNIER | Eerste auditeur |
| B. JADOT | Auditeur |
| P. ERNOTTE | Auditeur |
| J.L. PAQUET | Auditeur |
| M. PAUL | Adjunct-auditeur |

Het administratief contentieux wordt behandeld door de andere afdelingen.

Afdeling I

Afdeling I

- administratieve cassatie (vaste beroepscommissie voor de vluchtelingen; commissie voor de vergoedingspensioenen)
- overheidsopdrachten
- landbouw
- verkeer en infrastructuur
- volksgezondheid
- middenstand
- cultuur
- economische en sociale zaken
- werkgelegenheid en arbeid
- financiële en fiscale geschillen
- mijnzaken
- beroepsorden
- reglementaire akten m.b.t. de voormelde bevoegdheden

| | |
|---------------------------|-----------------|
| J. FORTPIED | Eerste auditeur |
| B. HAUBERT (mevr.) | Auditeur |
| P. NIHOUL | Auditeur |
| J. JAUMOTTE | Auditeur |
| C. DEBROUX (mevr.) | Auditeur |

(1) Toestand op 31.8.1995.

Afdeling II

- rechtspositieregeling ambtenaren (Nationaal, Franse Gemeenschap, Waals Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest)
- Onderwijs, ongeacht de organiserende instantie
- Rechterlijke macht
- Reglementaire akten m.b.t. voormelde bevoegdheden

Afdeling II

- E. DEBRA** Eerste auditeur
- P. BOUVIER** Auditeur
- O. DAURMONT (mevr.)** Auditeur
- A. DEBUSSCHERE (mevr.)** Auditeur
- P. HERBIGNAT** Auditeur

Afdeling III

- Rechtspositieregeling ambtenaren lagere overheden (provincies, gemeenten, OCMW's, intercommunale verenigingen)
- Verkiezingszaken
- Wegen
- Ruimtelijke ordening en stedenbouw
- Leefmilieu
- Monumenten en Landschappen
- Gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen
- Verkiezingsuitgaven
- Administratieve cassatie (beroepskamers OCMW)
- Onteigeningen
- Reglementaire akten m.b.t. voormelde bevoegdheden

Afdeling III

- J.M. DAGNELIE** Eerste auditeur
- M. QUINTIN** Auditeur
- P. GILLIAUX** Auditeur
- S. GUFFENS (mevr.)** Auditeur
- J. VANHAEVERBEEK** Auditeur (gedetacheerd)
- I. KOVALOVSKY** Auditeur
- J.F. NEURAY** Auditeur

Afdeling V

- Vreemdelingen
- Reglementaire akten m.b.t. voormelde bevoegdheden

Afdeling V

- B. DEROUAUX** Eerste auditeur
- D. BATSELE** Auditeur (gedetacheerd)
- S. SAINT-VITEUX** Auditeur
- G. BEECKMAN de CRAYLOO (mevr.)** Auditeur
- R. HENSENNE** Auditeur

2. Wervingen.

De adjunct-auditeurs en de adjunct-referendarissen worden aangeworven door middel van een vergelijkend examen.

De ervaring - en dat is een doorslaggevend beoordelingsgegeven - heeft aangetoond dat degenen die geslaagd zijn voor het vergelijkend examen, in staat waren om na een korte voorbereidingsperiode efficiënt deel te nemen aan de werkzaamheden van de Raad van State.

Om aan het vergelijkend examen te mogen deelnemen moeten de gegadigden aan de volgende voorwaarden voldoen :

- 1° ten volle zevenentwintig jaar oud zijn;
- 2° doctor of licentiaat in de rechten zijn;
- 3° over drie jaar nuttige juridische beroepservaring beschikken.

Het vergelijkend examen dat wordt afgelegd ten overstaan van een door de Raad van State samengestelde examencommissie bestaat eerst uit drie schriftelijke gedeelten (verslag over een dossier - kritische bespreking van een arrest - kritische beoordeling van een wet- of verordeningstekst), vervolgens, na ongeveer twee maanden, uit een mondeling gedeelte met een bespreking van de drie schriftelijke examengedeelten en een gedachtenwisseling over fundamentele problemen van het staats- en bestuursrecht door de gegadigde te kiezen uit een lijst van thema's die door de examencommissie opgesteld wordt.

De gegadigde moet voor de schriftelijke en mondelinge gedeelten samen zestig percent van de punten behalen.

De geldigheid van het examen bedraagt drie jaar; de geslaagden worden in de volgorde van hun rangschikking

benoemd in de plaatsen die gedurende dat tijdvak vacant worden (1).

C. Zaakaanbod (statistieken).

Hier komt alleen de hoofdactiviteit van het Auditoraat aan bod, te weten die welke betrekking heeft op de wetgeving en de geschillenregeling; wat de bevoegdheden betreft inzake de niet-betwiste zaken die voor de Raad van State komen, wordt verwezen naar het specifieke verslag betreffende de afdeling administratie.

1. Stijging van het zaakaanbod gedurende de jaren 1983 tot 1993.

a) Ingekomen zaken.

| Ingekomen zaken in : | Administratie : | Wetgeving : |
|-------------------------|-----------------|-------------|
| 1983 | 1399 | 756 |
| 1984 | 1448 | 585 |
| 1985 | 1561 | 597 |
| 1986 | 1379 | 739 |
| 1987 | 2125 | 655 |
| 1988 | 2488 | 444 |
| 1989 | 1853 | 753 |
| 1990 | 1820 | 928 |
| 1991 | 2079 | 963 |
| 1992 | 3773 | 692 |
| 1993 | 5482 | 983 |

(1) Gedurende het gerechtelijk jaar zijn twee vergelijkende examens voor de werving van magistraten voor het Auditoraat en het Coördinatiebureau georganiseerd, een voor gegadigden die blijkens hun diploma het examen van doctor of licentiaat in de rechten in het Nederlands hebben afgelegd en een voor gegadigden die blijkens hun diploma dat examen in het Frans hebben afgelegd. Bij het vergelijkend examen in het Nederlands zijn zes van de achtenvijftig gegadigden geslaagd; bij het vergelijkend examen in het Frans zijn vier van de zevenendertig gegadigden geslaagd.

b) Neergelegde verslagen.

| Neergelegde verslagen in : | Administratie : | Wetgeving : |
|----------------------------|-----------------|-------------|
| 1983 | 1512 | 743 |
| 1984 | 1503 | 618 |
| 1985 | 1525 | 626 |
| 1986 | 1462 | 657 |
| 1987 | 1684 | 690 |
| 1988 | 2172 | 436 |
| 1989 | 1843 | 708 |
| 1990 | 1925 | 937 |
| 1991 | 2077 | 982 |
| 1992 | 2218 | 659 |
| 1993 | 5108 | 978 |

2. Zaken behandeld voor de afdeling wetgeving in 1994.

a) Ingekomen zaken.

| | INGEKOMEN ZAKEN WETGEVING |
|-------------|----------------------------------|
| 1993 | 938 |
| 1994 | 1.004 |

In 1994 werd het Auditoraat geconfronteerd met 1.004 zaken wetgeving (1). Ten opzichte van 1993 (938 ingekomen zaken) impliceert dit een stijging met $\pm 7\%$.

De verdeling van de vragen om advies geschiedt conform artikel 83 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Al naargelang het beredeneerd advies zal gegeven worden door een Nederlandstalige of Franstalige kamer, wordt de ingekomen zaak, in navolging van deze verdeling, op het Auditoraat toegewezen aan de Nederlandstalige of de Franstalige afdeling wetgeving.

(1) Als uitgangspunt voor de verrekening van het totaal aantal eenheden wordt de datum van ontvangst op het secretariaat van het Auditoraat in aanmerking genomen.

b) Neergelegde verslagen.

| | NEERGELEGDE VERSLAGEN WETGEVING |
|-------------|--|
| 1993 | 978 |
| 1994 | 932 |

In 1994 werden door de magistraten van het Auditoraat 932 verslagen wetgeving opgesteld. Ten opzichte van 1993 (978 verslagen) impliceert dit een daling van $\pm 5\%$.

c) Hangende zaken.

1993 : 87 hangende zaken

1994 : 181 hangende zaken.

Het aantal neergelegde verslagen wetgeving door het Auditoraat bedraagt in 1994 : 932 verslagen of gemiddeld per auditeur : 932 gedeeld door 10 (1) = 93 verslagen per jaar.

3. Zaken behandeld voor de afdeling administratie in 1994.

a) Zaken ingeschreven op de rol van het Auditoraat van 1 januari tot 31 december 1994.

- Algemene statistieken.

| | INGEKOMEN ZAKEN ADMINISTRATIE |
|-------------|--------------------------------------|
| 1993 | 7.060 |
| 1994 | 8.252 |

(1) In beginsel zijn 10 auditeurs toegewezen aan de afdeling wetgeving.

In 1994 werd het Auditoraat belast met 8.252 zaken administratie (1). Dit cijfer behelst het aantal vernietigings- en schorsingsverzoekschriften ingeleid in zowel "gewone" als vreemdelingenzaken. Ten opzichte van 1993 (7.060 ingekomen zaken) houdt dit een stijging in met ± 17 %.

Deze opwaartse beweging is grotendeels te wijten aan het aantal verzoekschriften ingeleid door vreemdelingen.

De verdeling op grond van de taal is de volgende :

| INGEKOMEN ZAKEN ADMINISTRATIE | | |
|--------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| | NEDERLANDSTALIGE ZAKEN | FRANSTALIGE ZAKEN |
| 1993 | 2.795 | 4.265 |
| 1994 | 3.690 | 4.562 |

Voor de Nederlandstalige zaken impliceert dit t.o.v. 1993 een stijging met ± 32 %, langs Franstalige kant met ± 7 %.

Voor 1994 wordt vastgesteld dat er 872 meer Franstalige zaken ingekomen zijn (2).

-
- (1) Als uitgangspunt voor de verrekening van het totaal aantal eenheden wordt de datum van ontvangst op het secretariaat van het Auditoraat in aanmerking genomen.
- (2) De 872 Franstalige zaken, indien louter beschouwd als een hoger cijfer en geenszins als werkvolume, worden uitsluitend gevormd door het groter aantal Franstalige vreemdelingenzaken (cf. infra).

In acht genomen het totaal aantal ingekomen zaken, nl. 8.252, resulteert dit in een verhoudingsgewijs percentage van ± 45 % Nederlandstalige zaken en ± 55 % Franstalige zaken.

b) Opgestelde verslagen administratie (1 januari 1994 - 31 december 1994).

- algemene statistieken

| | NEERGELEGDE (1) VERSLAGEN ADMINISTRATIE |
|-------------|--|
| 1993 | 5.108 |
| 1994 | 6.130 |

In 1994 werden door de magistraten van het Auditoraat 6.130 verslagen administratie neergelegd (2). Dit cijfer behelst het aantal verslagen annulatieberoepen en verslagen schorsingen in zowel "gewone" als vreemdelingenzaken. Ten opzichte van 1993 (5.108 verslagen) impliceert dit een stijging met ± 20 %.

(1) Het gebruik van het woord "neergelegde" moet geïnterpreteerd worden in zuiver taalkundig verklarende zin, nl. neergelegd op het secretariaat van het Auditoraat en niet in de zin zoals bedoeld in artikel 14 van de procedureregeling.

(2) Als uitgangspunt voor de verrekening van het totaal aantal eenheden wordt de datum van verzending van het verslag door het secretariaat van het Auditoraat naar de griffie administratie, of alnaargelang het geval, naar het secretariaat van de kamers, in aanmerking genomen.

- Overzicht van de Nederlandstalige, Franstalige en Duitstalige neergelegde verslagen (1).

| NEERGELEGDE VERSLAGEN ADMINISTRATIE | | | |
|--|------------------------|-------------------|-------------------|
| | NEDERLANDSTALIG | FRANSTALIG | DUITSTALIG |
| 1993 | 1.985 | 3.123 | 31 |
| 1994 | 3.224 | 2.906 | 27 |

Voor de Nederlandstalige verslagen impliceert dit t.o.v. 1993 een stijging met $\pm 62\%$, langs Franstalige zijde resulteert die in een daling van $\pm 7\%$.

Voor 1994 wordt vastgesteld dat er 318 meer Nederlandstalige dan Franstalige verslagen werden opgesteld.

In acht genomen het totaal der neergelegde verslagen, zijnde 6.130, resulteert dit in een verhoudingsgewijs percentage van $\pm 53\%$ Nederlandstalige verslagen en $\pm 47\%$ Franstalige verslagen (2).

-
- (1) In deze cijfers zijn de duitstalige verslagen opgenomen.
- (2) De tweetalige verslagen worden verrekend als één eenheid en gevoegd hetzij bij de Nederlandstalige, hetzij bij de Franstalige verslagen, in acht genomen de taal waarin ze initieel werden opgesteld.

D. Maatregelen genomen of in overweging gegeven om bepaalde moeilijkheden op te lossen.

1. Zaken behandeld door de afdeling wetgeving.

Het dagelijkse werk en de ervaring tonen aan dat een aantal moeilijkheden bestaan, waarvoor gepoogd is een oplossing te vinden, maar die, in bepaalde gevallen, meer ingrijpende veranderingen vergden.

a. De spoedeisende gevallen.

De toevloed van adviesaanvragen met toepassing van artikel 84 is zo groot, dat het voor de afdeling wetgeving materieel zeer moeilijk wordt de termijn nog verder te eerbiedigen.

Om deze toestand te verhelpen zouden de volgende richtlijnen aangewezen zijn :

- Wanneer het verzoek om spoedbehandeling niet met bijzondere redenen is omkleed, wordt het door de Griffie van de afdeling wetgeving als een gewone adviesaanvraag ingeschreven.

Dit belet niet dat de betrokken Minister alsnog een nieuwe adviesaanvraag artikel 84 kan indienen, maar dan wel degelijk met redenen omkleed inzake de spoed.

- In de aanhef van de reglementaire besluiten wordt vermeld dat het advies gegeven is met toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De motivering van de spoedbehandeling wordt in de aanhef opgenomen, zoals zij aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.

Deze werkwijze laat de rechtsonderhorigen toe de deugdelijkheid van de motivering te beoordelen.

- In spoedeisende gevallen bevat het advies geen tekstvoorstellen, noch vormopmerkingen.

Indien de hoogdringendheid wordt ingeroepen, beperkt het advies zich tot het onderzoek van de naleving der pleegvormen, de rechtsgrond, de bevoegdheid en, in voorkomend geval, de parlementaire taakverdeling.

b) De semi-spoedeisende gevallen.

Hiermede worden bedoeld de adviesaanvragen waarin op spoed wordt aangedrongen, zonder beroep te doen op artikel 84 (advies op een week, 15 dagen, een maand ...).

In de mate van het mogelijke kan de afdeling wetgeving rekening houden met de gevraagde spoed, al worden de adviesaanvragen in volgorde van ontvangst in behandeling genomen.

c) De gemachtigde ambtenaar.

Het aangewezen lid van het Auditoraat, dat verslag moet opstellen over de zaak, stelt de nodige vragen, schriftelijk of mondeling. De zaak wordt niet ter zitting behandeld, vooraleer de gemachtigde op die vragen een schriftelijk antwoord heeft gegeven.

In spoedeisende gevallen zal, indien de gemachtigde ambtenaar die door de Minister is aangewezen om toelichting te verschaffen bij het ontwerp dat voor advies wordt voorgelegd, niet bereikbaar is de dag na de ontvangst van de adviesaanvraag door de Raad van State, het onderzoek van de zaak worden opgeschort tot de ambtenaar bereikbaar is en tot hij op de gestelde vragen een adequaat antwoord heeft gegeven. Dit zal in het advies worden vermeld.

De aanwezigheid van de gemachtigde bij de behandeling van de adviesaanvraag ter zitting, kan steeds worden gevraagd.

d) Zaken die niet in staat zijn.

Bij adviesaanvragen waaromtrent de auditeur-verslaggever oordeelt dat ze nog het voorwerp moeten uitmaken van een voorafgaande formaliteit, zoals een advies, een akkoord, een overleg of een collegiale beraadslaging, wordt het verslag tot dit punt beperkt.

Wanneer het niet-naleven van een dergelijke pleegvorm door de bevoegde Kamer van de afdeling wetgeving wordt vastgesteld, wordt de adviesaanvraag onontvankelijk verklaard.

e) Documentaire gegevens.

Ten behoeve van het onderzoek door het Auditoraat en het Coördinatiebureau, dienen de volgende regels in acht te worden genomen :

- Wanneer het ontwerp de omzetting van een Europese richtlijn regelt, dient het vergezeld te gaan van een dubbele concordantietabel die per artikel of onderdeel van een artikel van het ontwerp aangeeft welk het overeenstemmend artikel in de richtlijn is, en omgekeerd.

- Wanneer de rechtsgrond van het ontwerp berust bij een veelvuldig gewijzigde akte, dient een gecoördineerde tekst in twee exemplaren bij de adviesaanvraag te worden gevoegd.

Indien de tekst die door het ontwerp wordt gewijzigd, veelvuldige wijzigingen heeft ondergaan, geldt dezelfde regel.

Indien deze teksten beschikbaar zijn op elektronische drager, verdient het aanbeveling ze in deze vorm te bezorgen.

- De adviesaanvraag dient tevens een beknopte nota te bevatten die een toelichting van de voorgelegde ontwerp-akte weergeeft (1).

- De overtuigingsstukken van de pleegvormen dienen gevoegd te worden bij de adviesaanvraag.

2. Betwiste zaken.

Enkele punten dienen te worden beklemtoond.

a) Termijnen.

Luidens artikel 91 van het algemeen procedure-reglement kan de Kamer in spoedeisende gevallen de inkorting bevelen van de termijnen voor het indienen van de memories, na advies van de auditeur-generaal.

De snelle behandeling die door de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt opgelegd, wanneer de schorsing van de tenuitvoerlegging is bevolen, vergt een constante toepassing van de mogelijkheid om de inkorting van de termijnen te bevelen, zo niet overschrijdt de Raad van State de door artikel 17, § 4, opgelegde termijn van zes maanden voor de uitspraak over het verzoekschrift tot nietigverklaring.

Om deze reden werd reeds op 2 december 1992 op algemene wijze een gunstig advies gegeven om de termijnen voor het indienen van de memories tot dertig dagen in te korten.

-
- (1) De adviesaanvragen gericht aan de afdeling wetgeving zouden, naast de exemplaren van de ontwerpen op papier, een tekst ervan moeten bevatten op diskette van het type 3.5., geformateerd Word Perfect 5.1. minimum. Op die diskette zou een etiket moeten worden aangebracht met vermelding van naam, adres en kenmerk van de verzendende dienst, alsook van naam, hoedanigheid en telefoonnummer van de contactpersoon; daar zou een papier moeten worden bijgevoegd met vermelding van de naam en de versie van de gebruikte programmatuur, de naam waaronder en het formaat waarin ze opgeslagen is, de taal van de tekst en een inhoudsopgave.
Het advies van de Raad van State zou bij het ontwerp op diskette worden gevoegd en die diskette zou terugbezorgd worden aan degene voor wie ze bestemd is, wanneer het advies wordt verzonden.

Dit laat toe de zorg voor een efficiënte werkwijze te verzoenen met het vereiste van artikel 91 van het algemeen procedurereglement.

Het voorkomt dat voor elke individuele zaak, telkens opnieuw een afzonderlijk advies moet worden gevraagd.

b) De verwittiging van belanghebbende partijen.

- Artikel 21bis, ingevoegd bij de wet van 17 oktober 1990, heeft de regeling van de tussenkomst nodeloos gecompliceerd.

Niet alleen zijn de termijnen verschillend binnen welke tussenkomst mogelijk is naar gelang van de aard van de bestreden akte, maar ook zijn de overheden die de belanghebbende partij(en) moeten verwittigen verschillend (auditeur-generaal of hoofdgriffier) en ten slotte zijn de termijnen niet verenigbaar met de versnelde procedures voorzien in de artikelen 93 en 94 van het algemeen procedurereglement.

Dit artikel behoeft herzien te worden.

- Tussen het auditoraat en de griffie zijn om die reden duidelijke afspraken gemaakt over de verwittiging van de belanghebbende partijen, die luiden als volgt :

- De vordering tot schorsing wordt steeds door de Griffie gezonden aan de personen die belang hebben bij de beslechting van de zaak.

- Het beroep tot nietigverklaring wordt door het Auditoraat ter kennis gebracht van de belanghebbende(n), wanneer het beroep gericht is tegen een benoeming, een aanstelling, een machtiging of een vergunning.

- In alle andere gevallen wordt het beroep tot nietigverklaring door de Griffie ter kennis gebracht van degenen die belang hebben bij de oplossing van de zaak.

- Indien er problemen rijzen, wordt de Griffie verzocht contact op te nemen met het Auditoraat.

- Bovendien moet het artikel herwerkt worden in die zin dat de erin opgenomen termijnen van 30 of 60 dagen

voor de tussenkomst niet gelden, wanneer de auditeur toepassing wenst te maken van artikel 93 of 94 van het algemeen procedurereglement.

Deze artikelen verplichten immers de voorzitter ertoe de partijen binnen de tien dagen na de neerlegging van het verslag op te roepen.

c) Onderzoek van het ruimste middel.

Artikel 24, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State laat toe dat het verslag in voorkomend geval zich kan beperken tot het onderzoek van één middel.

De Minister van Binnenlandse Zaken ging akkoord met deze bepaling, toen zij bij wijze van amendement in de Senaatscommissie voor Binnenlandse Aangelegenheden werd ingediend.

Hij voegde er zelfs aan toe dat met de termen "in voorkomend geval" helemaal niet bedoeld wordt dat de toepassing van de regel facultatief zou zijn, wel dat als blijkt dat een gegrond annulatiemiddel voorhanden is, enkel dat middel onderzocht wordt (1).

Het begrip van de ruimere nietigverklaring kan in dezen niet meer worden ingeroepen sedert de wetswijziging van 17 oktober 1990, waarvan de ratio legis toch zeer duidelijk was "een aantal maatregelen in te voeren die er moeten toe bijdragen de achterstand bij de Raad van State weg te werken" (2).

Verder toont de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (B.S. 21 september 1991) aan dat juist in dat geval, schending van de formele motiveringsplicht, de spoedprocedure bij de Raad van State kan worden toegepast (3).

Tussen het ogenblik waarop de bestreden beslissing is tot stand gekomen en het ogenblik waarop het

(1) Gedr. St. Senaat, 1989-1990, nr. 984/2, blz. 15-16.

(2) Gedr. St. Senaat, ibidem, blz. 2.

(3) Gedr. St. Senaat, 1990-1991, nr. 215/3, blz. 16.

arrest wordt uitgesproken, kunnen zich heel wat nieuwe ontwikkelingen voordoen.

De feitelijke toestand op het moment van de uitspraak kan totaal verschillend zijn van de oorspronkelijke.

De formele motiveringsplicht verplicht het bestuur tot nadenken.

In het arrest Beernaert, nr.39.847 van 25 juni 1992 heeft de Raad van State een bouwvergunning voor de oprichting van een benzinstation vernietigd omdat het door de reglementering voorgeschreven openbaar onderzoek niet had plaatsgevonden.

De Raad gaat niet in op het tweede middel betreffende de bestaanbaarheid van het benzinstation met het woongebied waarin het zou gelegen zijn, overwegende dat het voormelde openbaar onderzoek aan de bevoegde overheden de nodige inlichtingen en gegevens moet verstrekken om hen toe te laten met kennis van zaken de beoogde inplanting te beoordelen.

De Raad van State wil terecht, niet vooruitlopen op de afwikkeling van het dossier na het openbaar onderzoek.

Hij wil m.a.w. niet oordelen over een dossier dat grondig gevitieerd is.

d) Schorsingszaken.

- Inhoud van het verslag en het advies in schorsingszaken.

De snelheid waarmede de auditeur-verslaggever in een schorsingszaak moet optreden, heeft het Auditoraat ertoe genoodzaakt zichzelf bepaalde regels op te leggen die opnieuw erop gericht zijn de snelheid van het onderzoek te verzoenen met de degelijkheid ervan.

De onderrichtingen werden daartoe geformuleerd in een richtlijn van 20 januari 1993 na overleg met de Kamer-voorzitters van de afdeling administratie :

Brussel, 20 januari 1993.

AAN DE LEDEN VAN HET AUDITORAAT.

Betreft : verslag en advies in schorsingszaken.

1. Luidens artikel 12 van het K.B. van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, maakt de auditeur binnen acht dagen na ontvangst van het dossier, een verslag op waarin de feiten en middelen worden uiteengezet.

Hij verzoekt eventueel de partijen nadere uitleg te verstrekken over de punten die hij aangeeft.

Wel kan hij zijn verslag beperken tot het punt van kennelijke onontvankelijkheid of ongegrondheid indien hij tot dit oordeel komt.

Luidens artikel 13 van hetzelfde besluit wordt het verslag aan de partijen overgezonden.

2. Luidens artikel 4, zesde en achtste lid, van dat besluit stelt de auditeur op de terechtzitting de vragen die nodig zijn voor zijn advies en wordt hij aan het einde van de debatten gehoord in zijn advies, tenzij hij eerst nieuwe gegevens wenst aan te brengen, waarover de partijen worden gehoord en vervolgens de auditeur in zijn advies.

3. Voor de duidelijkheid van de rechtsstrijd is het aangewezen dat wij ons standpunt over de ontvankelijkheid, de ernst van de middelen en het moeilijk te herstellen ernstig nadeel vóór de terechtzitting kenbaar maken.

4. Dit kan geschieden op twee wijzen :

- hetzij in het verslag;
- hetzij in een schriftelijk advies dat vóór de terechtzitting aan de kamer wordt bezorgd.

In beide gevallen gebeurt dit onder voorbehoud van de opmerkingen die de partijen op de terechtzitting mondeling voordragen.

5. In de mate van het mogelijke dient de appreciatie van de auditeur over de ontvankelijkheid, en over de beide voorwaarden tot schorsing, reeds in het verslag te worden opgenomen.

Dit is reeds het geval wanneer de auditeur oordeelt dat de vordering kennelijk onontvankelijk of kennelijk ongegrond is, welk oordeel hij krachtens artikel 12, tweede lid, van het K.B. van 5 december 1991 in zijn verslag kan opnemen.

Dit lijkt mij eveneens het geval te zijn wanneer hij oordeelt dat de vordering kennelijk ontvankelijk en gegrond is, of wanneer hij gesteund door de rechtspraak kan oordelen dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de vordering ontvankelijk en gegrond is.

Zodoende wordt de goede rechtsbedeling maximaal gevrijwaard, daar de partijen kennis krijgen van het verslag en ter terechtzitting hun opmerkingen mondeling kunnen voordragen, overeenkomstig artikel 4, zevende lid, van het K.B. van 5 december 1991.

6. Slechts wanneer geen duidelijke aanwijzingen aanwezig zijn, of wanneer ernstige twijfel rijst, of wanneer geen gefundeerd oordeel kan gevormd worden binnen het korte tijdsbestek van 8 dagen, kan de auditeur zich onthouden van een eerste appreciatie in het verslag.

In deze gevallen kan hij wel de aandacht van de partijen vestigen op mogelijke discussiepunten en vraagstellingen, zoals artikel 12, eerste lid, van het K.B. van 5 december 1991 aangeeft, zodat hij ter terechtzitting zijn definitief advies met volledig inzicht kan geven.

7. Deze werkwijze belet niet dat op de terechtzitting de auditeur zijn eerste appreciatie nog kan wijzigen, wanneer de partijen en hun advocaat hun opmerkingen mondeling hebben voorgedragen, of nadat de auditeur de nodige vragen heeft gesteld of nieuwe gegevens heeft aangebracht.

8. Indien het werkelijk onmogelijk zou zijn een schriftelijk advies aan de kamer te bezorgen vóór de terechtzitting, dient zij mondeling geïnformeerd te worden over het advies dat U prima facie wenst te geven over de ontvankelijkheid, de ernst van de middelen en het ernstig nadeel.

Nochtans druk ik erop dat het meer aangewezen is reeds in het verslag een voorlopig oordeel kenbaar te maken.

9. Dit verslag kan zich beperken tot het middel van niet-ontvankelijkheid of tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt, weliswaar na een behoorlijke uiteenzetting van de feiten en de middelen, zoals voorgeschreven door artikel 12, eerste lid, van het K.B. van 5 december 1991.

10. Ik moge U verzoeken deze richtlijnen in acht te willen nemen.

M. ROELANDT,
Adjunct-auditeur-generaal.

- Onderzoeksmatregelen in schorsingszaken.

Het bevelen van een onderzoeksmatregel in schorsingszaken is eerder ongebruikelijk.

Het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State is een autonoom besluit dat in belangrijke mate los staat van het algemeen procedurereglement.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft dit in het advies van 18 oktober 1991 als volgt toegelicht :

"1. Het ontwerp dat om advies aan de Raad van State is voorgelegd, is een ontwerp van een zelf-

standig besluit. Daaruit volgt dat het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging door de afdeling administratie van de Raad van State, niet van rechtswege van toepassing zal zijn op het administratieve kort geding.

Waar het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 van toepassing moet zijn, moet het ontwerp er uitdrukkelijk naar verwijzen. Het gevaar bestaat dat het wordt vergeten".

Overeenkomstig dit advies, verwijst het koninklijk besluit van 5 december 1991 herhaaldelijk en uitdrukkelijk naar sommige artikelen van het algemeen procedurereglement.

In dit verband kan onder meer verwezen worden naar artikel 4 dat de artikelen 26 en 27 van de algemene procedureregeling van toepassing verklaart, artikel 5, tweede lid, dat refereert naar de artikelen 33 tot 37 van de algemene procedureregeling, en artikel 42 dat toepasselijk maakt de artikelen 84, 86, 88 en 90 tot 92 van het algemeen procedurereglement.

In de huidige stand van de procedureregeling, is er geen bepaling die artikel 13 van het Regentsbesluit van 23 augustus 1948 toepasselijk verklaart op de procedure in kort geding.

Artikel 13 laat de kamer toe nieuwe verrichtingen te bevelen en een aanvullend verslag op te dragen; in zulk geval doet zij dat bij beschikking.

Aangezien artikel 13 van het algemeen procedure-reglement niet wordt vermeld in het koninklijk besluit van 5 december 1991, zouden onderzoeksmaatregelen in schorsingszaken toch de hoogste uitzondering moeten vormen.

Er kan zelfs worden geopperd dat onderzoeksmaatregelen in schorsingszaken niet in overeenstemming zijn met de ratio legis van het koninklijk besluit van 5 december 1991 dat een snelle behandeling van de vorderingen tot schorsing nastreeft.

E. Informatisering.

De geautomatiseerde informatieverwerking is sinds september 1994 operationeel in het Auditoraat. De Bureautica situeert zich op twee niveaus.

1. De magistratuur.

Ongeveer de helft van de magistraten van het Auditoraat beschikt over een PC. Het gebruik spitst zich toe op het consulteren van de bestaande databanken, het invoeren van gegevens inherent aan de in behandeling zijnde zaak en vooral tekstverwerking (het redigeren van de verslagen).

2. De administratieve diensten.

a) Secretariaat.

- Data inherent aan het proceduraal verloop van de annulatieberoepen (1)(2) worden verwerkt via het softwareprogramma "Proadmin 1.6".
- Het beheer van de procedure wetgeving geschiedt aan de hand van het softwareprogramma "Prolex", versie 5.1" (3).
- Naast deze twee centrale bestanden heeft het Auditoraat nog een aantal programma's ontwikkeld dienstig voor het beheer van gegevens eigen aan zijn specifieke werking.
- Tevens werd het programma "Adobe acrobat" geïnstalleerd waarvan het gebruik beperkt is tot enkele PC's.

-
- (1) Kwestieus programma is operationeel sedert 1 september 1994. Het eerste ingevoerde rolnummer is 59.636.
- (2) Data inherent aan de procedure kort geding, zoals ingevoerd bij K.B. van 5 december 1991 worden niet verwerkt vermits "Proadmin" daartoe niet werd geconcipieerd.
- (3) De versie 5.1 van "Prolex" is operationeel sinds 15 september 1995.

b) Dactylografie.

- In de dactylografische dienst worden alle verslagen, adviezen, briefwisseling e.d. ingevoerd onder het tekstverwerkingsprogramma "Wordperfect, versie 5.2" onder de schil "Windows, versie 3.1".

De mogelijkheid bestaat eveneens tot het raadplegen van juridische databanken.

A. Onder BISTEL (1) : JUSTEL
CREDOC
CELEX

B. JUDIT (2).

F. Vierjarenplan.

In de krachtlijnen voor het federaal regeringsprogramma, heeft de Regering maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de gerechtelijke achterstand van de Raad van State weg te werken.

Aan de Raad van State zal gevraagd worden een meerjarenplan voor te leggen.

Uitgaande van de gegevens die betrekking hebben op het aantal ingediende beroepen en de productiviteit van de leden van het Auditoraat, kunnen de volgende prognoses worden gemaakt.

De voornaamste vraag die daarbij moet worden gesteld is de volgende - met het huidige rendement van de leden van het Auditoraat - : hoeveel auditeurs zijn nodig om de zaken op regelmatige wijze te kunnen verwerken ?

De achterstand waarmee het Auditoraat wordt geconfronteerd kan uit lezing van de verschillende Auditoraatsstatistieken afgeleid worden door het cij-

(1) Slechts 1 PC met modem is beschikbaar in de bibliotheek.

(2) Insgelijks alleen te consulteren in de bibliotheek.

fermateriaal vermeld in de kolom "zaken in staat" onder de loop te nemen (1).

Vooreerst weze verduidelijkt waarom de gegevens vervat onder "in staat" als de reële achterstand van het Auditoraat dient te worden beschouwd.

De kennisgeving van het verzoekschrift tot nietigverklaring aan de verwerende partij heeft tot gevolg dat deze het recht verkrijgt om binnen zestig dagen haar verweermiddelen te doen gelden bij wege van een memorie van antwoord die vervolgens ter kennis wordt gebracht van de verzoeker. Samen met de memorie van antwoord wordt het administratief dossier neegelegd.

Na kennisneming van de neerlegging van deze stukken beschikt de verzoekende partij over zestig dagen om inzage te nemen van het administratief dossier en een memorie van wederantwoord te laten geworden. Dit stadium van het proceduraal verloop wordt het stadium "Voorafgaande maatregelen" genoemd.

Nadat de memories regelmatig zijn gewisseld of bij ontstentenis van een memorie, na verloop van de bij de wet voorgeschreven termijnen waarbinnen de memories moeten ingediend worden, komt de zaak in het stadium "in staat". Immers, de voorafgaande maatregelen zijn beëindigd en de magistraat-verslaggever in het Auditoraat kan conform artikel 12 van de procedureregeling verslag uitbrengen over de stand van de zaak, vermits kan worden geacht dat dan alle elementen daartoe dienstig aanwezig zijn. Dit verloop van de procedure kan evenwel nog enigszins worden vertraagd door een eventuele tussenkomst van een belanghebbende partij, bv. een ambtenaar wiens benoeming wordt bestreden. Het totaalcijfer van het aantal in een dergelijk stadium vertoevende annulatieberoepen, vertegenwoordigen de achterstand van het Auditoraat, zoals weergegeven in onderstaande tabel :

(1) De cijfergegevens vervat onder "zaken in staat" slaan alleen op ingediende annulatieberoepen. Gelet op de voorgeschreven te respecteren termijnen i.v.m. de schorsingszaken, worden deze niet opgenomen in de hiernavolgende cijfers. Ze belasten evenwel in aanzienlijke mate de werking van het Auditoraat.

| ZAKEN IN STAAT | |
|----------------|-------|
| 1992 | 2.792 |
| 1993 | 3.059 |
| 1994 | 5.612 |

De twee belangrijkste factoren die het aantal in het stadium "in staat" verkerende zaken bepalen, zijn :

1. de hoeveelheid ingekomen zaken strekkende tot nietigverklaring die noodzakelijkerwijze, na het beëindigen van de voorafgaande maatregelen, in kwestieus stadium belanden;
2. het aantal opgestelde verslagen inzake annulatieberoepen.

De gegeven m.b.t. deze factoren worden uitgesplitst in de onderstaande tabellen :

| INGEKOMEN ZAKEN ADMINISTRATIE - VERNIETIGING | |
|--|-------|
| 1992 | 3.196 |
| 1993 | 3.104 |
| 1994 | 4.722 |

| OPGESTELDE VERSLAGEN - VERNIETIGING | |
|-------------------------------------|-------|
| 1992 | 2.218 |
| 1993 | 2.652 |
| 1994 | 3.089 |

Opdat de achterstand niet zou aangroeien, dient een evenwichtspunt te worden bereikt tussen het aantal ingekomen zaken strekkende tot vernietiging, waarvan een groot gedeelte hoe dan ook het totaalcijfer vermeld onder

"in staat" zullen vervoegen (1) en het aantal opgestelde verslagen inzake annulatieberoepen.

Ondanks een in 1994 opmerkelijke stijging van het aantal opgestelde verslagen inzake annulatieberoepen, kon de aangroei van de achterstand, die op 31 december van hetzelfde jaar 5.612 zaken bedroeg (2) geenszins worden afgeremd.

De in 1994 3.089 opgestelde verslagen annulatieberoepen hebben wel een partiële absorptie van de in 1993 bestaande achterstand van 3.104 zaken, alsmede van de in de loop van 1994 "in staat" gekomen zaken tot gevolg gehad.

De onmogelijkheid van een ruimere absorptie is vooral te wijten aan de toename van het aantal ingekomen annulatieverzoekschriften, meer in het bijzonder de enorme toevloed van vreemdelingenzaken.

In het Auditoraat zijn, verspreid over verschillende afdelingen, 40 magistraten belast met het administratief contentieux. De jaarlijkse produktie van een magistraat in een Afdeling Administratie bedraagt in :

- 1992 : 55 verslagen
- 1993 : 66 verslagen of een stijging t.o.v. 1992 met $\pm 20 \%$
- 1994 : 77 verslagen of een stijging t.o.v. 1993 met $\pm 16 \%$ (3).

Gesteld kan worden dat de produktiviteit m.b.t. de opgestelde verslagen reeds zeer hoog ligt. Zoals

-
- (1) Niet alle ingediende annulatieberoepen bereiken het stadium "in staat" en dit om diverse redenen : bv. schrapping van de rol wegens o.m. het niet voldoen aan het zegelrecht.
 - (2) Het cijfer 5.612 duidt in geen geval de aangroei van de achterstand alleen in 1994, het is integendeel de cumulatie van de achterstand die zich in de loop der jaren heeft gevormd.
 - (3) Er weze opgemerkt dat deze stijgende produktiviteitscurve eveneens geldt voor wat de schorsingsverslagen betreft :
Jaarlijkse produktie per magistraat :
 - 1992 : 33 verslagen
 - 1993 : 60 verslagen t.o.v. 1992 $\nearrow \pm 82 \%$
 - 1994 : 79 verslagen t.o.v. 1993 $\nearrow \pm 32 \%$.

voorheen werd geponeerd, kan de achterstand slechts worden weggewerkt indien deze cijfers, i.e. verslagen annulatieberoepen, stijgen op voorwaarde dat de cijfers van andere parameters, onder meer het aantal annulatieverzoekschriften, geen opwaartse beweging vertonen.

Niets is minder waar, want een prognose van het aantal te verwachten annulatieverzoekschriften voor het burgerlijk jaar 1995, bedraagt ± 5.400 eenheden (1).

Opnieuw is deze stijging te wijten aan vooral een toename van het aantal vreemdelingendossiers.

Anderzijds moet volledigheidshalve hieraan worden toegevoegd dat in 1995 ook het aantal opgestelde auditoraatsverslagen ongeveer 4.000 (2) zal bedragen.

Ook deze toename is opnieuw toe te schrijven aan het groot aantal vreemdelingenzaken waarin na verwerping van de vordering tot schorsing, zeer dikwijls door de betrokkene niet meer gereageerd wordt, alsook aan het feit dat de Regering ermede ingestemd heeft vier bestuurssecretarissen bij het administratief personeel van het Auditoraat aan te werven om de vreemdelingencontentieux sneller te kunnen behandelen.

De enige mogelijkheid tot remediëring schuilt in een uitbreiding van het organiek kader van het Auditoraat met een tiental auditeurs.

Indien dit gebeurt kan in een aan redelijkheid grenzende hypothese gesteld worden dat een inhaalbeweging, trapsgewijze per jaar, kan worden verwezenlijkt.

De afbouw van de achterstand zou zich met maximaal 1.000 eenheden per jaar voltrekken; immers 100 verslagen is thans de gemiddelde produktie per auditeur

(1) Cijfer bekomen door extrapolatie. Ten opzichte van 1994 zou dit resulteren in een stijging met ± 14 %.

(2) Cijfer eveneens verkregen door extrapolatie; einde oktober 1995 bedroeg het aantal opgestelde verslagen reeds 3.370.

i.v.m. verslagen annulatieberoepen x 10 magistraten (1). Hierbij moet ongetwijfeld rekening gehouden worden met het groot aantal vreemdelingenzaken; aangezien in 1996 nogmaals vier bestuurssecretarissen worden aangeworven, zou deze prognose realistisch kunnen genoemd worden.

De voorgaande stelling wordt echter slechts bewaarheid indien :

1. het aantal ingekomen annulatieberoepen de komende jaren een status quo vertoont en geen stijging ondergaat;
2. de jaarlijkse produktie per auditeur m.b.t. het aantal verslagen annulatieberoepen op eenzelfde peil kan behouden blijven;
3. het aantal schorsingszaken minstens status quo blijft, dus geen toename vertoont.

Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, zou de achterstand kunnen opgeslorpt worden in een tijdspanne van ± 4 jaar.

Op 31 december 1994 bedroeg de achterstand 5.612 zaken in staat. Deze achterstand wordt ten dele geabsorbeerd door het aantal verslagen annulatieberoepen die in 1995 zullen worden opgesteld. Als wordt aangenomen dat in 1995 het produktiviteitspeil van de magistraten in het Auditoraat op een identieke hoogte blijft, zoals in 1994, dan zullen er per 31 december 1995 ± 4.000 verslagen opgesteld zijn. Dit geeft het volgende beeld : $5.612 - 4.000 = 1.612$ eenheden achterstand (tussentijdse stand). Door het aanwenden van een extrapolatietechniek, kan worden voorzien dat in de loop van 1995 ongeveer 5.400 annulatieberoepen zullen worden ingediend en dat daarvan minstens de helft het stadium "in staat" zal bereiken binnen hetzelfde jaar.

(1) Er mag niet uit het oog worden verloren dat een pas in dienst getreden magistraat om een hoog jaarlijks streefgemiddelde van verslagen inzake annulatieberoepen te realiseren, behoorlijk zwaar zal worden belast.

V.

HET COÖRDINATIEBUREAU.

A. De taken van het coördinatiebureau (1).

1. Coördineren van teksten.

Zoals zijn naam lijkt aan te geven, zouden de taken van het coördinatiebureau voornamelijk moeten bestaan in het coördineren van wets- en verordeningsbepalingen. Artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dan ook dat de leden van het coördinatiebureau onder meer tot taak hebben "de wetten, de organieke koninklijke besluiten en de verschillende algemene verordenende teksten die in België van kracht zijn, te coördineren".

Aan het coördinatiebureau zijn echter slechts een relatief beperkt aantal verzoeken om coördinatie gericht; geen enkele coördinatie is overigens tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar voltooid (2).

2. Bijbrengen van documenten.

- De wet zegt niets over de documentatie betreffende de wetten en verordeningen die nochtans de nuttigste taak van het coördinatiebureau is : het gaat erom zowel de afdeling wetgeving als de afdeling administratie te laten beschikken over een complete inventaris van alle teksten van wetgevende of verordenende aard, met opgave van elke wijziging die in die teksten is aangebracht.

(1) Hier dienen de eminente bijdragen te worden onderstreept die aan het coördinatiebureau zijn geleverd door J. MASQUELIN, emeritus voorzitter van de Raad van State, die op 9 oktober jongstleden overleden is, en door Ch. LAMBOTTE, ere-eerste referendaris, die op 23 december 1995 overleden is, die beiden steunpilaren zijn geweest van de "Handleiding bij de wetgevingstechniek", waarin ten behoeve van de stellers van ontwerp teksten de lering van de afdeling wetgeving inzake de wetgevingstechniek beknopt weergegeven is.

(2) Voor de recentste coördinatie qua datum is het koninklijk besluit van 14 juli 1994 uitgevaardigd "houdende coördinatie van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen" (B.St. van 27 augustus 1994).

Dat houdt de verplichting in het Belgisch Staatsblad, dat jaarlijks zowat tweehonderd vijftig keer verschijnt, dagelijks nauwkeurig te exciperen en alle nodige aantekeningen op de basisteksten aan te brengen, doch daarenboven, na analyse, de verwijzingen naar het Belgische Staatsblad in chronologische en thematische repertoria op te nemen. Voor het beheer van deze repertoria wordt nu op de computer overgeschakeld; het beheer van de recente jaren is nu al computergestuurd.

- Het voormelde artikel 77 van de gecoördineerde wetten legt nog een andere documentatietask op, namelijk "de documentatie betreffende de rechtspraak van de Raad van State bewaren en bijhouden". Bij gebrek aan middelen heeft het coördinatiebureau zich echter voornamelijk moeten beperken tot de documentatie betreffende de rechtspraak van de afdeling wetgeving.

3. Deelname aan de werkzaamheden van de afdeling wetgeving.

De deelname aan de werkzaamheden van de afdeling wetgeving blijft de hoofdactiviteit van de leden van het coördinatiebureau.

Hoewel die deelname van bij het begin van de werkzaamheden van de Raad van State gebruikelijk was, is zij pas door de wet van 17 oktober 1990 officieel bekrachtigd in de gecoördineerde wetten, waarvan artikel 76 thans bepaalt dat de leden van het coördinatiebureau "... ermee belast (kunnen) worden deel te nemen aan de werkzaamheden van de afdeling wetgeving, conform de richtlijnen van de Eerste Voorzitter". Bovendien wordt op initiatief van Eerste Voorzitter P. TAPIE de naam van de referendaris die de nota van het coördinatiebureau heeft opgesteld, sedertdien eveneens in het advies vermeld, terwijl daarin vroeger alleen de naam van de leden van de kamer, van de auditeur-rapporteur en van de griffier voorkwamen.

Zoals hiervoren in herinnering is gebracht, houdt die deelname aan de werkzaamheden van de afdeling wetgeving, die de regel is, in dat nota's moeten worden opgesteld; die nota's bevatten documentatie en een onderzoek van de ontwerpen. Dat onderzoek bepaalt zich niet tot het maken van wetgevingstechnische opmerkingen en opmerkingen over de vorm; de problemen inzake rechtsgrond en bevoegdheid van de steller van de handeling worden systematisch bestudeerd en het onderzoek kan ook op andere fundamentele aspecten betrekking hebben.

B. Organisatie en werkwijze.

1. Het coördinatiebureau bestaat op het ogenblik uit negen leden : twee eerste referendarissen, twee referendarissen en vijf adjunct-referendarissen (1). Twee leden wijden zich voornamelijk aan het bijhouden van de wet- en verordeningsteksten en aan de algemene leiding van de activiteiten van het bureau.

2. De magistraten van het bureau worden bijgestaan door administratief personeel. Een bestuurssecretaris en een eerste adjunct-secretaris staan hen rechtstreeks bij voor het bijhouden van de documentatie, terwijl secretarissen inzonderheid tot taak hebben :

- de dossiers die voor elk, aan de afdeling wetgeving voorgelegd ontwerp aangelegd worden, samen te stellen en bij te houden; in die dossiers worden geklasseerd de nota van het coördinatiebureau (met de bijbehorende documentatie), het verslag van de auditeur, het door de afdeling wetgeving gegeven advies, de parlementaire voorbereiding (in het geval van een wet, een decreet of een ordonnantie), de tekst zoals hij in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt is, alsook, in voorkomend geval, de arresten die door het Arbitragehof of door de afdeling administratie van de Raad van State zijn gewezen;
- het beloop te volgen van de ontwerpen en voorstellen van wet, decreet of ordonnantie, door computerbestanden bij te houden omtrent de parlementaire stukken;
- de overeenstemming te waarborgen van de Franse en Nederlandse versie van de thematische en chronologische repertoria;
- de nota's uit te tikken van de referendarissen die vooralsnog geen PC hebben;
- het zorgen voor het interne beheer van het doorsturen en lenen van de dossiers en van het toesturen van nota's.

3. Naast het continu bijhouden van de documentatie, is een van de vereisten voor de goede werking van het coördinatiebureau het bestaan van een

(1) Zie de samenstelling van het coördinatiebureau die als bijlage bij dit verslag gaat.

hechte samenwerking met het auditoraat; over het algemeen spreken de auditeur en de referendaris voor de aan de afdeling wetgeving voorgelegde dossiers onderling af welke respectieve aspecten zij zullen uitdiepen, de eerste in het verslag, de tweede in de nota. Die dialoog met het auditoraat maakt het ook mogelijk de documentatie te regelen volgens de behoeften van beide afdelingen.

4. Bij het toewijzen van de dossiers ontstaan nauwelijks moeilijkheden; het geschiedt in een eerste fase per taal, overeenkomstig de bevoegdheden van de kamers en in een tweede fase op basis van de specialisaties van ieder afzonderlijk of volgens de beschikbaarheid van de leden van het coördinatiebureau.

5. Hoewel het grote publiek het coördinatiebureau niet goed kent, beginnen de magistraten die voor het vergelijkend wervingsexamen geslaagd zijn daar hun loopbaan bij de Raad van State, enige zeer zeldzame uitzonderingen niet te na gesproken. Zodra er immers bij het auditoraat een plaats vacant wordt, hebben de leden van het coördinatiebureau, referendarissen of adjunct-referendarissen, voorrang om ernaar te dingen; voor de geslaagden van het vergelijkend wervingsexamen blijven dan ook alleen de vacante betrekkingen bij het coördinatiebureau over. Aldus zijn tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar van de negen leden waaruit het coördinatiebureau in feite bestaat er vijf naar het auditoraat overgegaan. De moeilijkheid bestaat er dan ook in om ondanks dat gestadige personeelsverloop - dat weliswaar heilzaam is - de rechtspraak voldoende constant te houden en de werkmethoden te handhaven.

6. Een andere moeilijkheid bestaat erin de documentatie betreffende de wetten en besluiten efficiënt te kunnen blijven beheren doordat de teksten steeds complexer en omvangrijker worden. Zo kan bijvoorbeeld een koninklijk besluit betreffende het onderwijs gewijzigd worden door zowel de Franse Gemeenschapsregering, de Vlaamse Regering als de Regering van de Duitstalige Gemeenschap; het komt er echter op aan nauwkeurig vast te kunnen stellen hoe de tekst eruitziet zoals hij door elke gemeenschap gewijzigd is, niet alleen voor het heden maar ook voor enig tijdstip van het verleden. De traditionele methoden voor het bijhouden van de teksten zijn in zulke gevallen soms achterhaald en de situatie kan alleen maar erger worden. Daarom lijkt het naast het computerondersteunde beheer van de chronologische en thematische repertoria dat aan de gang is, thans noodzakelijk dezelfde stap te zetten voor het bijhouden van de teksten zelf, waarbij het probleem uiteraard het grootst is voor het beheer van de oude teksten.

7. De tijdwinst die geboekt is met het computer-ondersteunde beheer van de chronologische en thematische repertoria en de handigheid van dat beheer hebben het niet alleen mogelijk gemaakt om in die repertoria aanvullende gegevens op te nemen teneinde het opzoeken te vergemakkelijken, maar ook om de actieradius ervan uit te breiden en sommige toepassingsmogelijkheden te ontwikkelen. Aan de traditionele gegevens zijn aldus nieuwe bestanden toegevoegd :

- een inventaris van de bij het Arbitragehof ingestelde beroepen, van de aan dat Hof gestelde prejudiciële vragen (1) en van het aan die beroepen en vragen gegeven gevolg (schorsing, vernietiging, verwerping, ongeldigverklaring);
- een repertorium van verscheidene akten die, hoewel ze niet verordenend zijn, in sommige omstandigheden van bijzonder belang kunnen zijn; dat is bijvoorbeeld het geval wanneer moet worden nagegaan of enige commissie, waarvan het advies bij wijze van substantieel vormvereiste moet worden ingewonnen, wel opgericht is en, zo ja, op welke datum;
- een lijst van de belangrijkste akten van de autoriteiten van de Europese Unie; deze lijst heeft niet tot doel de bestaande repertoria - ongeacht of ze op papier of in de vorm van een CD-Rom bestaan - te vervangen, maar de situatie van dag tot dag weer te geven op basis van een dagelijks exciperen van het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.
- een samen met het algemene repertorium bijgehouden inventaris van de onderscheiden internationale akten waarbij België partij is.

Deze repertoria zijn nog niet volledig afgewerkt. Hun precieze inhoud wordt immers niet alleen vastgesteld op basis van een theoretische analyse van de situatie, maar ook door rekening te houden met de verschillende verzoeken die geformuleerd worden.

8. Door de medewerking van documentalistten, wier indienstneming mogelijk zal worden gemaakt door de uitbreiding van de formatie van het administratief personeel, zal een modern beheer van de documentatie kunnen worden uitgewerkt, inzonderheid door in het algemene repertorium gegevens op te nemen die thans alleen nog maar op een papieren drager voorkomen.

(1) In een afzonderlijk repertorium staan de door de afdeling administratie gestelde prejudiciële vragen vermeld.

C. Statistieken.

Voor het tijdvak 16 september 1994 tot 15 september 1995 heeft het coördinatiebureau 3038 verschillende teksten geïnventariseerd, waaronder 120 wetten, 263 decreten of ordonnanties, 1055 koninklijke besluiten, 1036 besluiten van de regeringen en van de gemeenschapscommissies, 418 ministeriële besluiten; 1106 ervan bevatten wijzigingsbepalingen. In principe wordt geen melding gemaakt van besluiten die alleen specifieke situaties regelen (bevorderingen, benoemingen van leden van een commissie, overplaatsingen, machtigingen, of weigeringen om een beroep uit te oefenen, enz.) (1). Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat niet-verordenende teksten - in de betekenis die de afdeling wetgeving daaraan geeft - systematisch niet worden vermeld. Talrijke akten die wettelijk niet aan die afdeling behoeven te worden voorgelegd, zijn immers belangrijk genoeg om ze in de documentatie op te nemen. Het gaat inzonderheid om de aanwijzing van ministers, de regels voor de werkwijze van de onderscheiden regeringen, de vaststelling van weddeschalen of taalkaders, enz.

De door het Belgisch Staatsblad gemaakte onderverdeling in "wetten, decreten, ordonnanties en verordeningen", "andere besluiten" en "officiële berichten" is voor het coördinatiebureau niet noodzakelijk een leidraad bij het kiezen van de te inventariseren teksten. Soms immers worden teksten met een algemene draagwijdte, die een reden opleveren om ze door het coördinatiebureau te laten behandelen, overeenkomstig het verzoek van de steller van de handeling bij uittreksel en eventueel in één enkele taal in de rubriek "andere besluiten" opgenomen; circulaires, die logischerwijze in de rubriek "officiële berichten" voorkomen, kunnen soms verordenend van aard zijn (2) : voor het tijdvak in kwestie zijn er 76 geïnventariseerd, hetzij omdat ze verordenend waren, hetzij omdat ze van belang waren. Soms ook komen in de rubriek "wetten, decreten, ordonnanties en verordeningen" teksten voor die niet de algemeenheid en duurzaamheid hebben op grond waarvan het gewettigd zou zijn dat ze geïnventariseerd worden.

-
- (1) Zie echter hiervoren punt 7, tweede streepje, dat betrekking heeft op zowat 130 besluiten per jaar.
- (2) Zoals de afdeling administratie meermaals heeft geoordeeld.

Aangezien het coördinatiebureau systematisch meewerkt aan de werkzaamheden van de afdeling wetgeving, gelden de statistieken betreffende het aantal dossiers dat door de afdeling wetgeving wordt behandeld ook voor het coördinatiebureau. Er kan dan ook mee worden volstaan ernaar te verwijzen.

BIJLAGE.

Samenstelling van het coördinatiebureau (15 september 1995) (1).

Nederlandstaligen :

| | |
|---------------|-----------------------|
| M.-C. CEULE, | eerste referendaris, |
| K. VERMASSEN, | eerste referendaris, |
| J. CLEMENT, | adjunct-referendaris, |
| B. THEYS, | adjunct-referendaris, |
| E. VAN HERCK, | adjunct-referendaris. |

Franstaligen :

| | |
|---------------|-----------------------|
| R. QUINTIN, | adjunct-referendaris, |
| M. PAUL, | adjunct-referendaris, |
| M. BAUWENS, | adjunct-referendaris, |
| X. DELGRANGE, | adjunct-referendaris. |

(1) Op 1 januari 1996 was de situatie de volgende :
aan Nederlandstalige kant is de heer J. DRIJKONINGEN, auditeur, als referendaris bij het coördinatiebureau komen werken en is de heer J. CLEMENT naar het auditoraat gegaan; aan Franstalige kant is de heer R. QUINTIN referendaris geworden en is mevrouw P. VANDERNACHT tot adjunct-referendaris benoemd.

VI.

DE GRIFFIES.

A. Taken, inrichting en werkwijze.

Luidens artikel 69 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is de Raad van State onder meer samengesteld uit "de griffie, samengesteld uit een hoofdgriffier, en elf griffiers, waarvan één griffier-informaticus. In feite is er voor elke afdeling een griffie : een griffie van de afdeling wetgeving en een griffie van de afdeling administratie, die beide onder de leiding van de hoofdgriffier staan. Deze vervult dus als hoofd van de griffies een belangrijke rol. Maar zijn rol houdt daar niet op.

1. De hoofdgriffier.

Dat ambt wordt vervuld door mevr. LANGBEEN.

a) Statuut.

Krachtens artikel 72, § 3, van de gecoördineerde wetten, wordt de hoofdgriffier op voordracht van de Raad van State door de Koning benoemd, na te zijn gekozen uit de magistraten van het auditoraat of het coördinatiebureau die vijf jaar dienst tellen of, bij ontstentenis van zulke kandidaten, uit de geslaagden van het vergelijkend examen voor de werving van adjunct-auditeurs of adjunct-referendarissen. Daaruit vloeit voort dat de hoofdgriffier dezelfde bekwaamheid moet hebben als de magistraten van het auditoraat en het coördinatiebureau. De hoofdgriffier moet bovendien doen blijken van de kennis van de andere taal dan die van zijn diploma.

Bovendien worden, luidens artikel 103 van de gecoördineerde wetten, de wedde, verhogingen en vergoedingen, toe te kennen aan de hoofdgriffier, aan de leden van de Raad van State, aan de leden van het auditoraat, het coördinatiebureau en de griffie bij de wet vastgesteld. Krachtens die wet is die wedde gelijk aan die van de staatsraden, de eerste auditeurs en de eerste referendarissen.

Voorts zijn de artikelen 391 tot 397 (emeritaat en pensioen) van het Gerechtelijk Wetboek op de hoofdgriffier van toepassing, zoals op de leden van de Raad van State, het auditoraat en het coördinatiebureau.

b) Taken.

De hoofdgriffier oefent zijn ambt uit als hoofd van de griffies, maar eveneens als secretaris-generaal van de Raad van State, onder het gezag van de eerste voorzitter.

- Taken als hoofd van de griffies.

Als hoofd van de griffies oefent de hoofdgriffier, bijgestaan door de griffiers en, vanwege de toename van het aanbod van de zaken en de instelling van aanvullende kamers, door bestuurssecretarissen-toegevoegde griffiers, de bevoegdheden uit die eigen zijn aan elke griffie; hij verdeelt het werk tussen hem en de griffiers; er zij op gewezen dat krachtens de procedureregeling de kennisgeving van alle procedure-handelingen en van de memories geschiedt door toedoen van de hoofdgriffier; de adviezen, beschikkingen en arresten worden eveneens door zijn toedoen ter kennis gebracht van de partijen, alsmede van de bevoegde minister. In geval van schorsing, vernietiging of wijziging, worden de arresten bekendgemaakt in dezelfde vorm als de geschorste, vernietigde of gewijzigde akten, verordeningen of beslissingen; die bekendmaking heeft plaats op verzoek van de hoofdgriffier. Ten slotte zorgt de hoofdgriffier ervoor dat de stukken worden overgezonden tussen de Raad, het auditoraat en het coördinatiebureau.

Krachtens het koninklijk besluit van 23 september 1987, dat het besluit van de Regent van 10 januari 1950 houdende het tuchtreglement voor de leden van het auditoraat, de griffie en het coördinatiebureau van de Raad van State heeft opgeheven, worden de griffiers die hun plichten verzuimen, vermaand of berispt door de hoofdgriffier.

- Taken als "secretaris-generaal".

In die hoedanigheid vloeien de bevoegdheden van de hoofdgriffier voort uit de omstandigheid dat aan de Raad van State een betrekkelijke budgettaire en administratieve zelfstandigheid is toegekend.

De kredieten die noodzakelijk zijn voor de werking van de Raad van State worden uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De hoofdgriffier bereidt de begroting van de Raad van State voor en legt ze ter goedkeuring voor aan de eerste voorzitter en de auditeur-generaal. De begroting wordt door hen gezamenlijk voorgelegd aan en besproken op de

begrotingsvergaderingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, en sedert 1995 op de bilaterale begrotingsvergadering op het kabinet van de Minister van Begroting.

Wat de betaalbaarstelling en de vereffening van de uitgaven betreft, is de hoofdgriffier enerzijds de ordonnateur van de vaste uitgaven (alle uitgaven met betrekking tot het personeel - wedden, uitkeringen, enz. - vereisen zijn handtekening vóór vereffening) en anderzijds de ordonnateur tot honderd-duizend frank van de uitgaven voor het beheer van de aan de Raad van State toegekende kredieten, terwijl voor de uitgaven van die aard tot één miljoen frank de handtekening van de eerste voorzitter vereist is.

De hoofdgriffier leidt niet alleen de griffies en de diensten ervan, maar ook de algemene diensten. Hij houdt zich bezig met het personeelsbeleid in de Raad van State, met uitzondering van het personeel van het auditoraat, dat staat onder het gezag van de auditeur-generaal.

2. De griffiers.

De griffiers, ten getale van 10, worden door de Koning benoemd, na te zijn gekozen uit drie dubbeltallen respectievelijk voorgedragen door de algemene vergadering van de Raad van State, door de auditeur-generaal en door de hoofdgriffier. Zij moeten ten volle 25 jaar oud zijn, houder zijn van een diploma van hoger secundair onderwijs of van een hiermee door de Koning gelijkwaardig verklaarde schoolopleiding en gedurende ten minste vijf jaar lid van het administratief personeel van de Raad van State zijn geweest.

- De griffier van iedere kamer van de afdeling wetgeving houdt, door middel van een uittreksel uit de algemene rol, een bijzondere rol bij van de aanvragen die worden toegewezen aan de kamer waaraan hij verbonden is.

Bepaalde kamervoorzitters die zitting hebben in de afdeling wetgeving dicteren de ontwerp-adviezen tijdens de vergadering, met de medewerking van de staatsraden en de assessoren. De gedicteerde adviezen worden zo vlug mogelijk opnieuw overgeschreven, verbeterd door de drie leden van de kamer, getikt en meteen gecollationeerd door de griffiers.

In de vier kamers van de afdeling wetgeving valt het vaak voor dat aan de adviesaanvragen, ingediend onder aanvoering van de dringende noodzakelijkheid

overeenkomstig artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, binnen de gestelde termijn noodgedwongen wordt voldaan; dat impliceert dat buiten de diensturen een beroep moet worden gedaan op het personeel. Evenzo verzoeken de aanvragende ministers heel vaak binnen korte termijnen om adviezen die in beide landstalen moeten worden gesteld. Die procedure vergt van de griffiers van de afdeling wetgeving en hun medewerkers een geschiktheid om snel, onafgebroken en zeer nauwkeurig te werken alsook een grote beschikbaarheid ten dienste van de kamer.

De griffiers dragen er, door bemiddeling van de griffie, zorg voor dat het ontwerp-advies aan de verschillende leden van de kamer wordt gezonden en dat het advies zelf voor ondertekening naar de hoofdgriffier en de eerste voorzitter wordt gezonden. De griffie doet eveneens kopieën van het advies toekomen aan het auditoraat en het coördinatiebureau.

- De griffier van elke kamer van de afdeling administratie houdt, door middel van een uittreksel uit de algemene rol, een bijzondere rol bij van de vorderingen die worden toegewezen aan de kamer waaraan hij verbonden is. Bovendien houdt hij, onder leiding van de voorzitter en in twee exemplaren, een rol bij van de zaken die in staat van wijzen zijn en door de kamer worden onderzocht. Een exemplaar van die rol blijft in handen van de voorzitter van de kamer en het andere blijft in handen van de griffier van die kamer.

De griffier stelt voor elke zittingsdag een uittreksel op uit de rol van de zaken die in staat van wijzen zijn. De zaken worden erin vermeld in de volgorde van hun inschrijving op die rol en in voldoende aantal opdat de kamer de duur van de terechtzitting vol kan maken, de gevallen die in kort geding worden behandeld uitgezonderd. Behalve voor diezelfde uitzondering, bezorgt de griffier ten minste acht dagen voor de terechtzitting, de dossiers van de vastgestelde zaken aan de staatsraad-rapporteur, die ermee belast is de zaak op de terechtzitting samen te vatten.

Net zoals in de afdeling wetgeving staat de griffier bovendien de leden van de Raad van State bij in het uitoefenen van hun ambt en stelt hij de desbetreffende processen-verbaal op. Hij staat ook de leden van het auditoraat bij in het vervullen van de onderzoeksverrichtingen die van hen worden gevorderd.

B. Ondervonden moeilijkheden.

1. In de uitoefening van het ambt van griffier.

De griffiers van de afdeling wetgeving moeten zich schikken naar een dienstregeling die vaak zwaar uitvalt, inzonderheid wanneer adviesaanvragen worden onderzocht die ingediend zijn onder aanvoering van de dringende noodzakelijkheid overeenkomstig artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, of wanneer het gaat om bijzonder ingewikkelde teksten die een grondig onderzoek vergen, vaak tijdens lange en talrijke zittingen.

Wat de afdeling administratie betreft, wordt meer en meer een beroep gedaan op de griffiers voor de zaken die behandeld worden volgens de rechtspleging bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Heel vaak is hun aanwezigheid volstrekt noodzakelijk buiten de normale diensturen, 's morgens of 's avonds. Bovendien worden zij opgeroepen volgens een wachtrol, en, in voorkomend geval, tijdens de weekends. Hoewel zij bijgestaan worden door bestuurssecretarissen-toegevoegd griffiers, blijft de huidige situatie van de griffiers moeilijk.

2. Andere moeilijkheden.

Op het gebied van hun organisatie en hun werking ondervinden de griffies van de afdeling administratie enkele bijzondere moeilijkheden.

a) Onvoldoende personeel van niveau 2.

De aanzienlijke toename van het aantal zaken alsook de aanhoudende toevloed van vragen om diverse inlichtingen vereisen meer en meer de medewerking van deskundig personeel van niveau 2. Gemiddeld vier opstellers per taalrol moeten beschikbaar zijn voor de verwelcoming van de bezoekers en het beantwoorden van de telefoontjes. Hoewel de griffie opengesteld is van 9 uur tot 13 uur, blijft de griffie op elk moment van de dag toegankelijk voor de neerlegging of inzage van dossiers die ingediend zijn in het kader van de rechtsplegingen in kort geding. Intussen moeten die personeelsleden van niveau 2 de dossiers kunnen behandelen en zorgen voor de voortgang ervan. Ze zijn kennelijk te weinig talrijk om het enorme werk te verrichten en, ondanks hun toewijding, bedreigen vergissingen de kwaliteit van het werk.

Het is te hopen dat die moeilijkheden grotendeels opgelost zullen raken door de in uitvoering zijnde uitbreiding van de formatie van het administratief personeel (1).

b) De computerisering.

De computerisering bevindt zich nog in haar voorbereidingsstadium. Het ontwerp is gebaseerd op het zaakaanbod en de rechtspleging die gangbaar was vóór de invoering van de rechtspleging in kort geding. De griffie wordt nog niet volledig met de computer beheerd. Het personeel voert bepaalde verrichtingen nog steeds tegelijk met de hand uit, inzonderheid de vervaldbalans en de verschillende rollen. Het "Proadmin"-programma kent nog geen definitieve versie, omdat de gebruikers te maken hebben met een te groot aantal schermen, die bovendien ingewikkeld zijn.

c) Lokalen.

De diensten van de griffie van de afdeling administratie zijn gevestigd op de tweede verdieping van het middengebouw, in afwachting dat ze overgebracht zullen worden naar de lokalen van het in aanbouw zijnde gebouw in de Aarlenstraat. Sedert enkele jaren dienen ze in lastige omstandigheden te werken. Ze beschikken niet meer over een redelijke kantooroppervlakte. Het is onmogelijk geworden de dossiers efficiënt op te bergen, want de huidige kantoren volstaan niet meer om er opbergmeubelen in te plaatsen. Die situatie heeft tot gevolg dat het personeel heel dikwijls heel wat tijd verliest bij het opzoeken van de dossiers.

d) Betrekkingen tussen de diensten van de griffie, de kamers en het auditoraat.

In zijn geheel genomen verlopen de samenwerking en de coördinatie onder die verschillende diensten bevredigend, ondanks de lastige arbeidsomstandigheden te wijten aan de geringe kantoorruimte en de aanhoudende inspanningen die van het personeel gevraagd worden vanwege het beroep op de uiterst dringende noodzakelijkheid.

Alle problemen inzake rechtspleging die zich hebben voorgedaan, de moeilijkheden van diensten of de louter materiële kwesties worden geregeld onderzocht

(1) Zie het verslag betreffende het administratief personeel.

door de daarvoor aangestelde functionarissen van de diensten en de griffiers, daartoe bijeengeroepen door de hoofdgriffier.

Tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995, zijn aldus de volgende punten onderzocht :

- het probleem van de tussenkomsten : de aanwijzing van de tussenkomende partijen; de kwestie van de termijnen die worden toegekend door de auditeur-rapporteur enerzijds en door de griffie anderzijds; de moeilijkheden die men ondervindt in het kader van de schorsingsprocedure en van de rechtspleging van uiterst dringende noodzakelijkheid, bij het toepassen van de artikelen 93 en 94 van de algemene procedureregeling;

- de wijzen waarop aan de griffie kennis wordt gegeven van de neerlegging van stukken op de terechtzitting;

- de wachtdiensten die worden verzorgd buiten de diensturen en gedurende de weekends;

- het probleem van de vertaling van de arresten;

- de enorme hoeveelheid ter post aangetekende brieven met ontvangstmelding (toepassing van artikel 84 van de algemene procedureregeling);

- het opmaken van modellen van arresten, gelet op de computerisering van de rechtspleging en de aanleg van een eenvormige gegevensbank van de arresten;

- de herziening van bepaalde formulieren, bestemd voor de partijen, inzonderheid voor de verzoekende partijen, om hen te wijzen op de vormvereisten die in acht genomen moeten worden om hun vordering of beroep in de vereiste vorm in te stellen.

Een van die punten behoeft enige toelichting : het probleem dat gerezen is ten gevolge van artikel 84 van de algemene procedureregeling, dat bepaalt dat de Raad van State de processtukken, betekeningen, kennisgevingen en oproepingen verzendt bij ter post aangetekende brief met ontvangstmelding.

Sedert het artikel gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 28 juli 1987, bepaalt het dat de voormelde zendingen bij gewone brief mogen worden gedaan wanneer de ontvangst ervan geen termijn doet ingaan,

behoudens andersluidende bepaling van de wet. Desalniettemin zijn de kosten van de aangetekende zendingen met of zonder ontvangstbewijs de laatste jaren aanzienlijk toegenomen; het groeiende aantal zaken heeft er eveneens toe bijgedragen dat de bedragen die de griffie van de Raad van State moet spenderen aan de verzendingen die zij verricht, gestegen zijn.

De bepalingen van artikel 84 waren te begrijpen ten tijde van de vaststelling ervan : de zaken waren veel minder talrijk en de postverrichtingen van aantekening en ontvangstmelding minder duur. In het verslag aan de Regent dat voorafgaat aan het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 wordt uitgelegd dat "het ontvangstbericht dat bij ieder schrijven van de Raad van State gevoegd wordt, (...) nog meer waarborgen (geeft) en (...) de griffie in de mogelijkheid (stelt) om met zekerheid het verder verloop van haar verzendingen te kunnen nagaan". Maar blijft dat vormvereiste noodzakelijk in alle gevallen waarin het thans wordt vervuld ?

Weliswaar bepaalt artikel 84 van de algemene procedureregeling dat alle oproepingen geschieden bij ter post aangetekende brief met ontvangstmelding, maar artikel 25 van de gecoördineerde wetten bepaalt dat de getuigen bij een ter post aangetekende brief worden gedagvaard, zonder dat een ontvangstmelding wordt voorgeschreven. De wetgever heeft dus een eenvoudiger regeling aangenomen voor een oproeping die nochtans belangrijker is.

Om de bedragen die de griffie moet uitgeven te verminderen, zou men blijkbaar de gevallen kunnen beperken waarin het vormvereiste van de ontvangstmelding behouden moet blijven.

Die gevallen zouden zijn :

1° de verzending van het afschrift van het verzoekschrift aan de verwerende partij;

2° de verzending van het afschrift van de memorie van antwoord;

3° het bericht aan de belanghebbende personen dat zij vrijwillig kunnen tussenkomen in het geding;

4° de verzending van de brief waarbij de verzoekende partij verzocht wordt een toelichtende memorie te bezorgen;

5° de kennisgeving van de verslagen;

6° de verzending van de laatste memorie van verzoeker;

7° de vaststelling van de zaak;

8° de kennisgeving van de arresten gewezen in zaken waarin een partij een exceptie van onbevoegdheid heeft opgeworpen, aangezien in dat geval beroep bij het Hof van Cassatie mogelijk is.

Voor de andere gevallen zou de regel van artikel 84, tweede lid, van de procedureregeling overgenomen kunnen worden; aldus zouden alle processtukken bij gewone brief kunnen worden verstuurd :

1° indien de ontvangst ervan geen termijn doet ingaan;

2° indien de wet - zoals in geval van dagvaarding van getuigen - niet het vormvereiste van de aantekening oplegt.

Bovendien zou in artikel 84 moeten worden bepaald dat de griffie geen tweede kennisgeving of geen tweede verzending hoeft te verrichten.

VII.

DE DIENST OVEREENSTEMMING DER TEKSTEN.

A. Inrichting van de dienst.

1. Samenstelling.

De dienst overeenstemming der teksten bestaat momenteel uit 15 personen, waarvan :

- 12 vastbenoemden (6N -6F), waarvan 2 (1N - 1F) ontslag hebben genomen en vervangen zijn door attachés op arbeidscontract en 1 (F) gedetacheerd is en vervangen is door een attaché op arbeidscontract;
- 1 attaché op arbeidscontract (F) voor de vertalingen in het Duits.

De bevorderingen in de dienst geschieden volgens het beginsel van de vlakke loopbaan (loopbaan van 24 jaar : 9 + 9 + 6).

2. Taakverdeling.

De leiding van de dienst is in handen van mevr. ROOSELEER, eerste taaladviseur, die het werk verdeelt, de vertalingen reviseert van de arresten, adviezen, verslagen en diverse teksten van het Nederlands in het Frans, zorgt voor een laatste lezing van de adviezen Frans-Nederlands en eveneens vertaalt.

De functie van revisor wordt uitgeoefend door :

- de heer DE MUNTER, eerste attaché : hij reviseert de arresten, adviezen, verslagen en diverse teksten in het Nederlands, het Frans en het Duits, coördineert de terminologie en vertaalt eveneens;
- de heer BUYSSE, eerste attaché : hij reviseert de arresten, adviezen, verslagen en diverse teksten in het Nederlands en het Frans en vertaalt eveneens;
- de heer DE PELSEMAEKER, eerste attaché : hij reviseert de arresten, adviezen, verslagen en diverse teksten en vertaalt eveneens.

Naast de hierboven vermelde personen zorgen ook de overige leden van de dienst - attachés en eerste attachés - voor vertaling; hun teksten worden door de revisoren nagezien.

Het secretariaat tikt de definitieve tekst in van de vertaalde arresten en houdt de dossiers, de documentatie en de registers bij.

B. Werkwijze.

Aan de dienst worden ter vertaling overgezonden :

1. de adviezen die de kamers van de afdeling wetgeving doen toekomen : vertalingen in het Nederlands, het Frans en het Duits;
2. de arresten die uitgekozen zijn om te worden vertaald en die door de griffie administratie worden toegezonden;
3. de arresten die in het Duits worden uitgesproken;
4. de verslagen opgesteld door de auditeur-rapporteur voor de Ve tweekamige kamer en de ontwerp-arresten van die kamer, onderscheidenlijk toegezonden door de auditeur en de kamer;
5. de ontwerp-arresten die in algemene vergadering moeten worden uitgesproken;
6. allerlei stukken (nota's, brieven, bekend te maken berichten, beschikkingen, verslagen, bestekken, begrotingen, stukken bestemd voor de algemene vergadering, formulieren, informatiebladen over informatica, diverse notulen, ontwerpen van rechtspositieregeling, wetboeken, enz.) die worden toegezonden door de leden van de Raad, van de Commissie van Verslaglegging en van het auditoraat of door de diensten ervan.

Na vertaling worden de teksten gereviseerd en daarna toegezonden aan de aanvrager. De vertaalde arresten worden ondertekend door het hoofd van de dienst of diens gemachtigde en vervolgens overgezonden aan de eerste hoofdsecretaris van de griffie administratie met het oog op bekendmaking.

Voorts is de dienst begonnen met het samenstellen van een terminologische gegevensbank (Multiterm), die momenteel 62.000 trefwoorden telt.

Op de leden van de dienst wordt eveneens een beroep gedaan voor het simultaan tolken op terechtzittingen van de kamers van de afdeling administratie, alsook tijdens bezoeken en referaten die georganiseerd worden voor buitenlandse prominenten.

Ten slotte wordt de dienst vaak geraadpleegd over taal- en terminologieproblemen.

C. Omvang van de werkzaamheden.

1. Vertaling van de adviezen van de afdeling wetgeving tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995.

| | | NIET DRINGEND | ART. 84 (8 dagen) | ART. 84 (3 dagen) | TOTAAL | TOTALEN |
|---|-------|------------------|----------------------|----------------------|------------|------------|
| FRANS IN NEDERLANDS | F.G. | 155 | | 86 | 241 | 283 |
| | BRUS. | 26 | | 16 | 42 | |
| NEDERLANDS IN FRANS | F.G. | 206 | | 50 | 256 | 291 |
| | BRUS. | 20 | | 15 | 35 | |
| FRANS IN NEDERLANDS & NEDERLANDS IN FRANS | F.G. | 5 | | | 5 | 6 |
| | BRUS. | 1 | | | 1 | |
| DUITS IN FRANS DUITS IN NEDERLANDS | F | 1 | | 3 | 4 | 26 |
| | N | 19 | | 2 | 21 | |
| | | 1 | | | 1 | |
| TOTALEN | | 434 | | 172 | 606 | 606 |

2. Arresten vertaald tijdens de kalenderjaren 1994 en 1995 (1).

-
- (1) De werking van de dienst overeenstemming der teksten verloopt niet parallel met die van het gerechtelijk jaar, de adviezen van de afdeling wetgeving uitgezonderd. De statistieken betreffende de andere vertalingen hebben derhalve betrekking op elk kalenderjaar. De reden van dat onderscheid is dat de dienst zowel voor de afdeling wetgeving als voor de afdeling administratie vertaalt. Inzake de adviezen dient de dienst het tempo bij te houden van de kamers van de afdeling wetgeving, die de adviezen toestuurt om zonder uitstel te vertalen. Voor de arresten volgt de dienst niet het werkschema van de kamers van de afdeling administratie, aangezien hij de reeds uitgesproken arresten voor vertaling ontvangt en die vertalingen geen rol spelen in de rechtspleging, behalve wat betreft de ontwerp-arresten van de Ve tweetalige kamer.

- In 1994 :

| | | |
|--------------------|---|-----|
| - Arresten | : | 528 |
| - Ontwerp-arresten | : | 32 |
| - Verslagen | : | 30 |
| - Diverse | : | 94 |

- In 1995 (tot 31 augustus)

| | | |
|--------------------|---|-----|
| - Arresten | : | 487 |
| - Ontwerp-arresten | : | 18 |
| - Verslagen | : | 21 |
| - Diverse | : | 110 |

D. Voornaamste ondervonden moeilijkheden.

- Inzake adviezen van de afdeling wetgeving moet de dienst vaak met spoed tewerkgaan, wanneer het advies wordt gevraagd binnen drie dagen. Bovendien kan het gaan om zeer technische, lange en doorwrochte teksten, die vaak talrijke nasporingen vergen.
- Wat de arresten betreft, hebben de moeilijkheden betrekking op de documentatie; het administratief dossier wordt immers dadelijk na de uitspraak teruggestuurd naar de partijen, zodat de dienst alleen maar over het arrest en het verslag beschikt. Inzake kort geding kan het dossier nog worden ingekeken door de partijen. Het verkrijgen van documentatie en terminologische inlichtingen vergt derhalve heel vaak lange nasporingen die de vertaling vertragen. Bovendien kan de lengte van de arresten variëren van 4 tot 50 en meer bladzijden.
- Voorts doet het vertrek van bepaalde leden van de dienst, hetzij definitief, hetzij tijdelijk, het probleem rijzen van hun vervanging: bekwame vertalers vinden, die geschikt zijn om snel kwaliteitswerk voort te brengen, is niet erg gemakkelijk, te meer daar er gunstiger bezoldigingsregelingen bestaan dan de hunne. Bovendien moeten de nieuwkomers begeleid en opgeleid worden; de dienst heeft dus in 1994-1995 wat moeilijkheden ondervonden die de normale werking ervan verstoord hebben.
- Ten slotte heeft de nagenoeg volledige computerisering van de dienst, die heeft plaatsgevonden in etappes gespreid over drie jaar, eveneens een aanpassingsperiode gevegd. Zij biedt nochtans het voordeel dat de dienst kan beschikken over een terminologiebank en de vertalingen gemakkelijk kan opslaan en inkijken.

Die moeilijkheden hebben ertoe geleid dat de dienst een aanzienlijke achterstand heeft opgelopen bij de vertaling van de oude arresten en die achterstand ingehaald moet worden.

VIII.

HET ADMINISTRATIEF PERSONEEL.

A. Statuut van het personeel.

Krachtens artikel 102 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden de leden van het administratief personeel benoemd en ontslagen door de algemene vergadering van de Raad van State, die deze bevoegdheid geheel of gedeeltelijk aan de eerste voorzitter kan opdragen. De benoemingen in de betrekkingen geschieden steeds op grond van een verslag van een commissie, "Commissie van het personeel" genaamd.

Het administratief personeel wordt door de Raad benoemd onder de voorwaarden bepaald bij het statuut dat door de Raad van State is opgesteld. Bovendien regelen de gecoördineerde wetten inzonderheid in welke gevallen er onverenigbaarheid bestaat en het pensioen van het personeel.

B. De Commissie van het personeel.

1. Samenstelling.

De Commissie van het personeel bestaat uit een kamervoorzitter en twee staatsraden, die elk jaar door de algemene vergadering worden aangewezen. Ze worden bijgestaan door de auditeur-generaal, de adjunct-auditeur-generaal en de hoofdgriffier.

Gedurende het gerechtelijk jaar 1994-1995 heeft de algemene vergadering de commissie als volgt samengesteld :

- de heer J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter (voorzitter);
- mevr. VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, kamervoorzitter;
- de heer J.-V. GEUS, staatsraad.

De algemene vergadering heeft bovendien twee plaatsvervangers aangewezen :

- de heer R. ANDERSEN, kamervoorzitter;
- mevr. BRACKE, staatsraad.

De commissie van het personeel kan een beroep doen op specialisten.

2. Taken.

De commissie van het personeel brengt advies uit over de benoemingen die gedaan moeten worden in de betrekkingen van de personeelsformatie, alsook over het verlenen, aan geschikt geachte personeelsleden, van een hogere functie die overeenstemt met de te verlenen graad.

De commissie onderzoekt de beroepen van de personeelsleden tegen de beoordelingsstaten. Ze geeft advies aan de eerste voorzitter, die de eindredactie van de beoordeling vastlegt.

De commissie geeft advies over de organisatie van de wervings- en bevorderingsexamens, over de examenstof en de aard van de examengedeelten die de algemene vergadering moet vaststellen.

De bevorderingen geschieden op grond van het met redenen omklede advies van de commissie.

Voordat op hem een tuchtstraf wordt toegepast, wordt ieder lid van het personeel gehoord door de commissie. Hij kan zich laten bijstaan door een titularis van een ambt of van een betrekking bij de Raad van State, een advocaat of een door de eerste voorzitter erkend persoon.

Bovendien kan de commissie belast worden met bepaalde opdrachten; aldus heeft zij gedurende het gerechtelijk jaar 1994-1995 het administratief statuut van het personeel van de Raad van State volledig herzien.

C. Inrichting.

De algemene leiding over het administratief personeel, met uitzondering van het administratief personeel dat verbonden is aan het auditoraat en waarvan wij gezien hebben dat het onder het gezag van de auditeur-generaal werkt, is in handen van de hoofdgriffier.

Naast de dienst overeenstemming der teksten, waarvan sprake is geweest in het specifiek verslag nr. VII, maken eveneens deel uit van de administratieve diensten die onder leiding van de hoofdgriffier staan : de algemene

diensten; de griffies van de afdeling wetgeving en de afdeling administratie; het secretariaat van het coördinatiebureau; de secretariaten van de kamers van de afdeling administratie; de bibliotheek; het magazijn; de verzendingsdienst; de offsetdienst; de fotocopiedienst; de dienst telefonie; de dienst gevormd door de kamerbewaarders en de onderhoudsdiensten.

De Nederlandstalige en de Franstalige griffie van de afdeling administratie werken onder leiding van de eerste hoofdsecretaris, mevr. S. PUTTEMAN.

De griffie en het secretariaat van de kamers van de afdeling wetgeving worden geleid door de heer M. FAUCONIER, hoofdsecretaris.

Wat de werkwijze en de moeilijkheden van de diensten betreft, wordt verwezen naar wat in het verslag is gezegd betreffende "de griffies" van de Raad van State.

De kamers van de afdeling administratie beschikken over een secretariaat.

D. Ondervonden moeilijkheden en maatregelen genomen inzake het personeel.

De gemene deler van alle moeilijkheden die het administratief personeel ondervindt is de beperktheid van de formatie gelet op het onophoudelijk groeiende aanbod van zaken. Bovendien is die formatie in een bepaald opzicht duidelijk niet aangepast : de niveaus 1 en 2 zijn er bijna niet in vertegenwoordigd. Ondanks zijn inspanningen slaagt het personeel er niet meer in het werk doeltreffend en zonder vertraging te verrichten.

Naast de spectaculaire verhoging van het aantal ingeleide zaken, dient ook rekening te worden gehouden met het toenemende aantal verrichtingen die de behandeling van een zaak doet ontstaan. Het personeel is niet meer in staat de termijnen in acht te nemen die de algemene procedure-regeling oplegt.

De toename van het aantal ingeleide zaken, zowel bij de afdeling administratie als bij de afdeling wetgeving, heeft gevolgen voor het auditoraat, het secretariaat van de kamers, de dienst overeenstemming der teksten en het coördinatiebureau.

Bijgevolg is men genoopt geweest van nu af aan maatregelen te bespreken en te nemen; nog andere zullen waarschijnlijk in de toekomst moeten worden genomen.

Tijdens het begrotingsconclaf van juli 1994 heeft de Regering haar instemming betuigd met de voorstellen van de Raad van State betreffende de uitbreiding van de formatie van het administratief personeel in drie fasen.

In 1995 zijn vijf koninklijke besluiten uitgevaardigd die betrekking hebben op het administratief personeel van de Raad van State. Het gaat om :

- het koninklijk besluit van 10 april 1995 waarbij de Raad van State gemachtigd wordt gesubsidieerde contractuelen in dienst te nemen, in 1995, om te voldoen aan uitzonderlijke en tijdelijke behoeften aan personeel;

- het koninklijk besluit van 10 april 1995 waarbij de Raad van State wordt gemachtigd contractuelen in dienst te nemen, in 1995, om te voldoen aan uitzonderlijke en tijdelijke behoeften aan personeel;

- het koninklijk besluit van 23 juni 1995 tot goedkeuring van een wijziging van het kader van het administratief personeel van de Raad van State;

- het koninklijk besluit van 20 oktober 1995 tot vaststelling van de graden van het administratief personeel van de Raad van State die een zelfde trap van de hiërarchie vormen;

- het koninklijk besluit van 20 oktober 1995 tot vaststelling van het taalkader van het administratief personeel van de Raad van State.

IX.

DIVERSEN.

A. Bibliotheek.

De bibliotheek wordt beheerd door een "Bibliotheekcommissie" die door de algemene vergadering van de Raad van State is ingesteld en waarvan de samenstelling door de algemene vergadering is vastgesteld. De Bibliotheekcommissie wordt thans voorgezeten door de heer ANDERSEN, kamervoorzitter, en bevat vertegenwoordigers van de Raad, het Auditoraat, het Coördinatiebureau, de Griffie en de Dienst Overeenstemming der Teksten.

Deze commissie heeft tijdens het jaar 1994-1995 drie vergaderingen gehouden waarop zij een aantal beslissingen heeft moeten nemen teneinde de bijwerking van de documentatie en de computerondersteunde verwerking ervan te waarborgen en haar begroting en middelen vast te stellen.

1. Financiële toestand.

Tijdens de voorgaande jaren is de financiële toestand van de bibliotheek uiterst zorgwekkend geweest. De beschikbare middelen volstonden zelfs niet meer om de vaste uitgaven (abonnementen op reeksen en tijdschriften en op bijwerkingen van losbladige werken) te dekken, inzonderheid wegens de voortdurende stijging van de kostprijs van de reeksen van wetboeken en van de abonnementen op tijdschriften, en maakten het niet meer mogelijk enige monografie aan te kopen, zulks ondanks de reeds geleverde financiële inspanningen (bijvoorbeeld : de vermindering van het aantal beschikbare tijdschriften en de drastische inkrimping van het aantal reeksen wetboeken). Bij de begrotingsoverheid zijn stappen ondernomen om te voorkomen dat het onontbeerlijke werkmiddel dat de bibliotheek vormt definitief in het gedrang komt. Uiteindelijk is in 1994 een aanvullend krediet van 1 miljoen toegestaan - wat het mogelijk gemaakt heeft eindelijk de monografieën aan te kopen die broodnodig waren en de documentatie bij te werken die snel verouderd dreigde te raken. Ook in 1995 is dat aanvullende krediet toegestaan. Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat het huidige financiële evenwicht alleen dankzij dat krediet wordt bereikt en dat het niet langer toestaan ervan onvermijdelijk tot een terugkeer naar de vroegere toestand zou leiden. Er mag evenmin worden voorbijgegaan aan het feit dat de uitbreiding van de personeelsformatie normaal gezien tot

een verhoging van de uitgaven van de bibliotheek zal leiden, al was het maar wegens de aankoop van meer wetboeken.

2. Aanwas van de bibliotheek - Abonnementen.

Tijdens het tijdvak in kwestie heeft de bibliotheek haar bestand met 347 nieuwe werken kunnen uitbreiden.

Daarnaast heeft de bibliotheek een abonnement op 111 juridische tijdschriften ondertekend of vernieuwd.

Ten slotte heeft zij de wetboeken en de bijwerkingen ervan, alsook de verzamelingen van wetten en rechtspraak aangekocht die onontbeerlijk zijn voor de magistraten bij de dagelijkse uitoefening van hun ambt.

3. Informatisering.

De aankoop van werken is niet de enige kwestie waarover de leden van de commissie zich periodiek dienen uit te spreken. De commissie is ook constant met de informatisering van de bibliotheek begaan. Als eerste prestaties kunnen worden vermeld :

- de toegang van de bibliotheek tot de gegevensbank BISTEL;
- het gebruik van het systeem JUDIT door de bibliotheek;
- het opstellen van een computerbestand van de in de bibliotheek beschikbare boeken en tijdschriften vanaf 1995.

B. Gebouwen.

De Raad van State betreft thans drie belendende gebouwen, wat onontbeerlijk blijft voor de goede organisatie van de diensten. Deze gebouwen zijn gelegen in de Wetenschapsstraat nr. 33 (met een gebouw in het midden van het park) en in de Jacques de Lalaingstraat nrs. 3 tot 13, 1040 Brussel (1).

(1) De Raad van State betreft ook een verdieping in een gebouw gelegen in de Aarlenstraat nr. 106, ten behoeve van de Dienst Overeenstemming der Teksten.

In het verleden heeft de Raad van State gebouwen betrokken in de Aarlenstraat, nrs. 94 en 96. In 1986 heeft een projectontwikkelaar zich aangeboden om op de terreinen Aarlenstraat nrs. 94 en 102 "een bouwproject uit te voeren waarvan het ontwerp rekening hield met een erfdiensbaarheid van overgang naar het parkeerterrein van de Raad van State en met de aanleg van een tuin tegenover de bibliotheek van de Raad van State". Dat project hield in dat de Raad van State de gebouwen gelegen in de Aarlenstraat diende te verlaten. Na talrijke discussies die ingegeven waren door de toename van de activiteiten en de verhoging van het aantal magistraten van de Raad van State, is voorgesteld de Aarlenstraat niet te verlaten en er voor de Raad nieuwe gebouwen op te trekken, om de architectonische samenhang van de bestaande gebouwen te behouden. In 1989 werd een voorstel tot financiering voor het optrekken van een nieuw, voor de Raad van State bestemd kantoorgebouw in de Aarlenstraat, ingediend bij de inspecteur van Financiën bij de Regie der Gebouwen. Het optrekken van het gebouw is niet bepaald van een leien dakje gelopen. De werkzaamheden zijn herhaaldelijk stilgelegd, nu eens wegens slechte uitvoering van het bouwwerk en niet-naleving van de stedenbouwkundige voorschriften, dan weer doordat de bouwonderneming, die in september 1995 failliet is verklaard, in vereffening was gegaan en haar faillissement had aangevraagd.

In de tussentijd had de Regering tijdens het begrotingsconclaf van juli 1994 ingestemd met de voorstellen van de Raad van State betreffende een aanzienlijke uitbreiding van de formatie van het administratief personeel, waarbij 53 arbeidscontractanten in de formatie zouden worden opgenomen en 62 personen in dienst zouden worden genomen. De ruimte die zou worden geboden door het in aanbouw zijnde gebouw in de Aarlenstraat bleek dan ook onvoldoende om die uitbreiding van de personeels-formatie op te vangen. In 1994 verliet de Ambassade van Nederland het gebouw gelegen in de Wetenschapsstraat 35; er werd dan ook voorgesteld dat gebouw ter beschikking van de Raad van State te stellen; dit uitzonderlijk gunstig gelegen gebouw, dat aan het hoofdgebouw van de Raad van State grenst, beantwoordt aan het verlangen om de Raad in een architectonisch geheel gehuisvest te blijven zien. Het voorziet daarnaast voltreffelijk in de maximale behoeften ervan :

- mogelijkheid om bijna alle kamers van een van beide afdelingen, hun griffiers en hun secretariaten te centraliseren;
- verbetering van de omstandigheden qua beveiliging, vastgesteld na raadpleging van de Algemene Rijkspolitie;

- betere inrichting van de lokalen van het Coördinatiebureau, dat thans een groot gebrek aan ruimte heeft;
- oplossing voor het plaatsgebrek van het archief.

Op 17 november 1995 beslist de Ministerraad het gebouw aan te schaffen.

Voor het optrekken van het gebouw in de Aarlenstraat, waarin de magistraten van het Auditoraat en hun diensten, de Franstalige en de Nederlandstalige griffie van de afdeling administratie van de Raad van State en de dienst informatica zullen worden gehuisvest, is een nieuwe aanbesteding gedaan nadat de onderneming haar faillissement had aangevraagd, en begin augustus 1995 heeft een nieuwe onderneming de werkzaamheden hervat. Het betrekken van het gebouw is gepland in de loop van het jaar 1996.

De magistraten, de griffie en de diensten van de afdeling wetgeving, alsook bepaalde andere diensten zullen in het voormalige paleis van Assche, Wetenschapsstraat 33, blijven.

C. De begroting van de Raad van State.

De voorbereiding van de begrotingsvoorstellen geschiedt door de Hoofdgriffier en de dienst die zich bezig houdt met budgettaire zaken en aangelegenheden van beheer. De begrotingsvoorstellen worden ter kennisneming en goedkeuring aan de Eerste Voorzitter, de Voorzitter, de Auditor-generaal en de Adjunct-auditeur-generaal voorgelegd. Bij deze voorbereiding wordt rekening gehouden met de verschillende circulaires van de Minister van Begroting enerzijds, en met de nota's van het secretariaat-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken anderzijds. De begroting van de Raad van State wordt namelijk opgenomen in die van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Bij het doen van begrotingsvoorstellen moet de Raad van State zijn onderscheiden taken beschrijven en commentaar leveren bij de gevraagde kredieten.

In de loop van april moeten de formulieren betreffende de begrotingsramingen voor een begrotingsjaar bij de Secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken aankomen. Nadien wordt in dat departement een vergadering gehouden om de bilaterale vergadering voor te bereiden die doorgaans in de loop van juni in de Administratie van de begroting plaats heeft.

Omstreeks half oktober sturen de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort en de ordonnancerende minister, ter uitvoering van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit overeenkomstig het wetsontwerp houdende de algemene uitgavenbegroting, de administratieve begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, met inbegrip van die van de Raad van State, naar de Voorzitters van de Wetgevende Vergaderingen.

Begin januari van het daaropvolgende jaar wordt een nota ter voorbereiding van de begrotingscontrole opgesteld, eventueel met een verzoek om begrotingsaanpassing, dat gemotiveerd moet worden en de regels van de begrotingsdiscipline in acht dient te nemen.

In het "bestaansmiddelenprogramma" staan de kredieten die uitgetrokken worden voor de personeelsuitgaven en de werkingskosten van de Raad van State, alsook voor de toelagen en vergoedingen die worden toegekend aan de leden van de Centrale Commissie voor de Nederlandse rechtstaal en bestuurstaal in België (1) en voor de werking van die commissie.

Er wordt ook een variabel krediet uitgetrokken voor de uitgaven voor de modernisering van de administratieve rechtspraak, gefinancierd uit op de Rijksmiddelenbegroting ingeschreven inkomsten ten gunste van het fonds voor het beheer van de dwangsommen. Ten slotte voorziet het programma nog in de noodzakelijke kredieten voor de informatisering van de Raad van State.

(1) Die door de Raad van State moet worden gehuisvest krachtens artikel 4 van het koninklijk besluit van 19 januari 1954 houdende instelling van een Centrale Commissie voor de Nederlandse rechtstaal en bestuurstaal in België (Belgisch Staatsblad van 5 februari 1954).

Voor de verschillende posten van de begroting van de Raad van State en het bedrag ervan wordt verwezen naar de begrotingen over 1994 en 1995 (1).

D. Nevenactiviteiten.

Hier worden de verscheidene nevenactiviteiten van de Raad van State en van de magistraten ervan vermeld : officiële betrekkingen met Belgische en buitenlandse overheden of instellingen en met de pers; deelname aan congressen, colloquia, enz.; officiële delegaties of afvaardigingen van magistraten van de Raad van State; werken, artikels of studies die door de magistraten in verband met de activiteiten van de Raad van State worden gepubliceerd.

1. Betrekkingen met de Belgische overheden en met de pers.

a) Betrekkingen met de Belgische overheden.

- De Raad van State heeft vanzelfsprekend geregelde contacten gehad met de Eerste Minister, met de Minister van Binnenlandse Zaken, onder wiens departement hij administratief en budgettair gezien ressorteert, en met andere ministers, inzonderheid met de minister belast met de Rijksgebouwen, met het oog op de voordracht van kandidaten en de benoeming tot verscheidene ambten, om de rechtspositie en de status van de personeelsleden te regelen, enz. De Voorzitter van de Raad van State, de Auditeur-generaal, de Adjunct-auditeur-generaal en de Hoofdgriffier zijn daarbij betrokken.
- De Eerste Voorzitter heeft voorts contacten gehad met verscheidene federale, gemeenschaps- en gewestoverheden, inzonderheid voor het gereedmaken van de dossiers, de

(1) - Wet van 24 december 1993 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1994; Belgisch Staatsblad van 10 februari 1994 (eerste uitgave), blz. 3268.

- Wet van 23 december 1994 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1995; Belgisch Staatsblad van 16 januari 1995, blz. 906 tot 909; erratum 17 februari 1995.

voortgang van de adviesprocedures en het doorsturen van de adviezen van de afdeling wetgeving.

- De Eerste Voorzitter en de Auditeur-generaal of de Voorzitter of de Adjunct-auditeur-generaal hebben de Raad van State vertegenwoordigd op verscheidene officiële plechtigheden of gebeurtenissen; daarnaast hebben delegaties van de Raad van State verscheidene traditionele plechtigheden en gebeurtenissen bijgewoond.

b) Betrekkingen met de pers.

De pers heeft zeer vaak verslag uitgebracht over adviezen of arresten van de Raad van State. Dat is inzonderheid gebeurd door het sturen van journalisten naar de terechtzittingen in verkiezingszaken, naar aanleiding van de verkiezingen van 1994 en 1995.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 maart 1994 (1), is voorgesteld een "woordvoerder" van de Raad van State te benoemen. Van het idee om die benoeming in de wet voor te schrijven is afgestapt, maar de Minister van Binnenlandse Zaken heeft te kennen gegeven dat het tot de eigen verantwoordelijkheid van de Eerste Voorzitter behoort de manier te regelen waarop de Raad van State betrekkingen met de pers onderhoudt.

2. Betrekkingen met buitenlandse overheden en instellingen.

a) Ontvangst van buitenlandse delegaties.

- Op 19 oktober 1994 heeft de Raad van State een delegatie ontvangen van het Hoogste Gerechtshof van Thailand, geleid door de Voorzitter ervan, de heer Praman CHANSUE. Ter gelegenheid daarvan is over de Raad van State een uiteenzetting gegeven.
- Op 22 maart 1995 heeft de Raad van State een delegatie van het Burundese Parlement ontvangen, die op werkbezoek was in België en geleid werd door de heer Léonce NGENDAKUMANA, Voorzitter van de Nationale Assemblée van Burundi.

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 1159/5-92-93, blz. 6.

Ter gelegenheid daarvan is over de organisatie en de bevoegdheden, alsook over de plaats van de Raad van State onder de Belgische instellingen een uiteenzetting gegeven.

- Op 29 maart 1995 heeft de Raad van State een delegatie ontvangen van het Hoogste Arbitragehof van de Russische Federatie, geleid door de Voorzitter ervan, de heer JAKOVLEV.
Ter gelegenheid daarvan is een uiteenzetting gegeven over de Raad van State in het algemeen en over de manier waarop de zaken betreffende overheidsopdrachten in het bijzonder worden behandeld.
- Op 4 april 1995 heeft de Raad van State een delegatie ontvangen van het Parlement van de Republiek Moldavië.
Ter gelegenheid daarvan is een uiteenzetting gegeven over de rol van de Raad van State in de Belgische instellingen en over de manier waarop de documentatie wordt bijgehouden in het Coördinatiebureau, dat door de delegatie grondig bestudeerd is.

b) Deelname aan de activiteiten van het Uitvoerend Comité van de Raden van State van de landen van de Europese Unie.

Het uitvoerend comité heeft op 7 april 1995 te Brussel vergaderd onder het voorzitterschap van de heer TAPIE, Eerste Voorzitter van de Raad van State van België.

Tijdens deze vergadering :

- is de datum van het volgende colloquium van de Raden van State van de Europese Unie vastgelegd : dat colloquium zal plaatsvinden op 22, 23 en 24 april 1996;
- is voor dat colloquium het volgende thema gekozen : "De omzetting van de richtlijnen van de Europese Gemeenschappen en de rechtspraak".

c) Deelname aan de activiteiten van de Internationale Vereniging van Hoge Administratieve Rechtscolleges.

-
- De Eerste Voorzitter is lid van de Raad van Bestuur van de Vereniging en Staatsraad KREINS is er de penningmeester van.

- Een delegatie van de Raad van State van België heeft op 27, 28 en 29 maart 1995 deelgenomen aan het congres van de Internationale Vereniging van Hoge Administratieve rechtscolleges dat in Rome heeft plaatsgehad met als thema "Voorlopige maatregelen en dringende maatregelen bij de administratieve rechter". Het Belgische verslag is opgesteld en voorgesteld door de heer Michel QUINTIN, auditeur.

d) Deelname aan colloquia of vergaderingen in het buitenland.

- Op 7, 8 en 9 november 1994 heeft een delegatie van de Raad van State deelgenomen aan een colloquium dat in Straatsburg door de Raad van Europa georganiseerd is over het thema "De strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat".
- Op 22 en 23 juni 1995 heeft een delegatie van de Raad van State deelgenomen aan een colloquium over "De Franse opvatting van administratieve rechtsbedeling" dat door de faculteit rechtsgeleerdheid en politieke wetenschappen van Dijon was georganiseerd.
- Op 28 en 29 juni 1995 heeft de Eerste Voorzitter de inwijding van het nieuwe Paleis voor de Rechten van de Mens in Straatsburg bijgewoond.

Voorts hebben magistraten deelgenomen aan colloquia in het buitenland en hebben zij verscheidene artikelen en werken geschreven.

Vierde deel

RECHTSPRAAK.

I. RECHTSPRAAK VAN HET ARBITRAGEHOF MET BETREKKING TOT DE GRONDWETTIGHEID VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE.

De besproken arresten betreffen, enerzijds, de bevoegdheden van de Raad van State inzake onteigening en, anderzijds, bepaalde procedureregels.

A. ONTEIGENING.

Door de vrederechter van het eerste kanton van Turnhout is aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag gesteld betreffende de artikelen 3, 6, 7 en 16, tweede lid, van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemeenen nutte, en de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Op die vraag heeft het Hof in zijn arrest nr. 51/95 van 22 juni 1995 beschikt als volgt :

"De artikelen 3, 6, 7 en 16, tweede lid, van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemeenen nutte en de artikelen 14 en 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zichzelf genomen en gelezen in samenhang met de artikelen 13, 16 en 160 van de Grondwet, de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre de onteigenden en de belanghebbende derden bedoeld in artikel 6 van voormelde wet van 26 juli 1962 geen rechtstreeks beroep hebben tegen het onteigeningsbesluit of hun rechtstreeks ingesteld beroep bij de Raad van State komt te vervallen zodra de onteigenaar voor de vrederechter gedagvaard heeft" (1).

In wezen is de Raad van State dus niet bevoegd om uitspraak te doen over de beroepen of vorderingen ingesteld door de onteigende of door een belanghebbende derde, zodra de onteigenaar de eigenaar dagvaardt voor de vrederechter. Hij blijft dat niettemin wel ten opzichte van de gewone derden. Hij is eveneens bevoegd ten opzichte van de personen

(1) Zie ook in dat verband, in de onderstaande rubriek "II. Rechtspraak van het Hof van Cassatie. (Bevoegdheidsconflicten)", arrest nr. 49.945 van de Raad van State en het arrest van het Hof van Cassatie van 26 oktober 1994 in zake S.A. Ciment de Haccourt.

bedoeld in de artikelen 3 en 6 van de wet van 26 juli 1962, zolang de onteigenaar de eigenaar niet voor de gewone rechter heeft gedagvaard. Het Hof gaat ervan uit dat uit de vergelijking van de procedures waarover enerzijds de eigenaar en de derde belanghebbenden en anderzijds de gewone derden beschikken, blijkt dat die categorieën van rechtzoekenden een gelijkwaardige rechtsbescherming genieten. De artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens schrijven weliswaar voor dat de eigenaar en de derde belanghebbenden toegang moeten kunnen hebben tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter om de wettigheid van een onteigeningsbesluit te betwisten, maar die bepalingen nemen niet weg dat het geadieerde gerecht zijn bevoegdheid moet afwijzen ten voordele van een ander gerecht dat door de onteigenaar is aangesproken, wanneer die twee gerechten voldoen aan de voorschriften van artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de toetsing van de wettigheid die zij uitvoeren gelijkwaardig is. Niets staat eraan in de weg dat de wetgever, zoals in de onderzochte bepalingen, bepaalde geschillen toevertrouwt aan een bepaald gerecht en andere aan een ander gerecht, ook al volgt daaruit dat in de loop van de rechtspleging een van de rechters zijn bevoegdheid verliest ten voordele van de andere.

B. RECHTSPLEGING.

1. Bij arrest nr. 53.685 van 13 juni 1995 van de Raad van State zijn aan het Arbitragehof prejudiciële vragen gesteld over de grondwettigheid van artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het Hof heeft met zijn arrest 67/95 van 28 september 1995 voor recht gezegd dat die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

Dat artikel 21, zesde lid, luidt als volgt :

"Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding wanneer zij, binnen een termijn van 30 dagen die ingaat met de betekening van het verslag van de auditeur waarin de verwerping of onontvankelijkheid van het beroep wordt voorgesteld, geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient".

In zijn arrest verstrekt het Hof de volgende toelichting :

"Het door artikel 21, zesde lid, ingestelde verschil in behandeling tussen de verzoekende partij in wier zaak het verslag van de auditeur besluit tot de onontvankelijkheid of de verwerping van het beroep tot nietigverklaring, enerzijds, en de verzoekende partij in wier zaak het verslag van de auditeur besluit tot de gegrondheid van het beroep, anderzijds, berust op een objectief criterium en is redelijk verantwoord ... Een dergelijke maatregel is niet kennelijk onevenredig ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk het inkorten van de duur van de rechtspleging, gelet op het algemene rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd, beginsel waarvan de betrokken wet niet is afgeweken".

2. Met betrekking tot nog een andere prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State (arrest nr. 48.624 van 13 juli 1994) en die verband houdt met de overeenstemming van artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State met de Grondwet, heeft het Hof in zijn arrest nr. 32/95 van 4 april 1995 het volgende beschikt :

1^o Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre dat artikel aan de verzoekende partij het voordeel ontnemt dat haar wordt toegekend door artikel 21, derde lid, ingeval de verwerende partij nalaat het administratief dossier neer te leggen, terwijl met toepassing van artikel 21, tweede lid, op de verzoekende partij, die nalatige verwerende partij van elke sanctie bevrijd wordt.

2^o Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre dat artikel voorziet in dezelfde behandeling voor verzoekende partijen die, in het bezit van alle procedurestukken gesteld, nalaten een memorie van wederantwoord in te dienen, als voor verzoekende partijen die in het bezit van geen enkel procedurestuk worden gesteld en alleen om die reden verkiesen het recht op een memorie van wederantwoord te behouden eerder dan een vervangende toelichtende memorie in te dienen.

3° Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre dat artikel voorziet in dezelfde behandeling voor verzoekende partijen die, in het bezit van alle procedurestukken gesteld, nalaten een memorie van wederantwoord in te dienen, als voor verzoekende partijen die in het bezit van geen enkel procedurestuk worden gesteld en die, na een gerechtelijke veroordeling van de verwerende partij, beslissen geen toelichtende memorie in te dienen".

In dat arrest is het Hof de mening toegedaan dat "hoe zwaar het gevolg van de niet-naleving van de termijnen die voor de indiening van de memories zijn vastgesteld, voor de verzoekende partij moge zijn - (de bepaling) leidt immers tot de onontvankelijkheid van de vordering - , een dergelijke maatregel (...) niet kennelijk onevenredig (is) ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk het inkorten van de duur van de rechtspleging, gelet op het algemene rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht kan worden gemilderd, een beginsel waarvan werd overwogen af te wijken maar waarvan de in het geding zijnde wet zelf niet afwijkt. De verplichting om binnen de termijn een memorie in te dienen, waarvan de inhoud zich kan beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt, is een vormvoorschrift dat, ten aanzien van de voormelde doelstelling, geen onevenredige last teweegbrengt, zelfs als men het voorstel van de verzoekende partij voor de feitenrechter volgens hetwelk andere maatregelen hadden moeten genomen worden om hetzelfde doel te bereiken, in overweging neemt".

Het Hof preciseert dat het een gelijke behandeling slechts kan afkeuren wanneer twee of meer categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verplicht de verzoekende partijen de termijnen na te leven die gesteld zijn voor het indienen van de memories - ongeacht of het gaat om een memorie van wederantwoord dan wel een toelichtende memorie - en aldus blijkt te geven van een volgehouden vertoon van belang. Uit het oogpunt van de aldus beschouwde maatregel bestaat er geen zodanig belangrijk verschil tussen de situaties van de verzoekende partijen, naargelang ze al dan niet beschikken over

de processtukken van de verwerende partij, dat daaruit voor de wetgever de verplichting zou voortvloeien om ten aanzien daarvan in verschillende behandelingen te voorzien.

Hetzelfde geldt wanneer de verzoekende partij besluit geen toelichtende memorie toe te zenden omdat de verwerende partij een veroordeling opgelopen zou hebben in een gerechtelijke procedure.

II. RECHTSPRAAK VAN HET HOF VAN CASSATIE. **(CONFLICTEN VAN ATTRIBUTIE).**

Het is bekend dat de Raad van State niet bevoegd is om uitspraak te doen over geschillen over burgerlijke rechten. Volgens de voormalige artikelen 92 en 93, thans de artikelen 144 en 145, van de Grondwet zijn de justitiële gerechten in dezen bevoegd en trouwens ook om geschillen te beslechten over politieke rechten, wanneer de wet niet aan andere gerechten de bevoegdheid heeft opgedragen om daarvan kennis te nemen. Aan het Hof van Cassatie, dat toeziet op de bevoegdheden van hoven en rechtbanken, komt het toe "uitspraak (te doen) over conflicten van attributie, op de wijze bij de wet geregeld", zoals wordt bepaald in artikel 158 van de Grondwet.

Tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995, heeft het Hof van Cassatie tot driemaal toe uitspraak moeten doen over dergelijke conflicten waarbij de bevoegdheid van de Raad van State ter discussie werd gesteld; dit geschiedde bij arresten uitgesproken op 17 november 1994.

A. Met zijn arrest nr. C.94.004.F van 17 november 1994 in zake de Nationale Kas voor Beroepskrediet tegen HERBIN, heeft het Hof arrest nr. 44.889 verbroken, dat de Raad van State had uitgesproken op 12 november 1993 en waarbij deze een beslissing had vernietigd van de raad van bestuur van de voornoemde Nationale Kas om een einde te maken aan de arbeidsovereenkomst van verzoekster als technisch opsteller.

Voor de Raad van State had de verwerende partij de bevoegdheid van de Raad betwist omdat de situatie van de belanghebbende van contractuele aard was en het dus een geschil betrof over een burgerlijk recht; de Raad van State had die exceptie van onbevoegdheid verworpen op de grond dat :

"de rechtstoestand van de personeelsleden van de verwerende partij, overeenkomstig artikel 9 van de besluitwet van 23 december 1946 ... en artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 ..., bepaald wordt bij een

"statuut van het personeel", dat door de raad van bestuur vastgesteld is op 16 oktober 1984 en goedgekeurd is bij ministerieel besluit van 4 januari 1985; dat ook al wordt in dat statuut herhaaldelijk gewerkt met de term "overeenkomst", erin een rechtssituatie wordt geregeld die eenzijdig is vastgesteld door de overheid, waarvan deze niet kan afwijken, maar die zij op elk tijdstip kan wijzigen zonder toestemming van de belanghebbenden; dat een dergelijke situatie van reglementaire aard is".

Steunend op de parlementaire voorbereiding met betrekking tot artikel 88 van de wet van 30 juni 1975, waarbij in artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 een paragraaf 4 is ingevoegd die bepaalt dat het kader en het statuut van het personeel van de instellingen van categorie C die een financiële activiteit uitoefenen, door de beheersorganen worden vastgesteld en door de minister worden goedgekeurd, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat het woord "statuut" waarmee in die bepaling wordt gewerkt, in de ruime betekenis van "rechtspositie" moet worden opgevat, waarbij het de beheersorganen van de betrokken instellingen niet verboden is het personeel onder een contractuele regeling te plaatsen; het Hof heeft voorts vastgesteld dat, volgens het statuut dat op eiseres van toepassing is, "de hoedanigheid van personeelslid wordt toegekend aan elke persoon die binnen de perken van de organieke personeelsformatie zijn diensten aan de instelling verleent in het kader van een arbeidsovereenkomst" en dat in het onderhavige geval een zodanige overeenkomst was gesloten en dat volgens artikel 578, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek de arbeidsrechtbank kennis neemt van de geschillen inzake arbeidsovereenkomsten; op grond daarvan heeft het Hof ten slotte geoordeeld dat de Raad van State zich ten onrechte bevoegd verklaard heeft en "de artikelen 92, 93 (oud) van de Grondwet, 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en 578 van het Gerechtelijk Wetboek" heeft geschonden.

Bij arrest nr. 51.582 van 8 februari 1995 heeft de Raad van State zich overeenkomstig artikel 33, derde lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten, gedragen naar de beslissing van het Hof en de exceptie van onbevoegdheid ingewilligd.

B. In zijn arrest nr. C.93.0420.F van dezelfde datum verwierp het Hof daarentegen de voorziening die was ingesteld tegen arrest nr. 43.180 van 4 juni 1993, in zake LEMMENS en N.V. Casino van Dinant tegen de Belgische Staat en de stad Dinant.

In die zaak vorderden verzoekers de nietigverklaring "van de ministeriële beslissing ... om ten aanzien van het Casino van Dinant niet de bevoegdheden uit te oefenen welke artikel 1088 van het Gerechtelijk Wetboek aan de minister van Justitie verleent". Een exceptie van onbevoegdheid werd opgeworpen; de Raad van State had ze ingewilligd, overwegende dat krachtens het voornoemde artikel 1088,

"de minister van Justitie vrijelijk beslist, op basis van de inlichtingen van allerlei aard die in zijn bezit zijn, of de overtredingen die hem ter kennis gekomen zijn, het algemeen belang van de maatschappij al dan niet zodanig ernstig schaden dat erdoor de totale opheffing van de rechtsordering vereist wordt; dat hij, indien dat inderdaad zo is, aan de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie het bevel geeft daarvan aangifte in te dienen bij het Hof; dat het ministerieel bevel de grenzen bepaalt van de vorderingen van de Procureur-generaal, waarmee het Hof wordt geadieerd, zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van spreken van de procureur en aan de volle beoordelingsbevoegdheid van het Hof; dat de manier waarop de beslissing van de minister in haar geheel tot stand komt, ongeacht het resultaat ervan, niet de activiteit van een administratieve overheid uitmaakt, (zodat) de Raad van State er geen kennis van mag nemen, zoniet mengt hij zich in de werking van de rechterlijke orde en schendt hij artikel 14 van de wetten op de Raad van State ... die de bevoegdheid bepalen van de afdeling administratie, zitting houdend in de geschillenberechting op vordering tot nietigverklaring".

Het Hof bevestigde die redenering.

C. In zijn derde arrest van 17 november 1994 nr. 93.0052.F, heeft het Hof arrest nr. 41.530 van 11 januari 1993 verbroken, inzake SALDES BALDINI tegen de gemeente Schaarbeek.

De betrokkene, van Chileense nationaliteit, vorderde de schorsing van de tenuitvoerlegging van een beslissing van de gemeente waarbij zijn inschrijving in het bevolkingsregister geweigerd werd.

De gemeente wierp een exceptie van onbevoegdheid op door aan te voeren dat het recht in kwestie - het recht om ingeschreven te worden in het bevolkingsregister - een subjectief recht is en dat de betwisting met betrekking tot dat recht tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken behoort.

De Raad van State had de exceptie niet ingewilligd. Hij had als zijn mening te kennen gegeven dat

"de weigering om een asielzoeker die in het bezit is van een machtiging tot voorlopig verblijf in het vreemdelingenregister in te schrijven, een administratieve handeling vormt die vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State en dus ook voor een vordering tot schorsing".

Het Hof heeft geoordeeld dat de Raad van State niet bevoegd is

"wanneer de bestreden individuele handeling bestaat in de weigering van een administratieve overheid tot uitvoering van een verplichting die overeenstemt met een subjectief recht van de verzoeker", wat in casu het geval is, want "het geschil (heeft) rechtstreeks betrekking (...) op het subjectief recht ... om te worden ingeschreven in het bevolkingsregister ..., dat wil zeggen op een recht van de betrokkene om van de overheid een zodanige inschrijving te eisen als de wettelijke voorwaarden vervuld zijn", in verband met "de toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, waarvan artikel 17 bepaalt dat de vreemdeling die gemachtigd is tot vestiging in het Rijk wordt ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente van zijn verblijfplaats" (1).

Zich voegend naar dat arrest, heeft de Raad van State, met zijn arrest nr. 52.785 van 12 april 1995, de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onbevoegdheid aangenomen.

Tegen een ander arrest, door de Raad van State uitgesproken tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995, namelijk op 26 oktober 1994, in zake S.A. Ciments de Haccourt tegen het Waalse Gewest en de Association intercommunale de traitement des déchets de la Région liégeoise (arrest nr. 49.945), is een voorziening bij het Hof van Cassatie ingesteld. De verzoekster vorderde de nietigverklaring van administratieve handelingen met betrekking tot de onteigening, ten algemene nutte, van percelen waarvan zij eigenaar

(1) Over de kwesties die in dat arrest aan de orde worden gesteld en over de vroegere rechtspraak, zie de noot van B. HAUBERT, J.T. 1995, blz. 316 tot 320.

was. Op het tijdstip waarop de Raad van State uitspraak heeft gedaan, had de vrederechter de wettigheid van de onteigening vastgesteld en uitspraak gedaan over het bedrag van de voorlopige schadevergoeding. De Raad van State had, onder verwijzing naar arrest 75/93 van 27 oktober 1993 van het Arbitragehof, beslist dat hij

"elke bevoegdheid (had verloren) om inzake onteigeningen uitspraak te doen over beroepen ingesteld door de benadeelde eigenaar, door het enkele feit van de adiëring van de gewone rechter".

In zijn arrest C.94.0479.F van 12 oktober 1995, heeft het Hof van Cassatie die redenering gevolgd.

III. RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE.

A. RECHTSPRAAK VAN DE AFDELING WETGEVING.

Bekrachtiging van besluiten door de wetgever.

In advies nr. L. 23.766, dat op 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 aan de Eerste Minister is verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende sociale en diverse bepalingen" (Gedr. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1218/1), heeft de Raad van State de rechtspraak van het Arbitragehof in herinnering gebracht (arrest nr. 16/91 van 13 juni 1991 en nr. 33/93 van 22 april 1993), waarin gesteld wordt dat de wetgever, door de bekrachtiging van een besluit waarvan de nietigverklaring is gevorderd bij de Raad van State en door aldus in te grijpen in een geding dat hangende is bij dat gerecht, niet zonder objectieve verantwoording afbreuk mag doen aan een voor de burgers geldende jurisdictionele waarborg.

De afdeling wetgeving heeft in verband met een andere bepaling van het voorontwerp gepreciseerd dat het procédé dat erin bestaat een verordeningbesluit te bekrachtigen bij een wet belet dat de afdeling administratie "zich ten gronde uitspreekt over de eventuele onregelmatigheid van dat besluit" en eveneens belet "dat de hoven en rechtbanken waarbij geschillen aanhangig zijn of worden gemaakt betreffende de uitvoeringsmaatregelen van dat besluit, zich met toepassing van artikel 159 van de Grondwet uitspreken over de wettigheid ervan", zodat "de categorie van burgers waarop het bekrachtigde besluit van toepassing is, ongelijk behandeld (zou worden) ten opzichte van de andere burgers die de jurisdictionele waarborgen genieten die geboden worden bij onder meer artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bij de artikelen 144, 145 en 159 van de Grondwet".

Belastingen.

In een advies nr. L. 24.009, dat op 6 januari 1995 aan de Minister van Financiën verstrekt is over een voorontwerp van wet "houdende diverse fiscale bepalingen" (Gedr. St. Kamer, 94-95, nr. 726/1 van 1 maart 1995), heeft de Raad van State herinnerd aan het beginsel vastgelegd in artikel 170, § 1, van de Grondwet, volgens hetwelk alleen de wetgever bevoegd is om belastingen ten behoeve van de Staat in te voeren : "Dit beginsel houdt weliswaar niet in dat de wetgever zelf alle bepalingen betreffende zulk een belasting moet vaststellen, doch de wetgevende macht moet de belasting invoeren, de grondslag ervan vaststellen en de belastingvoet bepalen (voor het overige kan de wetgever het overeenkomstig artikel 105 of artikel 108 van de Grondwet aan de Koning overlaten of Hem opdragen om de verordeningsbepalingen tot uitvoering van de wet vast te stellen)".

De Raad van State heeft eraan toegevoegd : "Sedert lang reeds heeft de praktijk ingang gevonden dat de wetgever met betrekking tot bepaalde indirecte belastingen aan de Koning de bevoegdheid toekent om de onmiddellijke betaling van nieuwe rechten te eisen, doch de wetsbepalingen die zulke bevoegdheden aan de Koning toekennen, ontlenen hun feitelijke wettiging aan de noodzaak om speculatie of om verdwijning van het belastingobject te verhinderen door de zeer snelle aanvaarding van de nieuwe maatregelen. Opdat die wetsbepalingen zich kunnen verdragen met het grondwettelijke beginsel van de wettigheid van de belasting, wordt bepaald dat de Regering onverwijld of althans eerlang bij de Wetgevende Kamers een ontwerp van wet zal indienen dat de nieuwe desbetreffende belasting definitief vaststelt.

Bevoegdheid van de afdeling wetgeving.

- De afdeling wetgeving, die door het lid van het college van de Franse Gemeenschapscommissie dat bevoegd was voor de gezondheid om een spoedadvies was verzocht over een voorontwerp van decreet "relatif à l'agrément et aux subventions des services actifs en matière de toxicomanie", heeft in een advies nr. L. 24.317 van 29 maart 1995 (Gedr. St. Cocof 94-95, nr. 77/1 van 3 april 1995) erop geattendeerd dat zij, zoals zij reeds herhaaldelijk had vermeld, bij ontstentenis van enige wettelijke bepaling, niet bevoegd is om advies te verstrekken over voorontwerpen of ontwerpen uitgaande van de leden van de colleges van de andere Gemeenschapscommissies dan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie : "Alleen de federale wetgever zou, als hij zulks opportuun acht, de adviesbevoegdheid van de Raad van State, afdeling wetgeving, tot die categorie van teksten

kunnen uitbreiden, door de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, overeenkomstig artikel 160 van de Grondwet aan te vullen".

- De afdeling wetgeving, die om advies was verzocht door de Voorzitter van de Vlaamse Raad over kwesties in verband met de onderscheiden bevoegdheden van de federale Staat en de Gewesten, naar aanleiding van de bespreking, in de commissie van die Raad, van een ontwerp van decreet betreffende de zeehavens - kwesties die gerezen waren vanwege de goedkeuring door de Senaat en de overzending aan de Kamer van een ontwerp van wet tot wijziging van titel VI, hoofdstuk V, van de nieuwe gemeentewet om te voorzien in de mogelijkheid tot oprichting van autonome gemeentebedrijven en de regels te bepalen inzake de werking en het beheer van die bedrijven, inzonderheid door ze de rechtspersoonlijkheid toe te kennen - heeft in advies nr. L. 24.089 van 7 februari 1995 (Gedr. St. Vlaamse Raad, 93-94, nr. 556/2 van 13 februari 1995) erop gewezen dat zij slechts bevoegd is om van bereedeerd advies te dienen over de tekst van ontwerpen of voorstellen, of van amendementen daarop of, in voorkomend geval, om een eerder uitgebracht advies over zodanige teksten te verduidelijken of uit te diepen, voor zover het gaat om punten die rechtstreeks verband houden met het reeds uitgebrachte advies, en dat zij wettelijk niet gemachtigd is om, zoals in casu, te antwoorden op vragen die geen rechtstreeks verband houden met dat advies.

Bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

- In een advies nr. L. 23.439 van 25 oktober 1994 over een voorontwerp van decreet "zur Abänderung des Gesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfzentren" (Parl. St., Rat Duits. Gem., 1994-1995, nr. 148) kwam de vraag aan de orde in hoeverre de Duitstalige Gemeenschap in verband met de verkiezing van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn mocht afwijken van de wettelijke regeling die voorziet in de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de bestendige deputatie, optredend als rechtscollege (artikelen 18, 21 en 22 van de organieke wet van 8 juli 1976).

De Raad van State merkte op dat uit de artikelen 146 en 161 van de Grondwet volgt dat het instellen van een (al dan niet administratief) jurisdictioneel orgaan - en meteen het toekennen of ontnemen van bevoegdheden aan een dergelijk orgaan - een aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid is. De decreetgever zou met betrekking tot dergelijke aan de federale wetgever voorbehouden materies

slechts kunnen optreden, hetzij in de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen, hetzij met toepassing van artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (impliciete bevoegdheden).

Met betrekking tot de aan hem voorgelegde tekst verwees de Raad van State in de eerste plaats naar artikel 5, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarbij aan de Gemeenschappen bevoegdheden werden opgedragen inzake onder meer de samenstelling van de raden voor maatschappelijk welzijn. Uit het bepaalde in artikel 5, § 1, II, 2^o, b), luidens welke uit de bevoegdheid van de Gemeenschappen alleen werden uitgesloten "de aangelegenheden ... die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976", kon volgens de Raad, op grond van een "a contrario"-redenering, worden afgeleid dat de Gemeenschappen een "uitdrukkelijke" machtiging hadden gekregen om de aangelegenheden die het voorwerp zijn van al de andere bepalingen van de organieke wet autonoom te regelen, met inbegrip van de aangelegenheden geregeld in de artikelen 18, 21 en 22. De ontworpen regeling leek derhalve in de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap te kunnen worden ingepast.

Subsidiair wees de Raad van State ook nog op artikel 10 juncto artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Terecht immers werd in de memorie van toelichting bij het voor advies voorgelegde ontwerp aangevoerd dat de bevoegde bestendige deputatie die van de provincie Luik was, welke geen aan de Duitstalige Gemeenschap eigen instelling was. Gelet op die specifieke situatie kon aangevoerd worden dat de ontworpen wijziging van de O.C.M.W.-wet voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap "noodzakelijk" was in de zin van het voornoemde artikel 10, eensdeels, en dat ter zake voldaan was aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de gereserveerde bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leende en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal was, anderdeels.

- De verenigde kamers van de afdeling wetgeving hebben in adviezen die ze op 20 januari 1995 ten behoeve van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers hebben uitgebracht over een voorstel van wet "tot regeling van de vrije nieuwsgaring" en over een voorstel van wet "betreffende het recht van vrije informatiegaring en de uitzending van korte berichtgeving" (advies nr. L. 24.043/VR, Gedr. St.

Kamer, 1994-95, nr. 1635-2 en nr. L. 24.044/VR, Gedr. St. Kamer, 1994-95, nr. 1657-3), de bevoegdheid van de federale wetgever onderzocht om de personen die een sportevenement, een culturele manifestatie, een politieke of maatschappelijke gebeurtenis tot stand brengen en de deelnemers aan die gebeurtenis te verplichten om aan alle beroepsjournalisten vrije toegang tot die gebeurtenis te verlenen, om aan de beroepsjournalisten een recht op "vrije nieuwsgaring" te verlenen alsmede het recht om over de gebeurtenis verslag uit te brengen aan het grote publiek en om aan de erkende radio- en televisieomroepen het recht toe te kennen om klank- en beeldmateriaal over de gebeurtenis uit te zenden binnen precieze perken inzake duur en programma's.

De Raad van State heeft geoordeeld dat het recht op vrije nieuwsgaring en het daarmee verbonden uitzendrecht, uit het oogpunt van de respectieve bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, gerekend worden tot het domein van de fundamentele rechten en vrijheden, in casu namelijk de vrijheid van meningsuiting, want ook al zijn ze geen bestanddelen van die vrijheid, ze vloeien eruit voort. "Het (is) ondenkbaar (...) dat (de) fundamentele rechten en vrijheden, die wezenlijke attributen van de mens zijn, in een zelfde Staat ... in beginsel (niet) tot de bevoegdheid van de federale wetgever (behoren), (waarbij) aan die conclusie (...) geen afbreuk (wordt) gedaan door het feit dat de Grondwet zelf, met betrekking tot sommige grondrechten, een zekere bevoegdheid toekent aan de Gemeenschappen en de Gewesten". De Raad van State wijst er bovendien op dat het recht op vrije nieuwsgaring een beperking zou inhouden van het recht van de organisator van een evenement om overeenkomsten met derden te sluiten en dat, omdat het gaat om een beperking van de contractvrijheid en zelfs van de vrijheid van handel en nijverheid, een wet, op grond van de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever, dat recht en die vrijheid kan beperken. Hetzelfde geldt voor de beperking die de federale wetgever, krachtens zijn bevoegdheid om als wetgever op te treden inzake industriële en intellectuele eigendom, zou kunnen stellen op de eigendom van een letterkundig werk of kunstwerk waarop de gebeurtenis betrekking heeft.

De Raad van State vestigt evenwel de aandacht op bepaalde grenzen van de federale bevoegdheid : de wetgever moet rekening houden met de bevoegdheid van de Gemeenschappen voor radio-omroep en televisie; hij kan weliswaar regels uitvaardigen die naargelang van het medium verschillen, doch enkel om de middelen die voor het bereiken van het doel noodzakelijk zijn, aan de bijzondere kenmerken van elk medium aan te passen (Arbitragehof, arrest nr. 14/91, considerans B.3.2.); bovendien mag hij de uitoefening van de bevoegdheid van de Gemeenschappen niet onmogelijk of buiten-

gewoon moeilijk maken. In dat opzicht bevatten de wetsvoorstellen in wezen bepalingen die, in zoverre zij van toepassing waren op radio- en televisieomroepen, zich ertoe beperken bepaalde regels vast te stellen die noodzakelijk waren om het algemene doel te bereiken en die derhalve tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoorden. In zoverre de wetsvoorstellen daarentegen leken te treden op een terrein dat vatbaar was voor differentiatie naargelang van de Gemeenschappen (bv. het specifieke bepalen van de duur van de uitzending), leken zij niet tot de bevoegdheid van de federale wetgever te behoren.

De in de voornoemde adviezen ontwikkelde redenering werd voortgezet in twee adviezen van 17 februari 1995, allebei gegeven op verzoek van de Voorzitter van de Vlaamse Raad. Het eerste advies had betrekking op een voorstel van decreet "houdende de organisatie van het recht van vrije nieuwsgaring voor de omroeporganisaties en de organisatoren van culturele of sportieve evenementen" (advies nr. L. 24.040, Parl. St., Vl. R., 1993-94, nr. 577-2), het tweede op een voorstel van decreet "houdende regeling van het recht op de korte berichtgeving door de, door de Vlaamse regering erkende omroeporganisaties" (advies nr. L. 24.041, Parl. St., Vl. R., 1994-95, nr. 633-2). Beide voorstellen van decreet beoogden een regeling van het recht op vrije nieuwsgaring op het specifieke domein van radio en televisie.

De Raad van State herhaalde, met verwijzing naar de hiervóór genoemde adviezen van 20 januari 1995, dat een regeling in verband met het recht op vrije nieuwsgaring in beginsel een federale aangelegenheid was. Dit betekende echter niet dat de Gemeenschappen op dat domein helemaal niet konden optreden. Deze konden zich integendeel beroepen op artikel 10 van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (impliciete bevoegdheden).

Zoals uit de rechtspraak van o.m. het Arbitragehof blijkt, is een beroep op voornoemd artikel 10 slechts toelaatbaar onder de tweevoudige voorwaarde dat de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid slechts marginaal is.

Volgens de Raad van State kon er moeilijk aan getwijfeld worden dat het recht op vrije nieuwsgaring zich tot differentiatie leende. Het was immers denkbaar dat dit niet erkend zou worden in hoofde van de schrijvende pers, doch wel in hoofde van de radio en de televisie. In dat geval zou een verdere differentiatie denkbaar zijn, naargelang van de persoon of de organisatie op wie de verplichting tot eerbiediging van dat recht zou rusten. Aldus zou er, per Gemeenschap, een verschillende regeling kunnen zijn.

Het antwoord op de vraag of de weerslag van een bij decreet vastgestelde regeling op de aan de federale wetgever voorbehouden materie slechts marginaal zou zijn, hing volgens de Raad van State mede af van het al dan niet bestaan van een federale regeling ter zake.

Indien een federale wet het recht op vrije nieuwsgaring geregeld zou hebben, zouden de Gemeenschappen, specifiek wat de radio-omroep en de televisie betreft, in elk geval regels kunnen vaststellen die in de lijn lagen van de door de federale wetgever vastgestelde (minimum-)bepalingen, of die deze bepalingen zouden preciseren. Of zij ook regels zouden mogen vaststellen die afweken van de federale regels, zou dan bekeken moeten worden in het licht van het effect op die concrete federale regels.

Zolang de federale wetgever nog geen regeling getroffen had in verband met het recht op vrije nieuwsgaring, konden de Gemeenschappen dat terrein betreden, in zoverre zij zich beperkten tot een regeling voor de radio-omroep en de televisie. De weerslag van zulke specifieke regeling kon immers marginaal geacht worden ten aanzien van de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden, in dit geval het recht op vrije meningsuiting, de contractuele vrijheid en de vrijheid van handel en nijverheid, en het auteursrecht.

De Raad van State stelde vast dat, op het ogenblik dat hij zijn adviezen gaf, er geen federale regeling was in verband met het recht op vrije nieuwsgaring. De Vlaamse Raad was dan ook bevoegd om een regeling als die van de onderzochte voorstellen aan te nemen.

Indien de decreetgever een decretale regeling zou uitwerken, zou hij zich evenwel te gepasten tijde ervan moeten vergewissen dat de aldus aangenomen bijzondere bepalingen bestaanbaar zouden zijn met de algemene bepalingen die de federale wetgever zou komen vast te stellen.

In dat licht bekeken wees de Raad van State er ten slotte op dat het opportuun leek, en in overeenstemming met de federale loyaleit, dat de Vlaamse Raad ten minste gedurende een redelijke termijn de uitkomst van de op federaal vlak genomen initiatieven zou afwachten. Na afronding van de goedkeuringsprocedure op federaal vlak zou de Vlaamse Raad de federale regeling dan, indien nodig, kunnen aanvullen.

- In een advies nr. L. 23.551 dat op 30 januari 1995 is gegeven aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over een voorstel van wet "houdende

oprichting en organisatie van een fiscale kruispuntbank" (Gedr. St. Kamer, nr. 1255/2, 93-94), heeft de afdeling wetgeving aanvaard dat de federale wetgever bevoegd is om een dergelijke fiscale gegevensbank op te richten, voor zover die gegevens betrekking hebben op de "fiscale wetgeving" in de zin die de indieners van het voorstel aan die woorden willen geven, dat wil zeggen met uitsluiting van de gewestelijke en de gemeenschapsfiscaliteit. Opdat zulks goed wordt gepreciseerd en om een extensieve interpretatie van de werkingssfeer van de tekst te voorkomen, wijst de Raad van State er evenwel op dat men dient "voort te gaan op de omschrijving, bij wijze van opsomming," zowel van de werkingssfeer van het voorstel als van het begrip "fiscale gegevens".

- In advies nr. L. 23.854, dat op 21 november 1994 met spoed (drie dagen) is verstrekt (Gedr. St. Br. Hoofdst. Raad, nr. 351/1 - 1994-95) aan de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest die belast is met de Financiën en de Begroting, heeft de Raad van State, volgens de in de adviesaanvraag te kennen gegeven wens, de bevoegdheid van dat Gewest onderzocht om een ordonnantie uit te vaardigen "betreffende de overname van de provinciale fiscaliteit".

De strekking van het voorontwerp van ordonnantie bestond erin om, wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betrof, de bepalingen van die ontworpen ordonnantie in de plaats te stellen van die van de provinciale belastingverordeningen welke op 31 december 1994 van kracht waren in de voormalige provincie Brabant.

Om het gerezen bevoegdheidsprobleem te onderzoeken, heeft de Raad van State een voorafgaande vraag gesteld : moeten de betrokken belastingen provinciaal blijven dan wel gewestelijke belastingen worden ? Hij heeft geantwoord dat naar zijn mening die belastingen gewestelijke belastingen werden.

Met dat al heeft hij erop gewezen dat de eigen belastingbevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest dat Gewest niet machtigde, in de niet bij artikel 11 van de bijzondere wet van 1 januari 1989 bepaalde gevallen, belastingen te heffen op de materies waarop de federale Staat een belasting heft of opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de federale Staat of daarop kortingen toe te staan. Het leek hem derhalve essentieel een juiste omschrijving te geven van het begrip "materies". Onder verwijzing naar eerdere adviezen, heeft hij erop gewezen dat onder die term datgene moet worden verstaan wat de belasting doet ontstaan, doch niet de "heffingsgrondslag". De Raad van State neemt de belasting op de wedkantoren, bedoeld in hoofdstuk 2 van het onderzochte voorontwerp, als voorbeeld om erop

te wijzen dat het provinciaal reglement die belasting oplegde overeenkomstig artikel 74 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, dat wil zeggen aan de wedkantoren toegestaan in het kader van artikel 66; aangezien die belasting een gewestelijke belasting wordt zou ze geen dubbele belasting vormen die het Gewest in strijd met artikel 11, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 zou heffen op een materie waarop een bij die wet bedoelde belasting wordt geheven, te weten de belasting op de spelen en weddenschappen, die artikel 3 van die bijzondere wet indeelt bij de gewestelijke belastingen; de Raad van State legt immers uit dat wat in het ene geval de belasting doet ontstaan de inzet is die in diverse spelen en weddenschappen wordt gedaan, terwijl in het andere geval een kantoor wordt geëxploiteerd dat middelen verzamelt, bestemd voor het aangaan van bepaalde weddenschappen op paardenwedrennen. Binnen de korte termijn die de Raad van State was toegemeten, heeft hij geoordeeld dat het Gewest zijn belastingbevoegdheid, zoals die was vastgesteld door de bijzondere wetgever en gewone wetgever, niet te buiten ging.

Niettemin heeft de Raad van State gemeend eraan te moeten herinneren dat het Gewest die bevoegdheid niet mocht gebruiken om een gevolg te beogen dat het gezien zijn andere bevoegdheden niet vermocht na te streven, omdat dit erop zou neerkomen dat het een aangelegenheid regelt die aan het Gewest niet is toegewezen, veeleer dan dat het een eigenlijke fiscale maatregel zou nemen; evenmin mag het Gewest de evenredigheid schenden tussen het belang dat het wil beschermen en andere belangen wanneer deze beschermd worden door maatregelen van andere wetgevers bij de uitoefening van hun bevoegdheid *ratione materiae*. Wat dat laatste punt betreft, doet de raad opmerken dat het te verrichten onderzoek in de eerste plaats moet geschieden aan de hand van de voorbereiding en dat in het onderhavige geval in de memorie van toelichting van het voorontwerp niet de "verantwoording voor(komt) van de vele gevallen die (dat) voorontwerp onderscheidt, zowel wat de keuze betreft van de feiten die de belasting doen ontstaan als wat de keuze betreft van de belastingsschuldigen, de vrijstellingen, verminderingen of verhogingen van belastingen".

Ten slotte heeft de Raad van State kritiek geleverd op de techniek die door de stellers van het voorontwerp is gebruikt en die erin bestaat in één hoofdstuk "gemeenschappelijke bepalingen, toepasselijk op de vorige hoofdstukken" op te nemen, die hoofdzakelijk overgenomen zijn uit ordonnanties betreffende andere aangelegenheden: "De stellers van het voorontwerp behoren na te gaan of het niet verkieslijk is in één enkele ordonnantie de gemeenschappelijke bepalingen inzake de regels voor de invordering van belastingen samen te voegen, veeleer dan verscheidene teksten uit te werken die identieke bepalingen bevatten".

- In een ontwerp van decreet van het Waalse Gewest "relatif à l'intégration des personnes handicapées", dat de Voorzitter van de Waalse Gewestraad ter fine van advies aan de afdeling wetgeving heeft voorgelegd, kwam een bepaling voor luidens welke men, om in aanmerking te komen voor de in uitzicht gestelde individuele of collectieve uitkeringen, moest verblijven op het grondgebied van het Franse taalgebied. De Raad van State heeft de wettigheid van die bepaling onderzocht. Hij doet opmerken dat de Franse Gemeenschap de uitoefening van sommige van haar bevoegdheden heeft overgedragen aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie, inzonderheid inzake gehandicaptenbeleid, dat de grenzen van de bevoegdheden van het Waalse Gewest in dezen enerzijds bepaald zijn door artikel 5, § 1, II, 4^o, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en anderzijds krachtens artikel 138 van de Grondwet, door de met elkaar overeenstemmende decreten van de Franse Gemeenschap en van het Waalse Gewest van respectievelijk 19 juli 1993 en 22 juli 1993 en dat die grenzen niet steeds gemakkelijk te omschrijven zijn. Zo is momenteel betwisting gerezen omtrent de vraag of de normen betreffende de vaststelling van de categorieën van gehandicapten die ten laste worden genomen, en waarvan de goedkeuring krachtens artikel 3, 7^o, van de voormelde decreten tot de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap behoort, voorwaarden inhouden die betrekking hebben op de verblijfplaats van de gehandicapte. In haar advies nr. L.23.837 van 9 november 1994 (Gedr. St. Cons. Reg. wall., 266 (1993-1994), nr. 2) heeft de afdeling wetgeving die vraag bevestigend beantwoord, en op die wijze de bevoegdheid van het Waalse Gewest van de hand gewezen om een dergelijke voorwaarde inzake verblijfplaats op te leggen.

- In zijn advies nr. L. 23.615 van 15 november 1994 (Gedr. St. Cons. reg. wall., 297 (1994-1995), nr. 1) aan de Minister van huisvesting van het Waalse Gewest over een ontwerp van decreet "concernant les normes de qualité et de sécurité des logements collectifs et de petits logements individuels", heeft de Raad van State de vraag onderzocht of de Gewesten, met het oog op de naleving van door hen uitgevaardigde kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen (1) voor

(1) In een eerder advies van 18 januari 1992 over een voorstel van decreet houdende reglementering van de kamerverhuuring (Gedr. St. Vl. Raad, zitting 1992-1993, nr. 332/2), had de afdeling wetgeving overeenkomstig arrest nr. 49 van 10 maart 1988 van het Arbitragehof, aangenomen dat de Gewesten bevoegd zijn om die normen, inzonderheid inzake brandveiligheid, vast te stellen, op voorwaarde dat ze betrekking hebben op de aspecten van de veiligheid die specifiek zijn voor de gebouwen

het verhuren ervan een vergunning kunnen opleggen die door de gemeenteoverheid zou worden afgegeven.

In het advies wordt de vraag bevestigend beantwoord, maar alleen voor zover de Gewesten zodoende gebruik zouden maken van hun impliciete bevoegdheden, dat wil zeggen onder de tweevoudige voorwaarde dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de uitwerking van die aangelegenheid slechts bijkomstig is. Kan de Raad van State ervan uitgaan dat aan die beide voorwaarden voldaan is wat betreft het verhuren van gemeubileerde woningen, wat op zich bijkomstig is, dat is evenwel niet het geval met het verhuren van meergezinswoningen : de vergunning die wordt opgelegd voor het verhuren van zulke goederen zou immers impliceren dat men zich op het terrein waagt van een aangelegenheid die tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid is blijven behoren, welke bevoegdheid moeilijk als bijkomstig zou kunnen worden bestempeld.

Zie ook advies nr. L. 24.143 van 16 maart 1995 over een voorontwerp van wet betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (Gedr. St. Kamer, nr. 71/1, B.Z. 1995).

Bevoegdheden - Verdeling van de bevoegdheden over de organen van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Sedert 1980 heeft de Raad van State herhaaldelijk gewezen op de regel dat de gemeenschaps- of gewestwetgevers zich niet mogen inlaten met de eigen bevoegdheden van hun Regeringen.

In een advies nr. L. 24.180 van 1 maart 1995 over een voorontwerp van decreet "portant transformation de l'Office wallon de développement rural (O.W.D.R.) en un service à gestion séparée" (Gedr. St. Cons. Reg. wall., 94-95, nr. 325/1 van 10 maart 1995), dat een vermelding verdient op grond van de praktische strekking ervan, heeft de Raad van State de adviesaanvrager nogmaals op dat beginsel gewezen.

die hoofdzakelijk voor bewoning bestemd zijn, terwijl de federale overheid bevoegd blijft om basisnormen uit te vaardigen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht genomen wordt wat de bestemming ervan is.

Bijzondere wetten.

In een advies nr. L. 24.328, dat de Raad van State op 29 maart 1995 aan de Voorzitter van de Senaat verstrekt heeft over een voorontwerp van wet "betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensregister in te dienen" (Gedr. St. Senaat, nr. 1334/2, 94-95) ten laste van sommige openbare gezagsdragers, heeft de Raad van State herinnerd aan de respectieve bevoegdheden van de bijzondere wetgever - die beslist met een bijzondere meerderheid in gevoelige aangelegenheden zoals de organisatie en de werking van de gefedereerde instellingen - en van de gewone wetgever.

De Raad heeft erop gewezen dat de ontworpen tekst verplichtingen oplegde die aan de leden van de Raden en Regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten alleen bij een bijzondere wet kunnen worden opgelegd, terwijl ze bij een gewone wet kunnen worden opgelegd aan de leden van de Raad en de Regering van de Duitse Gemeenschap.

Coördinatie van teksten.

In het vorengenoemde advies nr. L. 23.766, over een voorontwerp van wet "houdende sociale en diverse bepalingen", heeft de Raad van State erop gewezen dat het gebruikelijk is dat een wetgevende coördinatie slaat op bepalingen zoals die op het tijdstip van de coördinatie uitdrukkelijk of impliciet zijn gewijzigd en dat, indien de wetgever van dat gebruik wil afwijken, hij dat duidelijk moet vermelden.

Bovendien heeft de Raad van State beklemtoond dat "een coördinatie (ook) veronderstelt (...) dat de te coördineren bepalingen van een zelfde rang zijn" en dat, indien een coördinatie wets- en verordeningsteksten behelst, de verordeningsteksten vóór de coördinatie door de wetgever moeten worden bekrachtigd.

Delegatie van bevoegdheden.

- In een advies nr. L. 24.188, dat op 6 maart 1995 is verstrekt aan de minister van Financiën over een voorontwerp van wet "inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs" (Gedr. St. Senaat, 1994-1995, 1352/1), heeft de afdeling wetgeving kritiek geleverd op sommige bepalingen van de tekst die ofwel impliciet aan de Koning ruime bevoegdheden overlaten, ofwel Hem bevoegdheden opdragen die te ver gaan.

De Raad van State heeft er inzonderheid op gewezen dat de wetgever, door zich ertoe te bepalen de overheid die toezicht houdt op de beleggingsondernemingen (de "toezichthoudende overheid") te omschrijven als "de instelling of instellingen door de Koning belast met het toezicht" op die ondernemingen, aan de Koning de bevoegdheid zou overlaten om "onder het mom van een definitie, ... naar eigen zin de overheid te kiezen die de omvangrijke bevoegdheden zal uitoefenen welke de ontworpen wet haar toekent" en daardoor "een zekere afhankelijkheid van die instellingen ten opzichte van de uitvoerende macht (zou) doen ontstaan, die moeilijk in overeenstemming te brengen zou zijn met het normale statuut van een toezichthoudende overheid".

In verband met bevoegdheden die door andere bepalingen van de ontworpen tekst aan de Koning zijn opgedragen, heeft de Raad van State doen opmerken dat de bevoegdheden van de Koning "in te ruime termen (waren) gesteld"; in dat opzicht heeft hij eraan herinnerd dat "ten aanzien van fundamentele rechtsregels de normatieve bevoegdheid berust bij de verschillende wetgevende vergaderingen van de federale staat of van de deelentiteiten, die elk handelen met de hun overeenkomstige uitvoerende bevoegdheid" en dat op het niveau van de federale macht de wet "aan de Koning alleen bevoegdheden (mag) opdragen binnen zeer nauwkeurig bepaalde grenzen, zoniet schendt" zij artikel 33 van de Grondwet, dat voorschrijft dat de machten worden uitgeoefend op de wijze die bij de Grondwet zelf wordt bepaald.

Nog steeds in verband met delegatie, wordt er in hetzelfde advies aan herinnerd dat "de wetgever niet gerechtigd (is) een minister te belasten met de uitvoering van een wetsbepaling", want dat die bevoegdheid om de wet uit te voeren volgens de Grondwet toekomt aan de Koning, die als enige bevoegd is om zulk een delegatie te verlenen.

Voorts wijst de Raad van State erop dat "aan het opdragen van verordnungsbevoegdheid aan een autonome overheid (...) aanzienlijke nadelen verbonden (zijn)", doordat de regelingen die krachtens zodanige bevoegdheden worden vastgesteld niet onder de rechtstreekse controle van het parlement staan, en "die regelingen (...) een niet met zekerheid te bepalen plaats (bekleden) in de hiërarchie van de normen, wat het beslechten van eventuele conflicten tussen die normen en andere reglementaire bepalingen erg bemoeilijkt", en ze bovendien worden vastgesteld zonder dat de Raad van State toetst of ze wettig zijn en of ze zich verdragen met de wetgevingstechnische voorschriften. Weliswaar, betoogt de Raad van State verder, bepaalt de ontworpen tekst dat die regelingen door de minister van Financiën goedgekeurd zullen moeten worden, maar dat "volstaat niet om te voldoen aan de

Grondwet, want ... zal de minister desalniettemin ... steeds het recht van initiatief hebben verloren dat hij moet behouden, onder voorbehoud van de geldigheid van de opdracht die hem door de Koning is verleend".

In dezelfde orde van gedachten attendeert de Raad van State erop dat het strijdig is met de Grondwet dat de toezichthoudende overheid, gelijk het voorontwerp voorschrijft, bevoegd wordt gemaakt om bindende reglementen ter zake van beroepsethiek op te stellen, op de veronachtzaming waarvan tuchtstraffen kunnen staan; de Raad herinnert er voorts aan dat de reden is waarom "zelfs de orden van beroepsbeoefenaars geen autoriteit hebben die regels kan geven ter zake van de beroepsethiek", behoudens het volkomen specifieke geval van de Nationale Raad van de orde van advocaten (en het nog meer betwistbare geval van de orde der dierenartsen).

Ten slotte wijst de Raad van State erop dat "uit rechtskundig oogpunt niet (kan) worden gedoogd dat ... de toezichthoudende overheden bevoegd worden gemaakt om af te wijken van toekomstige koninklijke besluiten of reglementen voordat de wetgever de inhoud ervan kent en kan oordelen over de noodzaak om ervan af te wijken".

- In advies nr. L. 23.796, dat hierna besproken wordt onder de rubriek "Gelijkheid", gegeven op 19 oktober 1994 (Gedr. St. Cons. comm. franç., 171 (1993-1994), nr. 1) over amendementen op een voorontwerp van decreet "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en grandes écoles", heeft de Raad van State erop gewezen dat de ontworpen tekst van het eerste van die amendementen aan de Regering de bevoegdheid opdroeg om het percentage te bepalen waarboven extra begeleiding kan worden toegestaan; hij was de mening toegedaan dat zulk een bevoegdheidsopdracht niet bestaanbaar is met artikel 24, § 5, van de Grondwet dat bepaalt dat de subsidiëring wordt geregeld bij decreet, omdat die opdracht niet gepaard gaat met maatstaven die de Regering in acht moet nemen om de nieuwe financieringsvoorwaarden vast te stellen.

Europese instellingen.

In advies L. 24.328, dat op 29 maart 1995 aan de Voorzitter van de Senaat verstrekt is over een voorontwerp van wet "betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensregister in te dienen" (Gedr. St. Senaat, nr. 1334/2, 94-95) ten laste van sommige openbare gezagsdragers en dat hierna in de

rubriek "Wetten" vermeld wordt, heeft de afdeling wetgeving eraan herinnerd dat de Belgische wetgever niet bevoegd is om, zoals in de ontworpen tekst het geval is, die verplichting op te leggen aan de Belgische leden van het Europees Parlement en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Die verplichting valt immers buiten de "incompatibiliteiten" die volgens artikel 6, lid 2, van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen iedere Lid-Staat op nationaal niveau kan vaststellen; wat de leden van de Commissie betreft, zou zulk een door België opgelegde verplichting in strijd zijn met de volledige onafhankelijkheid die artikel 157, lid 2, van het Verdrag van Rome hun in de uitoefening van hun ambt toekent.

Gelijkheid.

Op 19 oktober 1994 heeft de Raad van State binnen een termijn van 3 dagen aan de Voorzitster van de Franse Gemeenschapsraad een advies verstrekt (Gedr. St. Conseil Com. fr., 171 (1993-1994), nr. 2) over twee amendementen die de Regering van die Gemeenschap ingediend had op het ontwerp van decreet "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en grandes écoles", een advies waarin een opmerking omtrent de eerbiediging van de gelijkheid is gemaakt. De Raad heeft opgemerkt dat volgens die tekst amendement nr. 1 alleen toepasselijk is op de instellingen waar de schoolbevolking tegenover 1 februari 1993 toegenomen was in een verhouding die groter was dan het percentage vastgesteld door de Regering, en dat bovendien voor de berekening van de aanvullende omkadering alleen het gedeelte van de schoolbevolking in aanmerking komt dat het produkt overschrijdt van de vermenigvuldiging van de bevolking op 1 februari 1993 met de door de Regering vastgestelde coëfficiënt. Om deze twee redenen heeft de Raad van State geoordeeld dat de ontworpen tekst een discriminatie invoerde die strijdig is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid voor de wet.

Geschillen inzake politieke rechten; voorafgaand optreden van administratieve instellingen.

Een hiervoren reeds besproken voorontwerp van decreet "zur Abänderung des Gesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren" strekte er onder meer toe de bevoegdheid inzake bezwaren tegen de verkiezing van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn toe te kennen aan de regering van de Duitstalige Gemeenschap, dit is een bestuurlijke overheid, en die bevoegdheid aldus te onttrekken

aan de bestendige deputatie, optredend als rechtscollege (artikelen 18, 21 en 22 van de organieke wet van 8 juli 1976).

In zijn advies nr. L. 23.439 van 25 oktober 1994 (Parl. St., Rat Duits. Gem., 1994-1995, nr. 148) onderzocht de Raad van State, na vastgesteld te hebben dat de Duitstalige Gemeenschap bevoegd geacht kon worden om de betrokken aangelegenheid te regelen, of het opgezette systeem verenigbaar was met artikel 145 van de Grondwet.

Volgens dat artikel behoren geschillen over politieke rechten - zoals geschillen over het recht om verkozen te worden en om lid te blijven van een raad voor maatschappelijk welzijn - tot de bevoegdheid van de rechtbanken, "behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen".

De bedoelde uitzonderingen konden er volgens de Raad van State slechts in bestaan dat de wet - of, in een geval als het voorliggende, het decreet - de kennisneming van geschillen over politieke rechten toevertrouwde aan administratieve rechtscolleges, niet dat de bevoegde wetgever de geschillen onttrok aan elke jurisdictionele beoordeling. Geschillen omtrent subjectieve (burgerlijke of politieke) rechten behoren immers niet "tot de bestuursactiviteit", doch "(vallen) onder de jurisdictie" (Cass., 21 december 1956, Belgische Staat, Minister van Financiën, tegen TRINE, met conclusie adv.-gen. W.J. Ganshof van der Meersch, Pasicrisie, 1957, I, 430).

Dat er met betrekking tot de in het ontwerp bedoelde geschillen plaats bleef voor een rechterlijke beoordeling, leed geen twijfel: het ontwerp deed geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van de beroepen bedoeld in de artikelen 18, 21 en 22 van de organieke wet van 8 juli 1976 (artikel 16, 4^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Zoals voorheen zou dat beroep een beroep in volle rechtsmacht zijn. De vraag was echter of de decreetgever het jurisdictioneel beroep bij de bestendige deputatie, optredend als rechtscollege in eerste aanleg, kon vervangen door een administratief beroep bij de regering. Anders gezegd, kon het decreet de beslechting van een geschil over subjectieve (politieke) rechten toevertrouwen aan een niet-jurisdictioneel orgaan?

Ter beantwoording van die vraag paste de Raad van State de redenering toe die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens had aangenomen met betrekking tot de beslechting van geschillen over "burgerlijke rechten en verplichtingen", in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Volgens de Raad kon de bevoegde

wetgever, gebruik makend van de mogelijkheden die artikel 145 van de Grondwet in verband met de geschillen over politieke rechten biedt, de beslechting van geschillen over zulke rechten toevertrouwen aan een orgaan van het actief bestuur, voor zover tegen de beslissing van dat orgaan beroep openstond bij een rechter met een voldoende ruime rechtsmacht. De mogelijkheid om een beroep in volle rechtsmacht in te stellen bij de Raad van State, voldeed aan de laatstgenoemde voorwaarde.

De conclusie was dan ook dat de ontworpen regeling de toets aan artikel 145 van de Grondwet kon doorstaan.

Memorie van toelichting.

In uitzonderlijke gevallen aarzelt de Raad van State niet om opmerkingen te maken over de memories van toelichting die aan de voorontwerpen van wetgevende teksten voorafgaan, inzonderheid wanneer die memories onvolledig zijn, ongenoegzaam of strijdig met de onderzochte teksten, of wanneer ze het niet mogelijk maken de bedoelingen van de stellers van die teksten te kennen.

Zo heeft de afdeling wetgeving in advies nr. L. 24.188, dat op 28 februari 1995 aan de Minister van Financiën is verstrekt over een voorontwerp van wet "inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs", dat reeds besproken is in de rubriek "Delegatie van bevoegdheden" (Gedr. St. Senaat, nr. 1352/1, 94-95), aan het volgende herinnerd :

"Zoals gebruikelijk is in het Europese recht, zou de memorie van toelichting moeten worden aangevuld met een tabel die voor elke bepaling van het ontwerp aangeeft welke Europese tekst ermee overeenstemt, opdat de wetgevende kamers zich met kennis van zaken een oordeel kunnen vormen over de keuze van de middelen die de stellers van het Belgische ontwerp hebben uitgewerkt en kunnen voorkomen dat de uitoefening van het amenderingsrecht, dat besloten ligt in artikel 76 van de Grondwet, verder reikt dan de grenzen die worden aangegeven door de om te zetten teksten".

In dat verband heeft zij op het volgende gewezen :

"De aan de afdeling wetgeving overgelegde concordantietabel is in haar geheel onjuist en, derhalve, onbruikbaar".

Voorts heeft de Raad van State in datzelfde advies voorgesteld dat in de memorie van toelichting een aantal bepalingen van de ontworpen tekst verklaard of toegelicht worden.

Motivering van bestuurshandelingen.

Wegens zijn praktisch belang, verdient het advies nr. L. 23.457 van 1 december 1994 over een voorontwerp van decreet "tot regeling van de arbeidsbemiddeling tegen betaling in het Vlaamse Gewest" (Parl. St., Vl. Raad, 700 (1994-1995), nr. 1), vermeld te worden.

Het bevat de volgende opmerking :

"In een aantal bepalingen van het ontwerp wordt de formele motivering van de daarin bedoelde beslissingen opgelegd (...). De aldaar opgelegde verplichting ontslaat de beslissende overheid, zijnde in casu de bevoegde minister, evenwel niet van de verplichting om alle andere eenzijdige handelingen met individuele strekking welke met betrekking tot de in het ontwerp geregelde materie worden genomen, eveneens uitdrukkelijk te motiveren. Dit substantieel vormvereiste vloeit immers voort uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

In dat verband mag eraan worden herinnerd dat, behalve in de gevallen waarin het ontwerp in een dwingender motiveringsregeling zou voorzien het, om alle misvattingen te vermijden, niet aangewezen is de verplichting tot motiveren in het ontwerp te bevestigen".

Nederlandse Taalunie.

Een voorontwerp van decreet "tot goedkeuring van het besluit van het Comité van Ministers van de Nederlandse Taalunie van 21 maart 1994 inzake de spelling van de Nederlandse taal" was voor de Raad van State aanleiding om zich te buigen over de vraag hoe besluiten van het Comité van Ministers van de genoemde internationale organisatie in het interne recht omgezet moesten worden.

In zijn advies nr. L. 23.997 van 24 januari 1995 (Parl. St., Vl. Raad, 1994-1995, nr. 728) maakte de Raad van State voorbehoud bij de vraag of de Nederlandse Taalunie kan worden aangemerkt als een "supranationale" instelling. Niettemin diende volgens de Raad uit de voorbereidende werken

van het Taalunieverdrag te worden afgeleid dat die besluiten in ieder geval voor de verdragsluitende partijen bindend waren en dat, indien een besluit van het Comité van Ministers een aanpassing van de bestaande nationale wetgeving meebracht, de verdragsluitende partijen de verplichting hadden hun eigen wetgeving dienovereenkomstig aan te passen.

In het licht van die vaststelling kon de opvatting van de indieners van het ontwerp worden bijgetreden, luidens welke de besluiten van het Comité van Ministers niet telkens de instemming van de Vlaamse Raad behoeften om voor de Vlaamse Gemeenschap bindend te zijn, eensdeels, en luidens welke de omzetting in intern recht van die besluiten door de decreetgever kon worden opgedragen aan de Vlaamse regering, anderdeels.

Indien ervoor gekozen werd om aan de Vlaamse regering op te dragen de besluiten van het Comité van Ministers in het interne recht om te zetten, zou de decreetgever kunnen oordelen dat de op grond van die bevoegdheidsopdracht vastgestelde besluiten van de Vlaamse regering door hem bekrachtigd moesten worden.

Onderwijs.

- In verband met een voorstel van decreet "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur et hautes écoles", dat de Voorzitster van de Franse Gemeenschap aan de afdeling wetgeving heeft voorgelegd, heeft deze in een advies nr. L. 24.573, verstrekt op 25 juli 1995 (Gedr. St. Conseil Com. fr., nr. 26/2, B.Z. 1995), opgemerkt dat sommige bepalingen van de voorgestelde tekst "afbreuk doen aan de beginselen die uit de rechtspraak voortvloeien en volgens welke de instellingen van het gemeenschapsonderwijs, in tegenstelling tot de instellingen van het gesubsidieerd onderwijs, in de regel niet mogen weigeren een leerling in te schrijven die voldoet aan de bij de wet gestelde voorwaarden, en dat aangezien die rechtspraak rechtstreeks berust op artikel 24 van de Grondwet (Arbitragehof, arresten nr. 26/92 van 2 april 1992 en nr. 23/95 van 2 maart 1995), het decreet er niet mag van afwijken".

- Zie tevens de adviezen aangehaald in de rubriek "Uitoefening van de regelgevende functie".

Openbaarheid van bestuur.

Het advies nr. L. 23.853 van 24 november 1994 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk

Gewest "betreffende de openbaarheid van bestuur" (Stuk Brusselse Hoofdst. Raad A/353/1, zitting 1994-95), bevat de volgende opmerkingen mede.

In verband met de wenselijkheid van het bereiken van een zo groot mogelijke uniformiteit van de federale en de gewestelijke regelgeving met betrekking tot een zelfde materie :

"Menige bepaling van het ontwerp vertoont inhoudelijk gelijkenis met bepalingen in reeds bestaande regelingen betreffende de openbaarheid van bestuur. De memorie van toelichting doet trouwens ervan blijken dat bij het uitwerken van de regeling voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bewust is gestreefd naar een parallellisme met reeds bestaande regelingen. Te denken valt in dat verband aan de regeling die is vervat in de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en aan die van het decreet van de Vlaamse Raad van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

Voorals de regeling die is uitgewerkt in de wet van 11 april 1994 blijkt de stellers van het ontwerp als inspiratiebron te hebben gediend, hetgeen echter niet inhoudt dat de federale regeling zonder meer is getransponeerd naar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest toe. Het ontwerp vertoont inderdaad een aantal essentiële verschilpunten met de regeling die is vervat in de wet van 11 april 1994. (...)

De (...) aangehaalde verschilpunten tussen, eensdeels, de ontworpen regeling en, anderdeels, de regeling die is vervat in de wet van 11 april 1994, laten niettemin de vaststelling overeind dat sommige bepalingen van het ontwerp inhoudelijk aansluiten op gelijkaardige bepalingen van de voornoemde wet, zij het dat zulks niet altijd gebeurt met gebruikmaking van identieke bewoordingen (...). Het spreekt voor zich dat, in zover bij de stellers van het ontwerp niet specifiek de bedoeling voorligt om af te wijken van de formulering van de wet van 11 april 1994, het aanbeveling verdient om in de betrokken bepalingen aan te sluiten bij de redactie van de overeenkomstige artikelen van de meermaals genoemde wet van 11 april 1994. Een dergelijke handelwijze kan enkel de uniformiteit van de federale en de gewestelijke regelgeving met betrekking tot een zelfde materie ten goede komen en op die wijze bijdragen tot een beter begrip ervan".

Omtrent het onderscheid tussen een orgaan van het actief bestuur en een jurisdictioneel orgaan :

"Het beroep bij de Gewestelijke Beroepscommissie is kennelijk als een administratief en niet als een jurisdictioneel beroep bedoeld. Ten dezen moet immers worden vastgesteld dat de aan de Regering verleende bevoegdheid om de samenstelling en de werkwijze van de betrokken commissie te regelen geen enkele aanduiding bevat dat de commissie als een administratief rechtscollege is geconcipieerd. Het ontwerp van ordonnantie bevat geen bepalingen betreffende de voor de samenstelling van een rechtscollege essentiële waarborgen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de leden ervan, laat staan dat er in enige onverenigbaarheid wordt voorzien. Evenmin zijn in het ontwerp dermate nauwkeurige procedureregelen met betrekking tot het contradictoir debat uitgewerkt, dat erin een aanwijzing zou kunnen worden gezien voor het jurisdictioneel karakter van de Beroepscommissie. Een bepaling in de zin van het ontworpen artikel 20, § 3, tweede lid, luidens welke de commissie "alle betrokken partijen (kan) horen en de personeelsleden ... om bijkomende inlichtingen (kan) verzoeken" volstaat uiteraard niet om te stellen dat het ontwerp een aan een rechtscollege eigen regeling inzake het waarborgen van de rechten van verdediging bevat.

Evenmin blijkt uit het ontwerp dat de beslissingen van de Gewestelijke Beroepscommissie zouden zijn bekleed met het gezag dat eigen is aan jurisdictionele beslissingen. De beslissingen van de commissie zullen trouwens ook stilzwijgend kunnen tot stand komen, hetgeen evenmin van aard is te refereren aan de eventuele jurisdictionele aard ervan.

Uit wat voorafgaat volgt dat, zoals de artikelen 19 tot 22 van het ontwerp van ordonnantie zijn geredigeerd, de Gewestelijke Beroepscommissie als een orgaan van het actief bestuur lijkt te moeten worden beschouwd. Teneinde elke onduidelijkheid te weren verdient het aanbeveling om zulks met zoveel woorden aan te geven in de memorie van toelichting. Indien het daarentegen de bedoeling van de stellers van het ontwerp zou zijn om met de Gewestelijke Beroepscommissie een autonoom administratief rechtscollege op te richten met toepassing van het reeds genoemde artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zal niet enkel moeten worden aangetoond dat aan de toepassingsvoorwaarden van dat artikel is voldaan, doch zullen tevens in de tekst van het ontwerp de essentiële formele en materiële criteria moeten worden aangegeven welke de betrokken commissie tot een jurisdictioneel orgaan maken".

Overvloed aan verordenende teksten.

In advies nr. L. 23.766, dat op 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 aan de Eerste Minister verstrekt is over een voorontwerp van wet "houdende sociale en diverse bepalingen" (Gedr. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1.218/1), heeft de Raad van State herinnerd aan een opmerking die hij in een vorig advies had gemaakt omtrent de aanzienlijke toename van teksten betreffende de vormen van hulp aan gemeenten op het stuk van de "veiligheidscontracten".

Hij beklemtoont dat de veelheid van verordenende teksten "die aldus dienen om te bepalen hoe het krediet van drie miljard dat bestemd is voor maatregelen die verband houden met de ondersteuning van het veiligheidsbeleid, in het kader van het globaal plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid, verdeeld wordt, aantoonbaar dat dat beleid in wezen ambtelijk en nogal ondoorzichtig is : de keuzes op grond waarvan de financiële stimulansen worden verdeeld, en bijgevolg de ontwikkeling van de projecten die erdoor bevorderd worden, vallen immers buiten de bevoegdheid van de wetgever vanwege de bijzondere manier waarop opdracht van bevoegdheid wordt verleend in artikel 69 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, welk artikel de regeling van de verdeling van die toelagen in handen legt van de uitvoerende macht; in dat opzicht zal de onderzochte tekst geen ander gevolg hebben dan dat men zal blijven werken met bevoegdheidsopdrachten die zo ruim zijn dat, aangezien ze zelfs niet meer in verband kunnen worden gebracht met de zogenaamde kaderwetgevingen, ze de bevoegdheden van de Regering verder lijken uit te breiden dan de artikelen 105 en 108 van de Grondwet toestaan".

Persoonlijke levenssfeer.

- In advies nr. L. 23.551 van 30 januari 1995, dat vermeld wordt in de rubriek "Bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten" en dat verstrekt is over een voorstel van wet "houdende oprichting en organisatie van een fiscale kruispuntbank" (Gedr. St. Kamer, nr. 1255/2, 93-94), heeft de Raad van State beklemtoond dat de oprichting van die gegevensbank gevolgen kan hebben voor de werkzaamheid van het recht op eerbiediging van het privé-leven, gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet. Hij merkt op dat de beperkingen op dat recht, die alleen de federale wetgever kan voorschrijven, evenwel in overeenstemming moeten zijn met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsook met artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van de personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, op-

gemaakt te Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991; de Raad verzoekt de wetgever derhalve die overeenstemming te toetsen, erop wijzend dat die toetsing niet alleen betrekking moet hebben op de persoonsgegevens, maar tevens op die welke geen betrekking hebben op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, daar artikel 8 van het genoemde Verdrag eveneens op deze laatste categorie van gegevens slaat : de anonimiteit van de verzamelde gegevens belet niet dat de resultaten van de verwerking ervan de handelingen inspireren van diegenen die er kennis van kunnen nemen, ten opzichte van de categorieën van personen die worden bestudeerd bij de verrichte onderzoeken.

- In verband met de "persoonsgegevens" bedoeld in de artikelen 5 en 6 van het Verdrag tot bescherming van de personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens heeft de afdeling wetgeving in advies nr. L. 23.766, dat op 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 aan de Eerste Minister verstrekt is over een voorontwerp van wet "houdende sociale en diverse bepalingen" (Gedr. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1218/1) op het volgende gewezen :

"Eén van die "passende waarborgen" die het Belgische recht biedt, is dat op het gebied van de "delicate gegevens" het finaliteitsbeginsel toepasselijk op het geheel van de persoonsgegevens (artikel 5 van de wet van 8 december 1992) eveneens toepasselijk is op deze categorieën gegevens (artikelen 6 en 8 van de wet). Die oplossing is zeer logisch : het delicate gegeven kan op een juridisch aanvaardbare wijze worden verwerkt indien het doeleinde van de verwerking bekend is; de gevolgen van de verwerking kunnen aldus worden voorzien en het mogelijk discriminerende karakter ervan kan opgespoord en voorkomen worden. Artikel 6, derde lid, van de wet van 28 januari 1992 toont op zich de logica van die oplossing aan, doordat deze bepaling verenigingen toestaat een bestand van hun eigen leden bij te houden, ook al zijn dezen aangesloten op basis van criteria van lidmaatschap die als delicaat worden beschouwd.

Indien het in aanmerking nemen van het "doeleinde" van een gegevensverwerking vervangen wordt door het onderzoek, door de Koning, van de beoogde doelstellingen ("doeleinden" in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 8), zouden de waarborgen die door de van kracht zijnde rechtsregels worden geboden dermate worden aangetast dat afbreuk wordt gedaan aan artikel 22 van de Grondwet, dat voorschrijft dat alleen "in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald" inbreuk kan worden gemaakt op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven.

De bepaling verdraagt zich niet met artikel 6 van voornoemd verdrag. Het is immers niet duidelijk waarom in een democratische samenleving (1) de toestemming om delicate gegevens te verwerken niet zozeer vereist zou zijn voor bepaalde doeleinden, doch wel op grond van vage of algemene doelstellingen die de regeling inzake de preventie van onwettige inbreuken in het privé-leven zouden aantasten. Indien de wet van 8 december 1992 aldus wordt uitgelegd, komt die anomalie duidelijk aan het licht; de rechtsregeling toepasselijk op als banaal aangemerkte gegevens zou een grotere bescherming bieden voor het privé-leven dan die welke toepasselijk is op de delicate gegevens".

- Naar aanleiding van een voorontwerp van decreet "relatif à la publicité de l'administration" heeft de afdeling wetgeving, om advies verzocht door de Minister-Voorzitster van de Franse Gemeenschapsregering, in advies nr. L. 23.704, aan deze laatste verstrekt op 30 november 1994 (Gedr. St. Conseil Com. fr., nr. 196/1, 94-95), opmerkingen gemaakt over verscheidene ontworpen bepalingen in het licht van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

In de eerste plaats herinnert de afdeling wetgeving eraan dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur van het "document van persoonlijke aard" een ruime begripsomschrijving geeft, te weten een "document dat de beschrijving bevat van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen". Zij vervolgt aldus : "Zij stelt voorts dat deze ruimere begripsomschrijving, die de Raad van State voorstelt in zijn advies over het ontwerp dat de wet van 11 april 1994 is geworden, op een genuanceerde wijze het probleem oplost voor het bestuur om, wanneer het een aanvraag om raadpleging van een stuk ontvangt, te bepalen in welke gevallen het ruchtbaar maken van dat stuk een persoon werkelijk nadeel kan berokkenen". Daarom ook wordt een strikt parallellisme met de tekst van de genoemde wet aanbevolen bij de redactie van de bepaling van het voorontwerp van decreet die een begripsomschrijving geeft van de bedoelde documenten.

Vervolgens herinnert de Raad van State eraan dat de federale wetgever in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens de juridische regeling van de bestanden in detail heeft uitgewerkt; hij wijst er voorts

(1) De afwijkingen van de artikelen 5 en 6 van het verdrag waarin artikel 9 van dat verdrag voorziet, zijn alleen toegestaan indien het "maatregelen betreft die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn".

op dat de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet primeren op het decreet dat een grotere doorzichtigheid nastreeft, telkens wanneer het verzoek tot raadpleging binnen de werkingssfeer valt van die wet - naar recht, omdat deze aangelegenheid krachtens artikel 22, eerste lid, van de Grondwet onder de federale wetgever ressorteert; - naar rede, omdat de wet van 8 december 1992 en het ontworpen decreet niet dezelfde rechten openen en niet dezelfde procedures regelen; indien de twee teksten samen toepasselijk zijn, zouden het bestuur en de rechter het moeilijk hebben om te bepalen op welke tekst men zich moet baseren om de rechten van de bestuursonderhorigen te beoordelen.

Bovendien herinnert de Raad van State aan de bevoegdheden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en wijst hij er tevens op dat de wet van 11 april 1994 op zeer nuttige wijze voorziet in een "procedure om een zaak opnieuw in overweging te nemen, zulks teneinde te voorkomen dat het contentieux omtrent deze aangelegenheid te omvangrijk wordt"; hij stelt voor dat indien de federale wetgever de bedoeling heeft voor te schrijven dat de raadpleging van de genoemde commissie steeds facultatief is, in die zin dat ze nooit een voorafgaande voorwaarde is voor het adiëren van de administratieve rechter, die bedoeling duidelijker en nauwkeuriger tot uiting moet komen in de ontworpen tekst.

Ten slotte merkt de Raad van State in verband met de gezamenlijke lezing van een wet of een algemeen decreet met bijzondere bepalingen op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer het volgende op :

"dat het, rekening houdend enerzijds met het grote aantal bijzondere teksten die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of van andere rechten en vrijheden beogen of die de toegang tot bepaalde bestuursdocumenten waarborgen, en anderzijds met de verdeling van de desbetreffende bevoegdheden tussen de federale Staat en de Gemeenschappen, niet denkbaar is dat het decreet uitdrukkelijk het vraagstuk van de samenhang ervan met het geheel van die teksten regelt. De administratieve overheid dient onder het toezicht van de bevoegde gerechten die manieren van onderlinge overeenstemming uit te werken. Teneinde te voorkomen dat degenen die deze willen interpreteren, misleid worden door de ogenschijnlijke eenvoud van de tekst van het decreet, moet de memorie van toelichting explicieter zijn in dat verband, inzonderheid op het stuk van de onderlinge overeenstemming van artikel 6 met de overige bepalingen van regelgevende teksten uitgaande van de gemeenschappen en van de federale Staat".

Procedure van raadpleging van de Raad van State.

- In een advies nr. L. 24.103 van 9 februari 1995 over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs" (Parl. St., Vl. Raad, 703 (1994-1995), nr. 1), werd de volgende opmerking gemaakt betreffende een decreet zonder dat de Raad van State, afdeling wetgeving, een advies ten gronde heeft uitgebracht :

"Uit een aan de Raad van State meegedeeld stuk van onbekende datum blijkt dat de Vlaamse regering het voorontwerp principieel heeft goedgekeurd en de Vlaamse minister die het onderwijs onder zijn bevoegdheid heeft, gemachtigd heeft om over het voorontwerp het hoogdringend advies in te winnen van de Vlaamse Onderwijsraad en van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Die raden hebben respectievelijk op 31 januari en 2 februari 1995 hun advies gegeven.

Uit een vergelijking van het voor advies voorgelegde ontwerp en de uitgebrachte adviezen blijkt dat, na de goedkeuring door de Vlaamse regering, op grond van die adviezen fundamentele wijzigingen aan de ontworpen regeling werden aangebracht (...).

Uit wat voorafgaat volgt dat de Vlaamse regering zich niet heeft kunnen uitspreken over de noodzaak van de wijzigingen welke door de Minister van Onderwijs reeds aan het oorspronkelijk ontwerp werden aangebracht; zij heeft zich daarenboven niet kunnen beraden over het eventuele gevolg dat, voor het overige, aan de adviezen moet worden gegeven bij de uiteindelijke uitwerking van het ontwerp.

In de gegeven omstandigheden moet dan ook worden geconcludeerd dat het ontwerp niet in zo verre gereed is dat het door de Raad van State, afdeling wetgeving, kan worden onderzocht.

Met betrekking tot de behandelde materie stelt zich de vraag naar de precieze bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de decreetgever. De afdeling wetgeving zal zich over die vraag eerst kunnen uitspreken nadat een bij collegiale beraadslaging door de Vlaamse regering definitief goedgekeurde tekst aan haar voor advies is voorgelegd".

Een dergelijke definitief goedgekeurde tekst werd evenwel niet meer voor advies aan de afdeling wetgeving voorgelegd : in het Belgisch Staatsblad van 8 juni 1995 werd het betrokken decreet van 5 april 1995 bekendgemaakt.

- In een advies nr. L. 24.572, dat reeds besproken is in de rubriek "Wetgevingstechniek" en dat op 25 juli 1995, binnen een termijn van 3 dagen, verstrekt is op aanvraag van de Voorzitster van de Franse Gemeenschapsraad, over een voorstel van decreet "portant modification de la législation relative à l'organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice", (Gedr. St. Conseil Com. fr., nr. 25/2, B.Z. 1995), heeft de Raad van State opgemerkt : "dat de werkwijze die erin bestaat dat één of meer parlementsleden in de vorm van een voorstel een tekst indienen die kennelijk - en zoals overigens algemeen bekend is - uitgewerkt is door de diensten van de Regering, met het oog op het onderzoek van een adviesaanvraag door de afdeling wetgeving van de Raad van State het grote nadeel vertoont dat de Raad niet over een gesprekspartner beschikt die in staat is hem vaak onontbeerlijke uitleg of toelichtingen te verstrekken".

Dezelfde opmerking wordt gemaakt in advies nr. L. 24.573, dat aan dezelfde instantie is verstrekt, eveneens op 25 juli 1995, over een voorstel van decreet "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles" (Gedr. St. Conseil Com. fr., nr. 26/2, B.Z. 1995).

"Programmawetten" of andere wetten.

De afdeling wetgeving wordt geregeld om advies gevraagd over "programmawetten" of over wetten die "diverse bepalingen" bevatten, inzonderheid in sociale of fiscale zaken.

De Raad van State heeft deze methode van regelgeving geregeld aan de kaak gesteld, onder meer in een advies over een voorontwerp van wet "houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen" (Gedr. St. Kamer, 92/93, nr. 717/1), in de volgende bewoordingen :

"De behoeften van de Schatkist alsmede de rechtzetting ... van de fiscale wetgeving vereisen ongetwijfeld dat zij herhaaldelijk wordt aangepast.

De wijzigingen zijn evenwel zo frequent en ze worden met een zodanige haast aangebracht dat het adagium volgens hetwelk "iedereen geacht wordt de wet te kennen" hoe langer hoe irreëler lijkt en dat de bestendigheid die deze wet zou moeten kenmerken op losse schroeven wordt gezet. Het vooruitzicht van nieuwe wijzigingen, inzonderheid van wijzigingen met terugwerkende kracht, schokken het gewettigde vertrouwen van de burger. De onvoorspelbaarheid van die herhaalde

wijzigingen brengt hoe dan ook de rechtszekerheid in het gedrang. De terugkeer naar enige wetgevende bestendigheid, dank zij de verbetering van de kwaliteit van de teksten en het zoeken naar ruime eensgezindheid omtrent de vast te stellen hervormingen, zou, op zich, een voordeel betekenen voor de belastingplichtigen".

Bovendien wordt de Raad van State in dat geval vaak overhaast om advies verzocht (binnen een termijn van 3 dagen), omtrent teksten die dikwijls vrij lang zijn of niet met de vereiste zorg zijn uitgewerkt.

Zo heeft de Raad van State in advies nr. 23.766, dat hij binnen een termijn van 3 dagen op 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 aan de Eerste Minister heeft verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende sociale en diverse bepalingen" (Gedr. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1.218/1), opgemerkt dat "de bepalingen van het ontwerp zoals dat voor advies is voorgelegd, niet doorlopend artikelsgewijze zijn genummerd en dat die bepalingen evenmin zijn opgenomen in een indieningsbesluit" (zie ook advies nr. L. 23.620, aangehaald in de rubriek "Uitoefening van de regelgevende functie").

**Recht om zich tot de rechter te wenden -
Effectieve uitoefening hiervan - Betwisting
van de vordering van de overheid.**

Een van de bepalingen van een voorontwerp van wet "houdende sociale en diverse bepalingen" strekte ertoe de betaling van keurings- en controlerechten door slachthuizen te bevorderen, door aan de niet-tijdige betaling ervan een van rechtswege werkend gevolg te verbinden, met name de opschorting van de erkenning van de betrokken inrichting. Volgens het ontwerp zou dit gevolg intreden, zelfs indien de bedoelde rechten door de schuldenaar voor de rechtbanken betwist werden.

In zijn advies nr. L. 23.766 van 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 (Parl. St., Senaat, 1994-95, nr. 1218/1) merkte de Raad van State op dat die regeling in hoge mate afweek van de normale "sanctie" op het niet tijdig nakomen van een verbintenis tot betalen, welke erin bestaat dat de schuldenaar, ter vergoeding van de door de schuldeiser geleden schade, vanaf de ingebrekestelling de wettelijke interest verschuldigd is (artikel 1153 van het Burgerlijk Wetboek).

De Raad van State herinnerde eraan dat in een rechtsstaat het algemeen rechtsbeginsel geldt dat burgerlijke geschillen voor een rechter gebracht moeten kunnen worden.

Dit grondrecht van toegang tot een rechter wordt trouwens, in verband met geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen, gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens.

Volgens de Raad van State impliceerde de effectiviteit van de toegang tot de rechter dat een natuurlijke of rechtspersoon wiens aanspraken in rechte betwist werden, de eerbiediging van die aanspraken in beginsel niet kon afdwingen vooraleer de rechter zich, weze het bij voorraad, over de gegrondheid van de aanspraak respectievelijk van de betwisting had uitgesproken. In zoverre viel het recht van toegang van de tegenpartij samen met het verbod van eigenrichting, dat eveneens als een algemeen rechtsbeginsel erkend is.

De Raad van State erkende dat het recht van toegang tot de rechter niet absoluut was. Onder meer ten voordele van de overheid wijkt het objectieve recht af van het verbod van eigenrichting, waar het in de principiële uitvoerbaarheid van overheidshandelingen voorziet. Opdat een beperking aan het genoemde grondrecht echter geoorloofd zou zijn, onder meer in het licht van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag, was overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ten minste vereist dat de beperking een wettig doel nastreefde en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestond tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel.

Volgens de ontworpen bepalingen had een exploitant die de van hem gevorderde rechten betwistte, theoretisch de mogelijkheid om die betwisting aan de rechter voor te leggen en diens uitspraak af te wachten. Ondertussen verloor hij evenwel het voordeel van de erkenning van zijn inrichting, zulks op de enkele grond dat hij niet, althans niet tijdig, de gevorderde - doch betwiste - som betaald had. Aan de effectiviteit van zijn recht van toegang tot de rechter werd aldus afbreuk gedaan door het gevolg dat aan de uitoefening van dat recht gehecht werd. Er bestond derhalve aanleiding om te onderzoeken of de beperking van het recht van toegang verantwoord kon worden.

Wat het doel van de beperking betreft, stelde de Raad van State vast dat dit er volgens de memorie van toelichting in bestond "de inning van de rechten te verbeteren en de achterstallen bij de betaling te verminderen", alsook "het Instituut voor veterinaire keuring in staat te stellen zijn wettelijke opdracht ten bate van de volksgezondheid te vervullen". Op zich leek dit een wettig doel te zijn.

De gebruikte middelen moesten evenwel nog in een redelijk evenredigheidsverband staan tot het beoogde doel. In dit opzicht benadrukte de Raad van State dat de ondernemer die zijn recht van toegang tot de rechter effectief wenste uit te oefenen, en die dus, in afwachting van de uitspraak van de rechter, op de ingebrekestelling niet zou ingaan, geconfronteerd werd met een - weliswaar tijdelijke - opschorting van de erkenning van zijn inrichting. Onrechtstreeks kon die opschorting nog strafsancties en administratieve sancties, en zelfs de sluiting van de onderneming met zich brengen. Gesteld tegenover het relatief beperkt belang van de gemeenschap - de onmiddellijke betaling van een bedrag aan keurings- en controlerechten - leek de aldus gehanteerde sanctie voor de betrokken schuldenaar wel bijzonder zwaar te zijn.

De opschorting van rechtswege van de erkenning van een inrichting, in een geval waar volgens het gemeen recht de betaling van wettelijke interesten als een passend herstel van de door de schuldeiser geleden schade beschouwd werd, kwam volgens de Raad van State neer op een onevenredige sanctie, mede gelet op het buitengewoon belang van het recht van verdediging en het beginsel van de rechtsstaat in een democratische samenleving.

De conclusie was dan ook dat de ontworpen bepaling, die strijdig was met in het nationaal en het internationaal recht erkende beginselen, niet in de voorgestelde vorm gehandhaafd kon worden.

Rechtsgrond.

De afdeling wetgeving merkt in tal van adviezen over ontwerpen van verordnungsbesluiten op dat zulke besluiten, of sommige bepalingen ervan, naargelang van het geval hun rechtsgrond niet ontleen aan een wet, decreet of ordonnantie. Bovendien zorgt de Raad van State ervoor, wanneer hij een voorontwerp van wetgevende tekst onderzoekt, dat zo een tekst, wanneer deze de Koning of een Gemeenschaps- of Gewestregering ermede belast bepaalde aangelegenheden te regelen waarvan de beginselen in die tekst worden vastgelegd, aan de vast te stellen verordeningen een deugdelijke rechtsgrond verleent.

Zo heeft de Raad van State in advies nr. L. 23.766, dat hij op 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 aan de Eerste Minister verstrekt heeft over een voorontwerp van wet "houdende sociale en diverse bepalingen" (Gedr. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1.218/1), opgemerkt dat een bepaling "voor de Koning geen voldoende rechtsgrond (schept) om, naar aanlei-

ding van het bepalen van de erkenningscriteria (van de laboratoria voor klinische biologie) de in de memorie van toelichting beoogde maatregelen te concretiseren" die bedoeld zijn om te kunnen oordelen wanneer entiteiten die procedures noodzakelijk voor het uitvoeren van hun taak gemeenschappelijk toepassen, als één enkel laboratorium moeten worden beschouwd.

Rechten van de mens.

Zie advies nr. L. 23.522 van 26 oktober 1994, aangehaald in de rubriek "Verkiezingen".

Samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

- In een advies nr. L. 23.417, op 18 januari 1995 verstrekt aan de bevoegde minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, over een voorontwerp van ordonnantie "inzake de taxidiensten en de verhuurdiensten van voertuigen met chauffeur" (Gedr. St. Br. Hoofdst. Raad, A 368/1, 94-95, van 27 april 1995), is de vraag gerezen of een bepaling die alleen aan de exploitanten die houder zijn van een vergunning afgegeven door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de mogelijkheid biedt om ritten te maken waarvan het vertrekpunt gelegen is op het grondgebied van dat Gewest, zodat de bestuurder van een voertuig dat gebruikt wordt voor een taxidienst die wordt geëxploiteerd vanuit een plaats die niet gelegen is op het grondgebied van dat Gewest, zonder die vergunning, geen rit mag maken vanuit een plaats gelegen op dat grondgebied, mag worden aangenomen zonder dat een samenwerkingsakkoord is gesloten met de andere Gewesten, overeenkomstig artikel 92bis, § 2, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De Raad van State heeft geoordeeld dat hij zich niet kon aansluiten bij de redenering die de gemachtigden van de Regering in een nota hadden geformuleerd en heeft bevestigd dat een samenwerkingsakkoord vereist is.

Bovendien heeft de Raad van State erop gewezen dat verscheidene bepalingen van het voorontwerp aangelegenheden regelden waarvoor de federale Staat bevoegd is : de reglementering van de prijzen van de taxiriten ("tariefperimeters"), een aangelegenheid die tot het prijsbeleid behoort; de bepaling waarin wordt gesteld dat een taxi niet mag stationeren buiten de openbare weg indien de exploitant van de dienst geen eigenaar is van het voertuig of, als hij dat wel is, wanneer niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan : geen enkele overweging die verband houdt met het openbaar nut van

taxidiensten wettigt die regel en indien aan die voorwaarden niet voldaan is moet men ervan uitgaan dat die regel behoort tot het mededingingsrecht, een aangelegenheid waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is; verscheidene bepalingen die ofwel straffen invoeren waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet (verbeurdverklaring, inbeslagneming of oplegging van voertuigen in gevallen waarin dat boek I niet voorziet), zonder het voorafgaande eensluidend advies van de Ministerraad en volgens regels die artikel 6 schenden van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in samenhang met artikel 1 van het eerste aanvullende protocol bij dat Verdrag, ofwel, naar de bedoeling van de stellers van de tekst, administratieve geldboeten willen invoeren die niet voldoen aan de in aanmerking genomen criteria, inzonderheid die welke naar voren zijn getreden uit de rechtspraak van het Europese hof voor de rechten van de mens (arresten OZTURK en LUTZ), ofwel de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan gemeentelijke ambtenaren of beambten, met schending van artikel 11, derde lid, 1^o, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

- De Raad van State heeft een advies gegeven over een voorontwerp van decreet tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord, dat de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, overeenkomstig artikel 92bis, § 4ter, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten sluiten over de nadere regelen voor het sluiten van "gemengde verdragen", zijnde de verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de federale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten bevoegd zijn (Nr. L. 23.864/A.V. van 13.12.1994; Stuk Vl. Raad, 109/1, B.Z. 1995).

Het advies oordeelt dat hoewel ontwerpen houdende goedkeuring van samenwerkingsakkoorden (en van internationale verdragen) zelf geen normatieve bepalingen bevatten, zij toch aan het verplichte advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State onderworpen zijn, omdat zij akten van intern (of van internationaal) recht goedkeuren, die wel bepalingen van die aard inhouden. Derhalve dient de afdeling wetgeving haar advies uit te breiden tot de inhoud van het samenwerkingsakkoord (en van het verdrag).

Er wordt geoordeeld dat er geen reden is om het goedkeuringsdecreet te laten terugwerken tot 8 maart 1994, datum van ondertekening van het samenwerkingsakkoord, des te meer daar, wanneer dit wel het geval zou zijn, de geldigheid van de instemming met een "gemengd verdrag" dat na 8 maart 1994 gesloten zou zijn, betwist zou kunnen worden, wanneer

bij de voorbereiding van dat verdrag niet reeds anticipatief rekening werd gehouden met de bepalingen van het samenwerkingsakkoord.

Wanneer, door de afwezigheid van consensus in de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid, hetzij over het principe, hetzij over de modaliteiten van het sluiten van een "gemengd verdrag", België - evenmin als de federale Staat, een Gemeenschap of een Gewest afzonderlijk dit verdrag niet kan sluiten, bestaat er vanuit grondwettelijk oogpunt geen bezwaar dat, indien de andere verdragsluitende partijen ermee instemmen om het verdrag te ontdoen van de bepalingen die daarvan, naar Belgisch recht, een "gemengd verdrag" maken, de federale Staat, een Gemeenschap of een Gewest afzonderlijk een verdrag sluit waarvan de bepalingen nog uitsluitend tot hun respectieve bevoegdheidssfeer behoren.

Anderzijds kan de Koning een "gemengd verdrag" alleen dan bekrachtigen wanneer de wetgevende vergaderingen van alle bij het sluiten van het verdrag betrokken overheden daarmee hun instemming hebben betuigd, zodat de weigering van instemming door één wetgevende vergadering de bekrachtiging onmogelijk maakt.

Nochtans kan de Koning een "gemengd verdrag" bekrachtigen, zonder dat de instemming is bekomen van de wetgevende vergadering van de overheid die het verdrag niet mede heeft gesloten en niet mede heeft ondertekend.

Opdat evenwel een "gemengd verdrag" gesloten zou kunnen worden zonder de deelneming van alle betrokken Belgische overheden, zodat België op het ogenblik van de ondertekening van of de toetreding tot het verdrag een voorbehoud kan formuleren in verband met de toepassing van het verdrag op zijn grondgebied, dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan : (i) een consensus in de schoot van de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid; (ii) het akkoord van de overige verdragsluitende partijen dat het verdrag niet voor het gehele grondgebied zal gelden; (iii) een voorbehoud, als het niet verboden is door het verdrag zelf of als het behoort tot de categorie van de toegelaten voorbehouden, moet in elk geval verenigbaar zijn met het voorwerp en het doel van het verdrag.

In dat verband wijst de Raad van State erop dat de internationale praktijk uitwijst dat de beperking van de werking van verdragen tot bepaalde delen van het grondgebied van een Staat op een groeiende weerstand is gestuit, wegens de onverenigbaarheid van die praktijk met de beginselen van

rechtszekerheid en van wederkerigheid der verdragsverplichtingen.

Vooraf bij multilaterale verdragen, zoals de verdragen gesloten in het kader van de Europese Unie, is de handelingsruimte van de nationale onderhandelaars wegens het groot aantal verdragsluitende partijen uiterst beperkt.

Met betrekking tot de Europese Gemeenschapsverdragen wordt trouwens aangenomen dat geen enkel voorbehoud toegelaten is.

Spoedbehandeling.

Aan het begin van alle adviezen verstrekt over teksten waaromtrent de Raad van State verzocht wordt met bekwame spoed van advies te dienen (termijnen van drie of acht dagen naargelang van het geval - zie de inleiding tot dit verslag) geeft de afdeling wetgeving de reden weer die de overheid met het oog op de spoedbehandeling aanvoert.

Als het verzoek tot spoedbehandeling niet met redenen omkleed is, richt men zich tot die overheid, en de zaak wordt pas onderzocht wanneer de redenen voor de spoedbehandeling zijn medegedeeld.

Deze werkwijze, waartoe de algemene vergadering van de afdeling wetgeving reeds een aantal jaren geleden besloten heeft, biedt het voordeel dat de aandacht van de indiener van de adviesaanvraag gevestigd wordt op het misbruik dat wordt gemaakt van de mogelijkheid om de spoedbehandeling aan te vragen, een werkwijze die afbreuk doet aan de deugdelijke uitwerking van de teksten.

De Raad van State heeft in verscheidene adviezen, waaronder één dat op 6 januari 1995 aan de Minister van Financiën verstrekt is over een voorontwerp van wet "houdende diverse fiscale bepalingen" (Gedr. St. Kamer, 94-95, nr. 726/1 van 1 maart 1995) en dat tevens in de rubriek "Belastingen" wordt aangehaald, gewezen op de moeilijkheden die de verzoeken tot spoedbehandeling doen rijzen; hij merkt op dat die tekst delicate vragen doet rijzen, en betreurt dat hij binnen de korte tijd die hem was toegemeten, niet op grondige wijze konden worden onderzocht.

Strafrecht.

In advies nr. L. 23.766 dat de afdeling wetgeving op 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 aan de Eerste Minister heeft

verstrekt over een voorontwerp van wet "houdende sociale en diverse bepalingen" (Gedr. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1218/1), heeft zij gemeend te moeten herhalen dat het een fundamenteel beginsel van het strafrecht is dat de strafbare feiten duidelijk omschreven moeten zijn en te moeten opmerken dat "het systeem waarbij een E.G.-instelling verbods- en gebodsbepalingen rechtstreeks van toepassing maakt in de nationale rechtsorde terwijl de nationale overheid de naleving van die bepalingen beoogt te verzekeren door strafrechtelijke sancties, (...) moeilijkheden mee(brengt) wat betreft de ondubbelzinnige kwalificatie van bepaalde gedragingen als strafbare misdrijven". Derhalve is het geboden "nauwkeurig de gebods- en verbodsbepalingen van de verordeningen (E.E.G.) nrs. 793/93 en 2455/92 (aan te wijzen) waarvan de overtreding als misdrijf strafbaar zal zijn".

Strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers.

Artikel 103 van de Grondwet stelt :

"Art. 103. De kamer van volksvertegenwoordigers heeft het recht ministers in beschuldiging te stellen en hen te brengen voor het Hof van Cassatie; dit alleen is bevoegd om hen te berechten, in verenigde kamers, behoudens hetgeen de wet zal bepalen betreffende het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij en betreffende misdaden en wanbedrijven die door ministers buiten de uitoefening van hun ambt mochten zijn gepleegd.

De wet bepaalt in welke gevallen de ministers verantwoordelijk zijn, welke straffen hun worden opgelegd en op welke wijze tegen hen in rechte wordt opgetreden, zowel bij inbeschuldigingstelling door de Kamer van volksvertegenwoordigers als bij vervolging door de benadeelde partijen.

Overgangsbepaling.

Totdat de wet bedoeld in het tweede lid erin zal hebben voorzien, heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers de discretionaire macht om een minister in beschuldiging te stellen, en het Hof van Cassatie om hem te berechten, in de gevallen en met toepassing van de straffen die in de strafwetten zijn bepaald".

De Eerste Minister heeft op 4 augustus 1995 de afdeling wetgeving om advies gevraagd over een voorontwerp van wet houdende uitvoering van artikel 103 van de Grondwet; de afdeling, zitting houdend in verenigde vakantiekamers, heeft op 22 augustus zijn advies nr. L. 24.597 verstrekt; vervolgens is op 13 september 1995 een ontwerp van wet

ingediend dat in ruime mate rekening houdt met de door de Raad van State gemaakte opmerkingen (Gedr. St. Kamer, nr. 61/1 - B.Z. 1995).

Onder de belangrijkste opmerkingen die de Raad van State heeft gemaakt, vermeldde men (1) :

- In verband met de werkingssfeer "ratione personae" van de ontworpen tekst heeft de Raad van State opgemerkt dat die tekst alleen betrekking heeft op de leden of gewezen leden van de nationale of federale regering, doch dat de vraag rijst welke procedure moet worden toegepast indien een persoon zowel lid of gewezen lid van de federale regering is als van een gemeenschaps- of gewestregering; de regering heeft daarop geantwoord dat zij zich bewust is van het probleem, doch dat zij de mening toegedaan is dat dit moet worden opgelost in de bijzondere wet die zal worden uitgewerkt - ter uitvoering van artikel 125 van de Grondwet, waarop de Raad van State opgemerkt heeft dat bij uitblijven van die bijzondere wet de ontworpen regeling van een leemte doet blijken; in het ingediende ontwerp wordt van dat probleem geen gewag gemaakt.

- De Raad van State heeft opgemerkt dat in de ontworpen regeling afgestapt wordt van de klassieke interpretatie van de grondwetsbepaling waarbij alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers het recht heeft om de ministers "in beschuldiging te stellen" - een interpretatie volgens welke voor iedere daad van vervolging of onderzoek zulk een inbeschuldigingstelling vereist is : het onderzoek en de vervolging kunnen gevoerd worden zonder dat de Kamer verlof daartoe behoeft te verlenen; de Raad van State heeft beschouwd dat dit niet strijdig was met de tekst van artikel 103 van de Grondwet, noch met de geest ervan; hij heeft evenwel beklemtoond dat de wetgever nauwkeurig de respectieve taken van de Kamer en van de gerechtelijke overheden dient te bepalen, zodat hun bevoegdheden en hun prerogatieven zo goed mogelijk van elkaar onderscheiden worden; tevens merkt de Raad van State in de ontworpen tekst het volgende op : "In dit opzicht roept de wijze waarop het ontwerp de rol van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de procedure van inbeschuldigingstelling regelt, een aantal reële bezwaren op. Die bezwaren houden verband met de traditionele regels inzake de scheiding van functies in de

(1) Zie ook het advies dat de Raad van State op 23 maart 1995 aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verstrekt heeft over een voorstel van wet "houdende uitvoering van artikel 103 van de Grondwet" (Gedr. St. Kamer, nr. 1764/2).

Staat en met de beginselen inzake een coherente verdeling van de verantwoordelijkheden die worden toebedeeld aan de onderscheiden openbare overheden die betrokken zijn bij de uitvoering van de taken welke de toepassing van artikel 103 van de Grondwet met zich brengt".

- In dat verband heeft de Raad van State onder meer de bepaling in het voorontwerp gelaakt volgens welke de Kamer, in verband met feiten begaan in de uitoefening van het ambt, op eensluidend advies van een commissie bestaande uit haar voorzitter en uit gewezen parlementsleden, kan vaststellen dat een nog lopend onderzoek "willekeurig is of niet gegrond is op voldoende feitelijke elementen van aard om het onderzoek te kunnen schragen", zodat de Kamer op grond van die vaststelling vervolgens kan beslissen dat er geen reden tot vervolgen bestaat; de Raad van State heeft ook de wijze aan de kaak gesteld waarop het ontwerp de inbeschuldigingstelling van een minister regelde wanneer vooraf een gerechtelijk onderzoek heeft plaatsgehad : het ontwerp laat in het midden of de Kamer nog autonoom tot inbeschuldigingstelling kan overgaan, d.w.z. zonder dat de zaak bij haar aanhangig is gemaakt door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, na afloop van een onderzoek gevoerd door een raadsheer in dat Hof; de Regering heeft niet met al die opmerkingen rekening gehouden en heeft daaromtrent een verduidelijking gegeven in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet.

- Het voorontwerp beoogde bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers de hierboven genoemde commissie in te stellen, bestaande uit de voorzitter van de Kamer en vijf gewezen leden van Kamer of Senaat, die een belangrijke rol toebedeeld krijgt in de stadia voorafgaand aan de inbeschuldigingstelling van een minister : het eensluidend advies van die commissie is vereist om een lopend onderzoek te kunnen beëindigen; zij moet haar verlof geven wil men kunnen overgaan tot huiszoeking, tot inbeslagneming of tot een maatregel tot opsporen van telefonische mededelingen of tot af luisteren van telefoongesprekken. De Raad van State heeft deze regeling inzonderheid gelaakt omdat krachtens artikel 103 van de Grondwet het recht om al dan niet in beschuldiging te stellen aan de Kamer zelf toekomt en omdat "het (...) niet aan de wetgever (staat) om een deel van de bevoegdheden in verband met het onderzoek in strafzaken, die normaal tot de rechterlijke macht behoren, toe te kennen aan een orgaan waarvan de leden zich kunnen beroepen, noch op de onafhankelijkheid van de rechters, noch op de legitimering eigen aan de verkozenen van de Natie"; de Regering heeft dit standpunt niet gevolgd en heeft zich daaromtrent een verduidelijking gegeven in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet.

- De Raad van State heeft eveneens opgemerkt dat het voorontwerp - evenmin als het ingediende ontwerp - het instellen van de burgerlijke rechtsvordering door de benadeelde partij als gevolg van een door een minister begaan feit regelt. De Regering heeft gesteld dat zulks in een onderscheiden wet zou worden geregeld. De Raad van State heeft erop gewezen dat de ontworpen tekst, als het feit een misdrijf uitmaakt, uitsloot dat het slachtoffer de strafvordering op gang brengt door een klacht of door zich burgerlijke partij te stellen, zodat in dat geval het slachtoffer geen mogelijkheid heeft om zijn rechtsvordering aan een rechter voor te leggen, wat in strijd is met artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De Regering verklaart in de memorie van toelichting dat zij zich bewust is van het probleem en deelt mede dat zij "hiertoe een initiatief (zal) nemen".

- De ontworpen tekst bepaalde dat voor vervolging van een minister-parlementslid wegens feiten gepleegd buiten de uitoefening van het ambt het verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vereist is, overeenkomstig de voorgescreven procedure, vastgelegd in artikel 59 van de Grondwet, dat betrekking heeft op de parlementaire onschendbaarheid. De Raad van State heeft opgemerkt dat de regeling van artikel 103 betreffende de ministers, dat een "berechttingsprivilege" invoert, en die van artikel 59 betreffende de parlementaire onschendbaarheid verschillend zijn en dat de wetgever de ene regeling niet kan uitbreiden tot de andere. De Regering heeft dit standpunt gevolgd en heeft de tekst aangepast.

- De Raad van State heeft erop gewezen dat de regel inzake de vervolging van een minister die gehandeld heeft in de uitoefening van zijn ambt, het geval van betrapting op heterdaad niet uitsloot; hij heeft geoordeeld dat betrapting op heterdaad van deze regeling moet worden uitgesloten vanwege de noodzaak van een snelle en betrouwbare vaststelling van de feiten. Dit standpunt is eveneens gevolgd.

- De Raad van State heeft ook het geval aangehaald van feiten die reeds aanleiding hebben gegeven tot vervolgingen op het tijdstip van de ambtsaanvaarding door een minister en op het tijdstip van zijn ontslagneming, nadat de Kamer verlof heeft verleend om hem te vervolgen; in dat verband zijn toelichtingen verstrekt, en de Regering heeft zich daaromtrent een verduidelijking gegeven in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet.

- De Raad van State heeft ingestemd met de bepaling in het voorontwerp - overgenomen in het ingediende ontwerp - die door middel van strafrechtelijke straffen de naleving van het geheim van het onderzoek waarborgt, ook al vormt die bepaling slechts een herhaling van artikel 458 van het Strafwetboek; hij merkt op dat de geheimhouding moet primeren op de vrijheid van meningsuiting en dat een beperking die in het strafrecht hierop wordt aangebracht, "in de respectieve afweging van belangen een verantwoording kan vinden".

Tuchtrecht.

Een wetsvoorstel "tot oprichting van de Orde der Tandartsen" bevatte talrijke bepalingen in verband met de tuchtprocedure die voor de tuchtrechtelijke raden van de Orde gevolgd zou worden. In zijn advies nr. L. 23.090 van 20 september 1994, gegeven op verzoek van de Voorzitter van de Senaat (Parl. St., Senaat, B.Z. 1992-93, nr. 427-2), ging de Raad van State onder meer in op de positie van de "klager" in de procedure. De Raad merkte op dat het in tuchtzaken ongebruikelijk is dat de klager ook een "partij" in de procedure wordt: "Dat zou immers met zich brengen dat de klager voor de betrokken tuchtraden toegang heeft tot het dossier, conclusies kan nemen, opgeroepen wordt voor de behandeling ter zitting, kan pleiten, kennis krijgt van de beslissing, en daartegen een rechtsmiddel kan aanwenden, kortom dat hij werkelijk de tegenstrever van de tuchtrechtelijk vervolgte persoon wordt. De tuchtvordering betreft echter in essentie een beoordeling van het gedrag van de betrokken beroepsbeoefenaar, niet een beoordeling van de rechten van mogelijk betrokken derden. Voor deze laatste staan in het bijzonder de procedures voor de burgerlijke rechter en eventueel de strafrechter open". De Raad stelde overigens vast dat het wetsvoorstel de klager wel het recht gaf om de tuchtvordering op gang te brengen en om op bepaalde ogenblikken gehoord te worden, maar hem voor het overige niet de hoedanigheid van partij gaf.

Een ander punt betrof het onderscheid tussen het onderzoek vóórdat de betrokkene opgeroepen werd om voor de tuchtraad te verschijnen en het onderzoek dat nadien, tijdens de behandeling ten gronde, uitgevoerd werd.

In dit verband stelde de Raad van State vast dat het wetsvoorstel bepaalde dat de leden van de tuchtraad van eerste aanleg ("interprovinciale raad") die lid waren van het onderzoekscollege, niet mochten deelnemen aan het beraad en de beslissing van die tuchtraad. De Raad van State merkte hierbij op dat die regeling strookte met de rechtspraak van het Hof van Cassatie "volgens welke het algemeen rechtsbegin-

sel van de onpartijdigheid van de rechter is geschonden wanneer één of meer leden die hebben deelgenomen aan een beslissing van een provinciale raad van de Orde der geneesheren waarbij een tuchtmaatregel of een preventieve maatregel is opgelegd, vóór de beslissing om die geneesheer voor de raad te doen verschijnen, de zaak mede hebben onderzocht".

Het wetsvoorstel bevatte ook bepalingen in verband met het onderzoek voor de tuchtraad van beroep ("raad van beroep"). Volgens die bepalingen werden een verslaggever (d.i. een magistraat) en een lid-tandarts met het onderzoek belast. Deze leden konden bijkomende onderzoeksverrichtingen doen. De verslaggever bracht bij de raad van beroep verslag uit. De twee genoemde leden zouden niet mogen deelnemen aan het beraad en de beslissing.

Met betrekking tot die bepalingen overwoog de Raad van State dat de indieners van het wetsvoorstel blijkbaar een parallellisme in het leven hadden willen roepen tussen het onderzoekscollege in eerste aanleg en de twee met het onderzoek in hoger beroep belaste leden. De Raad herinnerde er evenwel aan dat, zowel in strafzaken als in tuchtzaken, er een fundamenteel onderscheid bestaat tussen het onderzoek vóór de verwijzing van de zaak naar het rechtscollege dat over de gegrondheid van de tenlastelegging uitspraak moet doen en het onderzoek dat, in het stadium van de beoordeling van die tenlastelegging, door de rechtscolleges in eerste aanleg en in hoger beroep gedaan wordt : "Het eerste onderzoek strekt tot het verzamelen van eventuele bezwaren ten laste van de verdachte; het tweede onderzoek handelt over de aanwezigheid van bewijzen. Hieruit volgt dat, als het voorafgaand onderzoek beëindigd is en de verdachte is opgeroepen om zich ten aanzien van de tenlastelegging te verdedigen, het verdere onderzoek in beginsel steeds ter terechtzitting gebeurt, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Een terugkeer naar de werkwijze van het voorafgaand onderzoek strookt niet met de taak die aan de vonnisgerechten is toebedeeld".

Als in het wetsvoorstel sprake was van verslaggevers in het stadium van de rechtspleging voor de tuchtraad van beroep, dan diende hun taak zich ertoe te beperken om ter zitting verslag uit te brengen aan de raad van beroep, en om desgevallend het ontwerp van beslissing op te stellen. Het horen van de tuchtrechtelijk vervolgde tandarts diende steeds voor de raad van beroep zelf plaats te vinden, en kon niet gedelegeerd worden aan de verslaggevers; hetzelfde gold normaal ook ten aanzien van het horen van getuigen, waaronder de eventuele klager. Bijkomende onderzoeksmaatregelen zouden enkel door de raad van beroep zelf bevolen kunnen worden, en door de raad zelf opgevolgd moeten worden. Gelet op die

noodzakelijk beperkte rol van de verslaggevers, was er volgens de Raad van State geen reden om hun de deelname aan het beraad en aan de beslissing te ontzeggen.

Uitoefening van de regelgevende functie.

- In een advies nr. 23.620 van 27 juli 1994 over een voorontwerp van decreet "betreffende het onderwijs VI" (Stuk Vl. Raad, 599 (1993-1994), nr. 1) maakte de Raad van State een aantal opmerkingen.

In verband met het wijzigen van een groot aantal normatieve teksten betreffende uiteenlopende materies en de thematische indeling van de bepalingen van verzameldecreten, werd het volgende gesteld :

"Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs-VI wijzigt een twintigtal wetten, decreten en besluiten en regelt ongeveer evenveel materies zoals die met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van het onderwijs, het buitengewoon onderwijs, het secundair onderwijs, de gelijke behandeling van jongens en meisjes inzake de toegang tot het secundair onderwijs, het onthaaljaar voor migrantenkinderen, de vrijwillige fusies van instellingen van het gesubsidieerd onderwijs, het hoger onderwijs buiten de universiteit, het academisch onderwijs, e.a.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds herhaalde malen heeft opgemerkt, biedt een dergelijk procédé van legifereren het voordeel dat het toelaat snel in te spelen op dringende behoeften die het gevolg zijn van veranderende maatschappelijke omstandigheden. Niettemin moet worden vastgesteld dat zulk procedé noch de goede werking van het parlementair stelsel noch de kwaliteit van de rechtsordening ten goede komt : de samenhang tussen de verschillende bepalingen ontbreekt, wijzigende bepalingen staan naast autonome bepalingen, sommige bepalingen zijn louter tijdelijke bepalingen. Om het gebrek aan interne logica dat kenmerkend is voor zulke verzameldecreten, te verhelpen hebben de auteurs van het ontwerp de verschillende bepalingen rond bepaalde thema's gegroepeerd. De duidelijkheid die uit deze indeling had kunnen resulteren, wordt evenwel teniet gedaan doordat het ontwerp, zoals hierna zal worden uiteengezet, tekort schiet wat de behoorlijke redactie en formulering van de bepalingen en de naleving van de regels van de wetgevingstechniek betreft.

De thematische indeling heeft de auteurs ertoe gebracht af te stappen van de doorlopende nummering van de artikelen. Het ontwerp herbegint dienvolgens de nummering bij elke titel, met toevoeging van het Romeinse cijfer van de desbetreffende titel. Die afwijkende - en vanuit legistiek oogpunt af te wijzen - regeling wordt evenwel niet consequent volgehouden daar bij interne verwijzingen in het ontwerp meestal verzuimd wordt het cijfer van de desbetreffende titel te vermelden (...).

De thematische indeling leidt er bovendien toe dat éénzelfde tekst, soms zelfs één enkel artikel, op verschillende plaatsen in het ontwerp wordt gewijzigd (...); wijzigingen aan paragrafen van één artikel zijn over verschillende wijzigende bepalingen verspreid (...). In artikel V.13 van het ontwerp worden dan weer in één enkele bepaling verschillende artikelen van het decreet betreffende het onderwijs-II gewijzigd.

Een dergelijke manier van werken houdt het gevaar in dat de coherentie van de gewijzigde regeling telooft".

In verband met de decretale bekrachtiging van ministeriële omzendbrieven, werd in het advies de volgende opmerking gemaakt :

"In dit verband heeft de Raad van State reeds opgemerkt dat zulks moeilijk verdedigbaar is vooreerst omdat geen onontkoombare hoogdringendheid voor het volgen van dat procédé kan worden ingeroepen, vervolgens omdat een procédé van bekrachtiging van ministeriële omzendbrieven afwijkt van de regels van totstandkoming van een decreetsbepaling, tenslotte omdat de inhoud van de ministeriële omzendbrieven niet gepubliceerd is op een wijze als bedoeld in artikel 129 (nu : 190) van de Grondwet" (1).

Door te regulariseren wordt immers ingegrepen in de taakverdeling tussen uitvoerende en wetgevende macht alsook in de normale loop van de besluitvorming (2).

(1) Parl. St., Vlaamse Raad, 1992-1993, nr. 292/1.

(2) Een decretaal bekrachtigde omzendbrief heeft niet de pleegvormen inzake voorafgaandelijke adviezen doorlopen en is niet door een aan de collegiale besluitvorming onderworpen Regering vastgesteld.

De conclusie van die opmerking mag zijn dat wanneer een instandhouding naar de toekomst toe van de voorzieningen welke in de ministeriële omzendbrieven zijn opgenomen, nodig is, die voorzieningen op de voorgeschreven wijze dienen te worden vastgesteld, te weten door de decreetgever zelf en, in zover het gaat om de uitvoering van door de decreetgever vastgestelde basisregels, bij wege van een besluit van de Vlaamse regering nadat deze daartoe door de decreetgever is gemachtigd" (1).

- In een advies nr. L. 23.403, gegeven op 6 oktober 1994, over een amendement vastgesteld door de Vlaamse regering op een ontwerp van decreet "tot bekrachtiging van de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs" (Parl. St. Vl. Raad, 583 (1993-1994), nr. 1), werd de volgende opmerking gemaakt in verband met het afwijken door de decreetgever van een procedure van besluitvorming waarmee hij in het verleden zijn instemming heeft betuigd :

"Men moet inderdaad vaststellen dat de decreetgever door het goedkeuren van artikel 6bis van de wet van 29 mei 1959, zoals ingevoegd bij het decreet van 17 juli 1991, heeft ingestemd met een inperking van de eigen soevereine beslissingsbevoegdheid ter zake van het bepalen van de eindtermen. Dat die inperking op een gewilde en doelbewuste wijze is gebeurd, vindt bevestiging in de parlementaire voorbereiding van het betrokken wetsartikel waarin onder meer wordt gesteld "... dat de procedure die gevolgd moet worden om tot bekrachtigde eindtermen te komen, als een garantie moet gezien worden voor deze noodzakelijke differentiatie. In die procedure wordt verwezen naar een eensluidend advies van de Vlaamse Onderwijsraad. Dit impliceert dat het advies van deze raad hetzij gevolgd wordt, hetzij terug verwezen wordt. Dit verhindert dat de Executieve of de Vlaamse Raad zelf de eindtermen zouden vaststellen of wijzigen (2)".

De zoëven gedane vaststelling ten spijt, kan de zelfbinding van de decreetgever in artikel 6bis van de wet van 29 mei 1959 echter niet zover strekken dat deze moet worden geacht voor de toekomst en onherroepelijk afstand te hebben gedaan van het recht een wijziging van de eindtermen in overweging te nemen. Het staat

(1) Parl. St., Vlaamse Raad, 1992-1993, nr. 292/1.

(2) Parl. St., Vlaamse Raad, 1990-1991, nr. 519/1, blz. 3.

derhalve aan de decreetgever - met name aan de Vlaamse Raad en de Vlaamse regering handelend als takken van de decreetgevende macht - om erover te oordelen of de voorheen bij decreet aangenomen procedure van besluitvorming inzake het vaststellen van de eindtermen - de advisering door de Vlaamse Onderwijsraad inclusief -, in de toekomst ongewijzigd toepassing zal vinden, dan wel of er uitdrukkelijk of - zoals in het voorliggend geval - impliciet zal worden van afgeweken.

Aan een dergelijk oordeel dient derhalve ook de Vlaamse regering, als tak van de decreetgevende macht, deelachtig te zijn, waaruit volgt dat het voor advies voorgelegde amendement op dat punt niet als ontoelaatbaar kan worden beschouwd. Hoogstens roept de in het amendement vervatte impliciete wijziging van de regeling die is opgenomen in artikel 6bis van de wet van 29 mei 1959, vragen op omtrent de wenselijkheid en de doelmatigheid van het door die wetsbepaling ingevoerde procédé van regelgeving".

Verenigingen zonder winstoogmerk.

Aangaande de machtiging aan de Vlaamse regering om toe te treden tot een vereniging zonder winstgevend doel "Vlaams Interuniversitair Instituut voor Biotechnologie", heeft de afdeling wetgeving opgemerkt dat, zoals er reeds in vroegere adviezen is op gewezen, dit procédé niet vrij is van bezwaren : aldus tempert de overheid op eigen initiatief haar unilaterale gezagsuitoefening en schuift zij bepaalde van haar bevoegdheden - welke in ons staatsbestel bij definitie toegewezen bevoegdheden zijn - aan de vereniging door. Ingeval al wordt aangenomen dat publiekrechtelijke rechtspersonen mede een vereniging zonder winstoogmerk kunnen oprichten of ertoe kunnen toetreden en voor zover zulks binnen de grenzen van hun bevoegdheid gebeurt en daartoe een wettelijke machtiging is verleend, kan dit zeker niet tot gevolg hebben dat de bevoegdheden van de vereniging op essentiële overheidsfuncties betrekking zouden hebben, noch dat de betrokken publiekrechtelijke rechtspersonen op een onbepaalde en algemene wijze afstand kunnen doen van hun bevoegdheden. Daarenboven heeft de afdeling wetgeving vroeger reeds benadrukt dat door te opteren voor de privaatrechtelijke techniek van de vereniging zonder winstoogmerk, de rechtstreekse parlementaire controle op het uitoefenen van wat bij hypothese een overheidstaak is, dreigt te worden geëlimineerd en dat, in het verlengde hiervan, evenmin nog sprake zal zijn van een volwaardig begrotingstoezicht door de wet- of decreetgever op de besteding van de overheidsgelden welke via de subsidiëring van de vereniging aan deze laatste worden doorgespeeld. Bovendien zal, wanneer voor een contractueel procédé wordt geopteerd, een sluitend administratief toezicht op de betrokken vereniging veelal ontbreken. De afdeling

wetgeving raadt, zoals in het verleden, dan ook het alternatief aan, specifiek voor de gemeenschaps- en gewestoverheden geboden door artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om "gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen (op te richten) of kapitaalsparticipaties (te nemen)" (advies nr. L. 24.566 van 12 juli 1995 over een voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1995; Parl. St. Vlaamse Raad, B.Z. 1995, nr. 85).

Verkiezingen.

Een adviesaanvraag van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers omtrent een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen" (advies nr. 23.522 van 26 oktober 1994, Gedr. St. Kamer, 1113/9 - 92/93) heeft de Raad van State ertoe gebracht de grondwettigheid te onderzoeken van een nieuwe bepaling die het voorstel beoogde in te voeren in de genoemde wet en naar luid waarvan iedere partij die aanspraak wil maken op de openbare dotatie, in haar statuten "een bepaling (moet) opnemen waarbij zij zich ertoe verbindt om in haar programma en actie de rechten en vrijheden in acht te nemen, zoals die gewaarborgd zijn bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden".

De Raad van State heeft in de eerste plaats opgemerkt dat de voorgestelde bepaling "niet in strijd (is) met dat Verdrag, noch met de Grondwet, aangezien er geen enkele antinomie bestaat tussen de rechten gewaarborgd door de Grondwet en de rechten erkend door het Verdrag", en vervolgens heeft hij onderzocht of die bepaling in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, in zoverre ze een voordeel toekent aan de partijen die de genoemde bepaling in hun statuten hebben opgenomen en de andere ervan uitsluit. Verwijzend naar de rechtspraak van het Arbitragehof heeft de Raad van State opgemerkt dat de ongelijke behandeling die het voorstel invoert, zich voordoet in een aangelegenheid waarin iedere verstoring van het evenwicht ernstige gevolgen heeft, daar het om verkiezingen gaat en om de inmenging van de Staat in het wezen zelf van de partijprogramma's; hij heeft eraan toegevoegd dat de aard van het in het geding zijnde beginsel, te weten "het beginsel van de neutraliteit van de Staat ten aanzien van de partijen die om de macht dingen", broos is en dat de bescherming ervan des te moeilijker en noodzakelijker is. Hij heeft eruit geconcludeerd dat deze kwestie speciale aandacht verdient, evenwel oordelend dat "in het onderhavige geval (...) het voorstel van wet daarom niet het gelijkheidsbeginsel (schendt) : de niet-toekenning van een tegemoetkoming (...) heeft immers alleen betrekking op een financieel voordeel, dat volkomen bijkomstig is ten opzichte van het grondrecht om zich kandidaat te stellen, om verkozen

te worden en om in een wetgevende vergadering zitting te hebben, aan welke rechten in het onderhavige geval geen afbreuk wordt gedaan".

Voorafgaande formaliteiten.

In vele gevallen merkt de Raad van State op dat de dossiers niet in zoverre gereed zijn dat ze kunnen worden onderzocht, omdat de verplichte voorafgaande formaliteiten niet zijn vervuld.

Die formaliteiten kunnen immers tot wijzigingen in de ontworpen teksten leiden.

Zo weigert de Raad van State gewoonlijk, als het om formaliteiten van verplichte onderhandelingen of overleg met de vakbonden gaat, om een tekst of bepalingen uit zulk een tekst te onderzoeken; zulks is onder meer het geval in advies L. 24.108 (Gedr. St. Conseil Région wallonne, 94-95, nr. 332/1 van 17 april 1995) dat op 8 maart 1995 verstrekt is over een voorontwerp van decreet "relatif à la gestion séparée des hôpitaux psychiatriques de la Région wallonne", waarin de Raad van State geoordeeld heeft dat de bepalingen die vakbondsonderhandelingen vereisten, niet in zoverre gereed waren dat ze konden worden onderzocht, doch niettemin de overige bepalingen van die tekst onderzocht heeft.

Wetgevende kamers (Reglement van de).

Naar aanleiding van het voorontwerp van wet "betreffende de verplichting (die op bepaalde verkozenen rust) om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen", waarover de Raad van State op 29 maart 1995 advies heeft gegeven onder nr. L. 24.328 (Gedr. St. Senaat, nr. 1.334/2, 94-95), dat hieronder wordt besproken onder de rubriek "Wetten", heeft de afdeling wetgeving doen opmerken dat het "niet aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers (staat) om in haar reglement een verplichting op te leggen aan personen die niets van doen hebben met deze vergadering" en voorts dat in zoverre de ontworpen tekst bepaalt dat dit reglement de wijze zou bepalen "waarop (die) aangiften worden opgesteld en gecontroleerd", hij aan die ene Kamer "een buitenmatige bevoegdheid tot uitvoering van de wet (zou delegeren) in een aangelegenheid waarop de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toepasselijk is" en dat het alleen aan de wetgever staat om een zodanige regeling uit te werken (1).

(1) Zie advies van 4 juni 1975 (Gedr. St. Kamer, nr. 651/1, blz. 31-34).

Wetgevingstechniek.

- In een advies nr. L. 24.572 van 25 juli 1995 dat de afdeling wetgeving aan de Voorzitster van de Franse Gemeenschapsraad verstrekt heeft over een voorstel van decreet "portant modification de la législation relative à l'organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice", dat uit een ander oogpunt aangehaald wordt in de rubriek "Procedure van raadpleging van de Raad van State" hierna (Gedr. St. Conseil Com. fr., nr. 25/2, B.Z. 1995), heeft ze gewezen op verscheidene tekortkomingen, op het stuk van de wetgevingstechniek, in de voorgestelde tekst. Zij laakt inzonderheid de werkwijze van regelgeving door verwijzing, "vooral wanneer deze voorkomt in een tekst die in de hiërarchie der normen van een andere orde is", en de werkwijze die erin bestaat een besluit op te heffen, met uitsluiting van sommige bepalingen.

- Soortgelijke opmerkingen zijn gemaakt in een advies nr. L. 24.573 van dezelfde datum, dat aan de Voorzitster van de Franse Gemeenschapsraad verstrekt is over een voorstel van decreet "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles", dat uit andere oogpunten aangehaald wordt in de rubrieken "Onderwijs" en "Procedure van raadpleging van de Raad van State" hierna (Gedr. St. Conseil Com. fr., nr. 16/2, B.Z. 1995). Voorts wijst de Raad van State omtrent een soortgelijke tekst erop dat hij opmerkingen omtrent de vorm had gemaakt waarmee niet altijd rekening is gehouden in het onderhavige voorstel, en zonder dat enige uitleg wordt verstrekt. De Raad voegt eraan toe dat het voorstel "tal van voorschriften bevat die niet schitteren door hun duidelijkheid". Verder stelt de Raad dat hij "er gewoonlijk van afziet de teksten die hem met toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten worden voorgelegd (3 dagen), in taalkundig opzicht te corrigeren, doch dat de Franse Gemeenschapsraad niet het slechte voorbeeld mag geven, en nog minder in een tekst gewijd aan het onderwijs", waarna de Raad van State omtrent het voorstel van decreet een aantal taalkundige opmerkingen maakt.

Dat advies komt ter sprake in de memorie van toelichting van het ontwerp van wet tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, op 13 september 1995 ingediend door de Regering, en waarover de Raad van State op 22 augustus 1995 het advies heeft gegeven dat wordt besproken in de onderstaande rubriek "Strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers" (Gedr. St. Kamer, nr. 61/1-1995 (B.Z.) blz. 27-28), ter verantwoording van de bevoegdheid van de wetgever om te bepalen op welke wijze een bevoegdheid van de Kamer moet worden uitgeoefend, wanneer het om rechten van derden gaat, in casu de inbeschuldigingstelling, de rechten van verdediging en het geheim van het onderzoek.

B. RECHTSPRAAK VAN DE AFDELING ADMINISTRATIE.

In de jaarverslagen verdienen bepaalde aangelegenheden in een afzonderlijke rubriek te worden besproken, te meer daar in de overige aangelegenheden de meest markante arresten worden behandeld.

Dit jaar meent de Raad van State de volgende aangelegenheden in een afzonderlijke rubriek te moeten behandelen :

- de rechtspraak inzake het verkiezingscontentieux;
- de rechtspraak inzake het vreemdelingencontentieux.

Deze keus wordt gewettigd door de volgende overwegingen : het verkiezingscontentieux is geen courant gegeven; de verkiezingen, inzonderheid met het oog op de vernieuwing van de gemeenteraden en de raden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hebben niet ieder jaar plaats, doch na verloop van een aantal jaren; die verkiezingen hebben plaatsgehad tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995, zodat het verantwoord leek de rechtspraak voor dat jaar samen te vatten, met dien verstande dat deze de komende jaren niet meer behandeld zal worden in de jaarverslagen. Het vreemdelingencontentieux daarentegen verdient bijzondere aandacht, aangezien het een aangelegenheid betreft waarin het aantal arresten in belangrijke mate toegenomen is.

In de volgende jaarverslagen zullen andere aangelegenheden wellicht grondig behandeld worden in afzonderlijke rubrieken; men denke hierbij aan het contentieux inzake stedebouw, inzake ruimtelijke ordening, inzake het gewone kort geding, enz.

1. Bijzondere aangelegenheden.

a) Verkiezingscontentieux.

Tijdens het gerechtelijk jaar 1994-1995 hebben gemeenteraadsverkiezingen plaatsgehad, naar aanleiding waarvan zoals steeds heel wat beroepen zijn ingesteld, en vervolgens de verkiezing, door de nieuwe gemeenteraden, van de leden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, naar aanleiding waarvan enkele beroepen zijn ingesteld, en tenslotte de verkiezing met het oog op de vernieuwing van de

Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, van de gewestraden en de provincieraden, naar aanleiding waarvan eveneens enkele beroepen zijn ingesteld bij de Raad van State.

- Verkiezing van de wetgevende kamers en van de

gewestraden.

De Raad van State heeft in dezen slechts een beperkte bevoegdheid, te weten die welke is voorgeschreven bij artikel 125quinquies van het Kieswetboek, dat betrekking heeft op de beroepen waarin voorzien wordt in het geval bedoeld in artikel 116, § 4, vijfde lid, tweede zin, van het genoemde Wetboek, d.w.z. het geval waarin één of meer kandidaten voor de verkiezing van de Senaat afgewezen zijn omdat zij niet hebben aangetoond dat zij naargelang van het geval Nederlandstalig of Franstalig zijn. Voor het overige is de Raad van State niet bevoegd om dit verkiezingscontentieux te behandelen; zulks staat aan de rechtscolleges die de wet specifiek aanwijst, inzonderheid aan de hoven van beroep (1).

Daarom ook heeft de Raad van State, wanneer hij geadieerd is ter zake van verscheidene beroepen tot schorsing en tot nietigverklaring van beslissingen van hoofdstembureau's, zich onbevoegd moeten verklaren. De meeste verzoekende partijen betoogden weliswaar dat het ging om administratieve handelingen waartegen krachtens artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beroep openstond. Zij gingen er blijkbaar van uit dat, nu de Raad

(1) De hoven van beroep hebben daarbij trouwens slechts een beperkte bevoegdheid, welke zij uitoefenen met betrekking tot aan de verkiezingen voorafgaande verrichtingen zoals het indienen van de kandidatenlijsten en de inschrijving op de kiezerslijsten. De volheid van bevoegdheid behoort aan de desbetreffende wetgevende kamer zelf, die luidens artikel 48 van de Grondwet de geloofsbriefen van haar leden onderzoekt.

van State de bevoegdheid bezit om administratieve rechtshandelingen te schorsen, en zulks binnen een zeer korte termijn ingeval de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt ingeroepen, zij zich tot hem konden richten om aan de verkiezing voorafgaande beslissingen te schorsen waarvoor de wet geen rechtsmiddel bij het Hof van beroep instelt. De Raad van State heeft zich niet aangesloten bij het standpunt van die verzoekende partijen. Hij heeft immers enerzijds beschouwd dat alle beroepen die in verkiezingszaken kunnen worden ingesteld, binnen zulke termijnen en op een zodanige wijze moeten worden ingesteld dat ze noodzakelijkerwijs iedere mogelijkheid voor de Raad uitsluiten om op te treden volgens de rechtspleging die hem eigen is, en anderzijds dat de Grondwet voorschrijft dat alleen de verkozen vergaderingen bevoegd zijn om de geloofsbrieven van hun leden na te gaan en dat de bevoegdheid om verkiezingen te organiseren bij wet wordt geregeld, behalve in de gevallen die de wetgever uitdrukkelijk bepaalt, zodat hij in dezen niet kan optreden (arresten nrs. 53.144, VRANCKEN en STUKKEN, en 53.145, MESTDAGH en v.z.w. W.O.W., beide van 5 mei 1995 (1); arrest nr. 53.162 van 5 mei 1995, VAN LEER; arrest nr. 53.164 van 5 mei 1995, LABIAUX en PECTOR; arrest nr. 53.170 van 8 mei 1995, FERET; arrest nr. 53.171 van 8 mei 1995, FRANCOIS; arrest nr. 53.172 van 8 mei 1995, STEPPE).

- Verkiezing van de provincieraden.

Ook in deze aangelegenheid, behalve het bijzondere geval omschreven in artikel 30 van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, gewijzigd bij de wet van 7 juli 1994 op de verkiezingsuitgaven, heeft de wet de Raad van State niet bevoegd verklaard om uitspraak te doen over beroepen gericht tegen de nietigverklaring van

(1) Vraag tot voorlopige schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid betreffende indiening kandidatenlijst verkiezingen Vlaamse Raad; de vorderingen tot annulatie werden ten gronde verworpen bij toepassing van artikel 93 van het procedurereglement bij arresten nrs. 54.395 en 54.396, van 6 juli 1995.

provinciale verkiezingen; hij heeft zich derhalve onbevoegd verklaard "overeenkomstig artikel 160, tweede lid, van de Grondwet" (arresten nr. 51.650 van 15 februari 1995, (provincieraads)verkiezing te Châtelet, en nr. 52.283 van 17 maart 1995, verkiezing te Charleroi) (1).

- Gemeenteraadsverkiezingen.

Dit contentieux is verreweg het meest omvangrijke. Op dit gebied is de bevoegdheid die bij de wet aan de Raad van State is toegekend, aanzienlijk, vooral sedert de inwerkingtreding van de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn, een wet die de Raad de bevoegdheid heeft verleend om na hoger beroep uitspraak te doen over beslissingen die de bestendige deputaties van de provincieraden krachtens deze wet hebben genomen.

Volgens artikel 74bis van de gemeentekieswet, gewijzigd bij de genoemde wet van 7 juli 1994, kunnen de bestendige deputatie en, na hoger beroep, de Raad van State enerzijds de verkiezing ongeldig verklaren op grond van onregelmatigheden die de zetelverdeling tussen de onderscheiden lijsten hebben kunnen beïnvloeden (§ 1), en anderzijds de kandidaten van hun mandaat vervallen verklaren die sommige bepalingen van de wet van 7 juli 1994 of van artikel 23, § 2, van de gemeentekieswet niet hebben nageleefd, inzonderheid, onder bepaalde voorwaarden, de lijst-

(1) Voordien reeds, in zijn arrest nr. 49.503, Libert e.a., van 6 oktober 1994, had de Raad een vordering tot schorsing ingesteld bij uiterst dringende noodzakelijkheid met betrekking tot de indiening van de verklaring tot lijstenverbinding bij de provincieraadsverkiezingen verworpen, en dit op het middel. Hij plaatste in dat arrest echter vraagtekens bij zijn bevoegdheid.

aanvoerder die sommige van die bepalingen niet heeft nageleefd (§ 2).

Overigens, blijkens artikel 76bis van de gemeentekieswet, zoals vervangen bij de wet van 7 juli 1994, is het hoger beroep bij de Raad van State niet meer schorsend, tenzij wanneer het beroep is gericht tegen een beslissing van de bestendige deputatie die een ongeldigverklaring van de verkiezingen of een wijziging in de verdeling van de zetels inhoudt. Deze nieuwe regel lijkt tot een vermindering van het aantal beroepen te hebben geleid. Men kan vermoeden dat hij in een aantal gevallen de vroegere meerderheid ervan heeft weerhouden beroepen in te stellen met louter het doel de installatie van de nieuwe gemeenteraad te verhinderen. Anderzijds, bepaalt artikel 74, § 1, tweede lid, van de gemeentekieswet, de termijn om bij de bestendige deputatie een bezwaar in te dienen thans op veertig dagen - vroeger tien dagen - te rekenen van de dagtekening van het proces-verbaal waarbij de verkiezingsuitslag wordt vastgesteld (1). De bestendige deputatie moet blijkens artikel 75, § 1, vierde lid, echter nog steeds binnen de dertig dagen uitspraak doen. Zulks brengt het, waarschijnlijk niet door de wetgever gewilde gevolg mee dat indien zeer snel (binnen de tien dagen) een bezwaar wordt ingediend bij de bestendige deputatie, de termijn van bezwaar nog niet zal zijn verstreken op het tijdstip dat de bestendige deputatie uitspraak doet, zodat nogmaals bezwaar kan worden ingediend door dezelfde of een andere belanghebbende, wat tot vervelende problemen zou kunnen leiden. Dat was het geval bij de gemeenteraadsverkiezing te Kortrijk, waarover de Raad van State uitspraak heeft gedaan bij arrest nr. 53.143 van 4 mei 1995. Blijkens dat arrest werd op 20 oktober 1995 een eerste bezwaar ingediend door een der indieners van een door het hoofdstembureau afgewezen kandidatenlijst. De bestendige deputatie deed daarover uitspraak op 10 november 1995, bij beslissing betekend op 16 november 1995. Kandidaten van andere lijsten dienden een ander bezwaar, gesteund op andere grieven, in op 16 november 1995. De indiener van het eerste bezwaar diende, vergezeld van een zijner medestanders, een

(1) In zijn arrest nr. 51.987 van 6 maart 1995, Gemeenteraadsverkiezing Temse brengt de Raad van State die termijnverlenging ten derde in verband met de vaagheid van het bezwaarschrift bij de bestendige deputatie : de bezwaarindieners hadden daardoor voldoende tijd om hun bezwaren nauwkeurig te formuleren en met precieze en nauwkeurige gegevens te staven; daarentegen kunnen de belanghebbende partijen, die maar over acht dagen beschikken, zich nauwelijks verweren tegen vage aanklachten.

nieuw bezwaar in op 17 november 1995, waarin dezelfde argumenten als die van het bezwaar van 20 oktober 1995, ondersteund door bijkomende gegevens werden aangevoerd. De bestendige deputatie verwierp beide bezwaren op 15 december 1995: zij meende dat het niet de bedoeling van de wetgever kon zijn geweest het indienen van tweemaal hetzelfde bezwaar mogelijk te maken, zodat zulk een tweede bezwaar onontvankelijk was, maar dat zij dat tweede bezwaar toch ten gronde moest onderzoeken in zoverre het ook was ingediend door een nieuwe bezwaarde. De Raad van State stelde hieromtrent dat, wijl de bestendige deputatie als administratief rechtscollege met haar besluit van 10 november 1995 het geschil had beslecht, zij terecht het tweede bezwaar van de eerste bezwaarindiener niet ontvankelijk had verklaard.

De toepassing van artikel 74bis van de gemeentekieswet heeft aanleiding gegeven tot een overvloedige rechtspraak, die in tal van opzichten een herhaling is van de rechtspraak die de Raad van State voorheen reeds had voortgebracht en die in deze context dus niet zal worden besproken.

1. Een eerste punt is reeds aangehaald : kan de schending van de voornoemde bepalingen inzake verkiezingsuitgaven, die volgens artikel 74bis, § 2, wettigen dat de betrokkene vervallen wordt verklaard van zijn mandaat, één van onregelmatigheden vormen die kan leiden tot de ongeldigverklaring van de verkiezing op grond van paragraaf 1 van dat artikel indien zulks de zetelverdeling tussen de lijsten heeft kunnen vervalsen ? De Raad van State heeft op deze vraag bevestigend geantwoord; hij heeft immers geoordeeld dat die twee sancties, die in eenzelfde wetsbepaling voorkomen en die in het kader van hetzelfde contentieux kunnen worden uitgesproken, opgelegd kunnen worden, de ene als een algemene sanctie (ongeldigverklaring), die wel te verstaan enkel kan worden uitgesproken indien de onregelmatigheid de verdeling van de zetels tussen de lijsten heeft kunnen beïnvloeden (artikel 74bis, § 1, van de gemeentekieswet; zie hierna), en de andere als een bijzondere sanctie (het vervallen verklaren van het mandaat), met dien verstande dat deze laatste alleen mogelijk was in de veronderstelling dat er geen grond was om de verkiezing ongeldig te verklaren (arrest nr. 51.649 van 15 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Blégny;

arrest nr. 52.326 van 20 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Pecq) (1).

2. De tweede vraag die is gerezen, is de volgende : beschikt de Raad van State in verband met de begane onregelmatigheden - inzonderheid omtrent de vraag of de onregelmatigheden, in het bijzonder die op het stuk van de verkiezingsuitgaven, de ongeldigverklaring van de verkiezing of de vervallenverklaring van het mandaat kunnen wettigen - over een beoordelingsbevoegdheid of moet iedere onregelmatigheid, hoe onbelangrijk ze ook zij, bestraft worden ?

In verband met de vraag of een onregelmatigheid de verdeling van de zetels heeft kunnen beïnvloeden en de ongeldigverklaring van de verkiezing wettigt, heeft de Raad van State zijn vroegere rechtspraak gevolgd en zijn beoordelingscriteria bevestigd (zie inzonderheid het genoemde arrest nr. 52.326, alsook de volgende arresten : nr. 51.390 van 27 januari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Saint-Georges-sur-Meuse; nr. 51.864 van 1 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Sivry-Rance : deze twee gemeenteraadsverkiezingen zijn ongeldig verklaard, gelet op het kleine

(1) Wanneer uitsluitend de ongeldigverklaring van de ganse verkiezing wordt gevorderd, kan de aangeklaagde onregelmatigheid niet leiden tot een vervallingverklaring (bijvoorbeeld indien die onregelmatigheid wel als bewezen zou zijn voorgekomen, doch de zetelverdeling tussen de lijsten niet heeft kunnen beïnvloeden). De BD en de Raad van State mogen met andere woorden niet ambtshalve nagaan of dezelfde onregelmatigheid tot vervallenverklaring op grond van artikel 74, § 2, van de gemeentekieswet aanleiding geeft (zie arresten nr. 51.416 van 30 januari 1995, gemeenteraadsverkiezingen Gent; nr. 51.834 van 28 februari 1995, gemeenteraadsverkiezingen Nevele; nr. 52.506 van 24 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Bilzen).

verschil tussen het aantal stemmen dat twee lijsten hadden behaald; nr. 51.400 van 30 januari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Vleteren; nr. 51.619 van 13 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Borgworm; nr. 51.687 van 20 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Sambreville; nr. 51.834 van 28 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Nevele; nr. 51.970 van 3 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Nijvel; nr. 52.506 van 24 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Bilzen).

In verband met de onregelmatigheden inzake verkiezingsuitgaven en de aanwending van propagandamiddelen die speciaal bij de wet worden verboden, heeft de Raad van State geoordeeld dat de wetgever hem eveneens bevoegdheidsbevoegdheid heeft verleend (arresten nr. 51.267 van 20 januari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Ans; nr. 51.727 van 22 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Hoei; nr. 51.770 van 24 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Tubeke; arrest nr. 51.986 van 6 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Merelbeke; arrest nr. 52.326 van 20 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Pecq; arrest nr. 52.412 van 22 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Retie; arrest nr. 52.427 van 22 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Charleroi; arrest nr. 52.618 van 30 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Ingelmunster; zie ook : arrest nr. 52.154 van 9 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Ham; arrest nr. 52.208 van 13 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Westerlo; arrest nr. 52.971 van 18 april 1995, gemeenteraadsverkiezing te Temse).

3. De vraag is eveneens gerezen of de Raad van State uitspraak kan doen over de regelmatigheid van de verrichtingen die aan de gemeenteraadsverkiezing voorafgaan.

Dit vraagstuk is uitvoerig behandeld naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring van een beslissing van het hoofdbureau van Sint-Gillis. Dit bureau had de voorlopige lijst van de kandidaten vastgesteld op 12 september 1994; de verzoekende partijen hadden bezwaar ingediend tegen de aanvaarding van een lijst, steunend op de omstandigheid dat het aantal handtekeningen van kiezers op de akte van voordracht van deze lijst ontoereikend was; ook bij de strafrechter was klacht ingediend; de betrokken partij heeft toen een nieuwe akte van voordracht ingediend; bij de vaststelling van de definitieve lijst op 15 september 1994 heeft het hoofdbureau de bezwaren afgewezen. De verzoekende partijen hebben deze beslissing aangevochten en de nietigverklaring ervan gevorderd "als administratieve cassatie". Zij betoogden dat zij zich tot de Raad van State konden wenden op grond van artikel 14 van de gecoördineerde wetten,

aangezien het een "administratieve beslissing in betwiste zaken" betref; zij voerden aan dat de beroepen die vóór de bestendige deputatie "a posteriori" en vóór de Raad van State na hoger beroep openstaan, het geheel van de kiesverrichtingen betreffen, doch niet de beslissingen van de stembureaus als zodanig; zij voegden eraan toe dat tegen de bestreden beslissing, vergeleken met de situatie van de zogeheten "interlocutoire" administratieve handelingen, beroep openstaat omdat ze onomkeerbare gevolgen heeft voor het verdere verloop van de procedure. De Raad van State heeft deze argumentering niet gevolgd. Hij heeft beschouwd dat "algemeen gesproken, alle beroepen die kunnen worden ingesteld tijdens de verkiezingsprocedure uitdrukkelijk bij de wet zijn geregeld, en (...) dat die bepalingen afwijken van de gewone bevoegdheidsregels"; hij heeft eraan toegevoegd dat "aangezien het hier meer bepaald gaat om de beslissing waarbij het hoofdbureau de kandidatenlijst definitief afsluit, het beroep dat mogelijk is bij het hof van beroep en alleen betrekking heeft op de voorwaarden van kiesbaarheid van de kandidaten, dient te worden ingesteld binnen een korte termijn (...), dat bij ontstentenis van specifieke procedureregels, de Raad van State (een) beroep slechts kan behandelen aan het einde van een, volgens de gewone regels gevoerde procedure", "om onregelmatigheden te bestraffen die zouden zijn begaan bij de voordracht van de kandidaten", doch dat die gewone procedure, die de belanghebbenden volgens het voornoemde artikel 30 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een termijn van 60 dagen toekent om een zaak bij de Raad van State aanhangig te maken, niet kan worden gevolgd omdat "een binnen deze termijn ingesteld beroep geen nuttig effect zou kunnen hebben", ook al hebben de belanghebbenden, zoals in het onderhavige geval, de nodige spoed aan de dag gelegd, wat "een feitelijk gegeven is dat niet opweegt tegen de vaststelling dat de wetgever een geheel van mechanismen heeft uitgewerkt die aldus geordend zijn dat zij noodzakelijk het ingaan op beroepen uitsluiten waarin door de kieswetgeving niet uitdrukkelijk is voorzien" (arrest nr. 49.237 van 23 september 1994, LEBRUN en consorten tegen de Belgische Staat en NICOTRA en consorten).

De Raad van State heeft zich echter wel, en bevestigt aldus zijn vroegere rechtspraak, bevoegd verklaard om in het kader van het normale contentieux aangaande de geldigverklaring van de gemeenteraadsverkiezingen, uitspraak te doen over de regelmatigheid van de voorafgaande verrichtingen, zoals in het geval van de gemeenteraadsverkiezing te Kortrijk (arrest nr. 53.143, van 4 mei 1995) betreffende de afwijzing door het hoofdstembureau van een tweede lijst met hetzelfde letterwoord. Hij bevestigt ook dat inzake kiesbaarheid van een kandidaat het voorafgaand beroep bij het Hof van beroep niet verplicht is (arrêt n° 51.614 du

10 février 1995, élections communales de Liège; arrest nr. 51.935 van 28 februari 1995, gemeenteraadsverkiezingen Middelkerke).

4. Aangaande de ontvankelijkheid van de beroepen en de procedure heeft de Raad van State zich in enkele arresten uitgesproken.

- De Raad bevestigt in meerdere arresten zijn vroegere rechtspraak volgens welke niet iedere kandidaat belang heeft om de uitslag van de verkiezing geheel of gedeeltelijk te betwisten, doch alleen hij die niet op zijn minst tot tweede opvolger werd verkozen, tenzij in zoverre hij onregelmatigheden aanvoert die tot gevolg kunnen hebben gehad dat hij niet minstens tot tweede opvolger werd verkozen (arresten nr. 51.620 van 14 februari 1995, gemeenteraadsverkiezingen Knesselare; nr. 51.999 van 7 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Galmaarden; nr. 52.262 van 16 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Sint-Lievens-Houtem; nr. 53.143 van 4 mei 1995, gemeenteraadsverkiezingen Kortrijk). De Raad stelde eveneens vast dat het college van burgemeester en schepenen niet qualitate qua of namens de gemeente als belanghebbende partij kan optreden (arrest nr. 53.397 van 19 mei 1995, gemeenteraadsverkiezingen Riemst).

- Wat de regelmatigheid van de procedure voor de bestendige deputatie betreft oordeelt de Raad van State doorgaans dat onregelmatigheden begaan tijdens die procedure, behoudens in bepaalde gevallen, wegens de devolutieve kracht van het hoger beroep bij de Raad van State niet in aanmerking kunnen worden genomen (arresten nr. 52.506 van 24 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Bilzen; nr. 52.563 van 29 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Brussel; nr. 53.143 van 4 mei 1995, gemeenteraadsverkiezingen Kortrijk; nr. 53.397 van 19 mei 1995, gemeenteraadsverkiezingen Riemst; zie ook : arrest nr. 52.434 van 23 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Heuvelland). In een ander geval vernietigt de Raad van State het besluit van de bestendige deputatie wegens een schending van de rechten van verdediging, doch verwerpt de vordering tot ongeldigverklaring van de verkiezing (arrest nr. 51.987 van 6 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Temse) of vernietigt hij het besluit van de bestendige deputatie in zoverre deze het oorspronkelijk bezwaar onontvankelijk had verklaard, doch bevestigt wel dat besluit in zoverre de verkiezing geldig verklaarde (arrest nr. 52.210 van 13 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Diepenbeek).

5. De verkiesbaarheid van de kandidaten heeft aanleiding gegeven tot verscheidene arresten.

- Sommige verzoekende partijen betoogden dat de bestendige deputatie, door zich onbevoegd te verklaren om te oordelen over de verkiesbaarheid van kandidaten op twee lijsten, om reden dat zij niet strafrechtelijk veroordeeld waren op grond van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, terwijl volgens de verzoekende partijen de betrokken politieke partijen een racistische of xenofobe houding huldigden en hun bestaan, alsmede hun toegang tot een verkiezing ter betwisting stonden, artikel 149 van de Grondwet, artikel 3 van de genoemde wet, het Verdrag van New-York van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en artikel 74bis van de gemeentekieswet niet in acht had genomen. De Raad van State heeft geoordeeld dat het genoemde Verdrag geen enkele bepaling bevat die in België rechtstreeks toepasselijk is en die een groepering of organisatie verbiedt om, op straffe van nietigheid van de gemeenteraadsverkiezing, kandidaten voor te dragen voor die verkiezing; de Raad heeft opgemerkt dat artikel 3 van de wet van 30 juli 1981 slechts strafbepalingen bevat die gelden voor wie behoort tot een groep of tot een vereniging die openlijk en herhaaldelijk rassendiscriminatie of rassenscheiding bedrijft of verkondigt in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek, of voor wie aan zulk een groep of vereniging zijn medewerking verleent. De Raad heeft derhalve geoordeeld dat "enkel door een verbodsbepaling, die wordt uitgesproken als onderdeel van een veroordeling, op die grond, tegen een lid van een dergelijke groep of vereniging, het verkiesbaarheidsrecht aan dit lid kan worden ontnomen (en) dat het voornoemde artikel 3 deze groep of vereniging niet het recht ontnemt om kandidaten voor te dragen voor de verkiezing, in zoverre deze kandidaten niet onderworpen zijn geweest aan een dergelijk verbod, en derhalve verkiesbaar blijven" (arrest nr. 51.388 van 27 januari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Verviers).

- Te Middelkerke werd de hele gemeenteraadsverkiezing door de bestendige deputatie ongeldig verklaard omdat een verkozene niet voldeed aan de vereisten van verkiesbaarheid, zoals bepaald in artikel 65 van de gemeentekieswet, de betrokkene en degenen die hem hadden voorgedragen kennis hebben van zijn onverkiesbaarheid en die onregelmatigheid de zetelverdeling tussen de onderscheiden lijsten had kunnen beïnvloeden. Het betrof een kandidaat die correctioneel veroordeeld was wegens het in artikel 245 van het Strafwetboek omschreven misdrijf voor feiten gepleegd in de uitoefening van een gemeenteamt. Sinds het vonnis in kracht van gewijsde was gegaan waren echter al meer dan drie jaar verlopen, zodat de vraag rees of de in artikel 619, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering geregelde automatische uitwissing hier niet meebracht dat de grond tot

uitsluiting van het recht om verkozen te worden was weggenomen. De Raad van State oordeelde dat uit artikel 619, tweede lid van het Strafwetboek blijkt dat er geen uitwissing na verloop van drie jaar is, wanneer de veroordelingen vervallenverklaringen of ontzettingen inhouden waarvan de gevolgen zich over meer dan drie jaar uitstrekken en dat dit laatste ter zake het geval was, aangezien krachtens artikel 65, tweede lid, 4^o, van de gemeentekieswet, niet verkiesbaar zijn : "... 4^o zij die, onverminderd de toepassing van de bepalingen vermeld in 1^o tot 3^o, veroordeeld zijn, zelfs met uitstel, wegens één van de in de artikelen 240, 241, 243 en 245 tot 248 van het Strafwetboek omschreven misdrijven, gepleegd in de uitoefening van een gemeenteambt". Die onverkiesbaarheid eindigt twaalf jaar na de veroordeling. De veroordeling uitgesproken tegen de betrokken kandidaat hield dan ook het direct uit de wet spruitende gevolg in van de tijdelijke ontzetting, gedurende twaalf jaar, gevolg dat zich over meer dan drie jaar uitstreckte en dat, zoals volgt uit artikel 619, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, niet automatisch wordt uitgewist na drie jaar. De Raad van State nam ook aan dat de betrokken kandidaat en degenen die hem hadden voorgedragen handelden met het bedrieglijk inzicht de kiezers te misleiden of, op zijn minst, met een met bedrog gelijk te stellen lichtzinnigheid, en dat zulks, mede gelet op het aantal verkregen naamstemmen, de ongeldigverklaring van de gehele verkiezing wettigde. Hij bevestigt op het stuk van dat laatste de rechtspraak van vroegere arresten (arrest nr. 51.835 van 28 februari 1995, gemeenteraadsverkiezingen Middelkerke).

- De woonplaats van verkiesbaarheid heeft, zoals bij iedere verkiezing, aanleiding gegeven tot verscheidene beroepen.

In een zaak die bij de Raad van State aanhangig gemaakt is naar aanleiding van de verkiezingen van 9 oktober 1994, is de verkiezing van een gekozene van de Stad Verviers door de bestendige deputatie van Luik ongeldig verklaard om reden dat hij niet in Verviers verbleef. Na hoger beroep heeft de Raad van State die beslissing vernietigd op grond dat de brand van betrokkene's woning en het door de burgemeester genomen besluit van onbewoonbaarheid "omstandigheden (zijn die) overmacht opleveren" (voornoemd arrest nr. 51.388 van 27 januari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Verviers).

In twee andere arresten heeft de Raad van State het begrip "woonplaats van verkiesbaarheid" nader bepaald, inzonderheid in het geval dat betrokkene twee woonplaatsen heeft, waarbij moet worden bepaald wat zijn hoofdverblijfplaats is en wat zijn tweede verblijfplaats. De Raad heeft eraan herinnerd dat het niet verboden is verscheidene woonplaatsen te hebben, doch dat hij moet nagaan of de inschrijving in het bevolkingsregister voor één ervan wel degelijk met de werkelijkheid overeenstemt; in dat verband heeft de Raad geoordeeld dat het hoofdverblijf - het criterium dat in aanmerking moet worden genomen om daarover te kunnen oordelen - "de woning (is) waar hij alleen of in gezinsverband uitermate doorlopend en blijvend woont, waar hij het grootste deel van zijn privéleven doorbrengt, waar hij het vaakst naar terugkeert na afwezig te zijn geweest en waar hij aan activiteiten deelneemt - sociale, culturele, religieuze, politieke, enz. - van de plaatselijke gemeenschap waar hij zich bij aansluit" (arrest nr. 51.688 van 20 februari 1995 en arrest nr. 53.548 van 7 juni 1995, na onderzoek, gemeenteraadsverkiezing te Jemeppe-sur-Sambre).

Naar aanleiding van een soortgelijk geval heeft de Raad van State onderzocht of een verkozene die deels in de gemeente woonde waar zij ingeschreven was, en deels in haar kasteel dat in een andere gemeente gelegen was die naar haar zeggen slechts een tweede verblijf was, wel degelijk haar hoofdverblijfplaats had waar zij ingeschreven was; dat arrest huldigt de voornoemde beginselen, doch met twee preciseringen : in de eerste plaats oordeelt de Raad dat "het feit dat (betrokkene) twee verblijven heeft en geregeld niet in haar verblijfplaats in Bergen is gedurende korte of langere periodes - zelfs indien geoordeeld zou worden dat ze in werkelijkheid even lang in de ene als in de andere woning verblijft - niet volstaat om in twijfel te trekken dat haar woning in Bergen haar hoofdverblijf is"; als antwoord op een bezwaar dat betrokkene zelf had geuit, stelt de Raad tevens dat de controles die de onderscheiden overheden, inzonderheid de politie, de bestendige deputatie en de Raad zelf in dit verband instellen, niet strijdig zijn met het recht van de betrokkenen op eerbiediging van hun privé-leven, "aangezien het gaat om een maatregel die in een democratische samenleving noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde en de bescherming van de rechten van anderen, (en) ... de wetgever immers, door aan elkeen de verplichting op te leggen om ingeschreven te zijn in het bevolkingsregister van de gemeente waar hij zijn werkelijke verblijfplaats heeft en door alleen aan wie zulk een verblijfplaats heeft het recht te geven verkozen te worden en het beheer van die gemeente op zich te nemen, de bedoeling heeft gehad om enerzijds die verplichting in te stellen als een uit zorg voor de openbare orde opgelegde vereiste en anderzijds dat recht in te voeren

als het logische gevolg van het recht van de inwoners van de gemeente om alleen bestuurd te worden door gekozen gezagsdragers die effectief aan het gemeentelijk leven met zijn ongemakken en zijn voordelen deelnemen" (arrest nr. 51.971 van 3 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Bergen).

Te Riemst werd tegen een kandidaat aangevoerd dat hij zijn hoofdverblijf niet had in die gemeente. De bestendige deputatie oordeelde dat het vermoeden van hoofdverblijf in de gemeente Riemst, dat spruit uit de inschrijving in de bevolkingsregisters van die gemeente, door de aangebrachte gegevens niet werd ontkracht, dat een vroegere klacht over de verblijfplaats van betrokkene niet had geleid tot zijn vervallenverklaring door de Raad van State (arrest nr. 47.575, van 24 mei 1994), welk arrest gezag van gewijsde had, en dat daaruit volgde dat de administratieve overheid, die zich nadien moet uitspreken over de inschrijving in het bevolkingsregister, niet langer een uitsluitel kan geven tenzij zich nadien een wijziging in de concrete omstandigheden voorgedaan zou hebben, wat terzake niet het geval was. De Raad van State oordeelde dat het onweerlegbaar vermoeden, voortspruitende uit bedoeld arrest, dat de kandidaat aan de woonplaatsvereiste om tot gemeenteraadslid te Riemst te worden verkozen voldeed, alleen gold voor de periode ten aanzien waarvan de verkiezing tot gemeenteraadslid gold en voor zover in de loop van die periode de feitelijke woon-situatie geen wijzigingen had ondergaan, doch dat de met het onderzoek van de geldigheid van de verkiezing van 1994 belaste rechtscolleges opnieuw konden nagaan of hij, op datum dat aan de desbetreffende verkiesbaarheidsvereiste moest zijn voldaan, wel degelijk zijn woonplaats had binnen de gemeente Riemst. Aan de hand van de overgelegde gegevens en van de na onderzoek verstrekke aanvullende gegevens, besloot de Raad dat betrokkene niet zijn werkelijke woonplaats had in de gemeente Riemst. De vraag om op grond daarvan de hele verkiezing ongeldig te verklaren werd afgewezen omdat er geen bedrieglijk inzicht bestond: de kandidaat was ingeschreven in het bevolkingsregister, hij was er reeds herhaaldelijk kandidaat en werd verkozen, terwijl hij zijn mandaat ook daadwerkelijk heeft uitgeoefend. Ook had de Raad van State nog recent vastgesteld dat het vermoeden van verblijf, gekoppeld aan de inschrijving in het bevolkingsregister te Riemst, niet was weerlegd door de gegevens die als gevolg van het toenmalig onderzoek waren verzameld (arrest nr. 53.397 van 19 mei 1995, gemeenteraadsverkiezingen Riemst).

6. De procedure van voordracht en van voorlopige en vervolgens definitieve vaststelling van de kandidatenlijsten heeft een interessante rechtspraak voortgebracht, inzonderheid omtrent de vraag of de Raad van State een onregelmatigheid kan onderzoeken die een strafbaar feit vormt en

die dus aanleiding kan geven tot vervolging en tot veroordeling door hoven en rechtbanken.

- Naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezing te Sint-Joost-ten-Node had het hoofdbureau de kandidatenlijsten voorlopig vastgesteld; een concurrent had tegen één van die lijsten klacht ingediend met burgerlijke partijstelling, wegens valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken, in het onderhavige geval wegens bedrieglijke nabootsing van handtekeningen door ze aan voordragende kiezers toe te wijzen; de klager had het afschrift van zijn klacht gezonden aan de voorzitter van het hoofdbureau en had hem gevraagd de inhoud ervan mede te delen bij de definitieve vaststelling van de lijsten; bij die definitieve vaststelling had het hoofdbureau de aldus bestreden lijst afgewezen om reden dat in de voordracht verscheidene handtekeningen voorkomen die niet overeenstemmen en kiezers hun steun aan de lijst ingetrokken hebben om reden dat hun instemming afgedwongen is. Die lijst is aldus van de verkiezing geweerd en na de verkiezing is de bestendige deputatie en de Raad van State gevraagd die verkiezing ongeldig te verklaren. Na een onderzoeksmaatregel heeft de Raad van State die verkiezing geldig verklaard. Over de vraag of de Raad ondanks het strafrechtelijke karakter van de aangeklaagde onregelmatigheden en het feit dat een strafrechtelijk onderzoek aan de gang was, onderzoeksdaden mocht verrichten en over de vordering uitspraak mocht doen, heeft deze ondanks het andersluidend advies van de auditeur beschouwd dat het hem toekwam om, uitspraak doende in de geschillenberechting met volle rechtsmacht, na te gaan of de bestendige deputatie, en bijgevolg het hoofdbureau, met recht geoordeeld hebben dat de lijst moest worden afgewezen, dat te dien einde de regelmatigheid van de akte van voordracht van de kandidaten moet worden gecontroleerd en dat zulk een controle, indien deze mogelijk is, los moet worden gezien van een eventueel strafrechtelijk onderzoek wegens valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken, inzonderheid wanneer dat onderzoek beperkt blijft tot het horen van getuigen aan wie dat strafbaar feit niet kan worden ten laste gelegd. De Raad van State heeft de verkiezing geldig verklaard op grond van het proces-verbaal van onderzoeksverrichtingen (arresten nr. 51.863, nr. 52.794 en nr. 54.140 van 1 maart, 12 april en 30 juni 1995, gemeenteraadsverkiezing te Sint-Joost-ten-Node).

- Een soortgelijk probleem is gerezen voor de gemeenteraadsverkiezing te Sint-Gillis, maar in een andere casuspositie : ook hier was de onwettigheid van de akten van voordracht van kandidaten op een lijst, om dezelfde reden, aangevoerd; het hoofdbureau had evenwel, na een uitgebreide motivering, de bij het bureau ingediende klachten afgewezen en de bestendige deputatie had de verkiezing geldig verklaard. De Raad van State vernietigde de verkiezing, na een onderzoek te hebben bevolen waaruit bleek dat minder dan 100 kiezers de lijst hadden voorgedragen. Hij maakt hier echter geen gewag van valsheid of van gebruik van valse stukken; hij bepaalt zich ertoe erop te wijzen dat, in strijd met wat zich heeft voorgedaan bij de vorige zaak, bij de voorlopige afsluiting van de lijst geen enkele van de voorgedragen personen was afgewezen en dat "eruit volgt dat de nieuwe lijst voordragende kiezers, die (de in opspraak gebrachte partij) "vóór de bijeenkomst" heeft ingediend, niet ontvankelijk was en behoorde te worden afgewezen" door het bureau; hij was derhalve van oordeel dat "alleen de 9 september 1994 gedateerde lijst van (voordragende) kiezers in aanmerking (hoefde) te worden genomen". De Raad stelde echter vast dat degenen die de voordracht hebben opgesteld, afgezien hebben van de voordrachten toegeschreven aan een aantal van de 141 voordragende kiezers, zodat nog 110 namen en handtekeningen op die lijst overbleven, en dat er, wat deze laatsten betreft, behoorde te worden gewezen op bepaalde onregelmatigheden die nader onderzoek wettigden. Uit de daden van onderzoek die naderhand zijn verricht is gebleken dat twaalf personen "de aan hen toegeschreven handtekeningen niet hebben herkend", zodat de lijst die was ingediend met het oog op de voorlopige afsluiting en die als enige in aanmerking mocht worden genomen, niet de namen en de handtekeningen van de vereiste honderd kiezers bevatte (arresten nrs. 51.933 van 1 maart 1995 en 52.707 van 5 april 1995; gemeenteraadsverkiezing te Sint-Gillis).

- Naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezing te Verviers hebben verzoekers zich erover beklagd dat een kandidatenlijst was ingediend door een politieagent in uniform en met dienstwapen. De Raad van State heeft erop gewezen dat de wet (artikel 109 van het Kieswetboek) alleen de gewapende opkomst van kiezers in het stembureau verbiedt en heeft voorts gesteld dat verzoekers niet aantoonen hoe dit feit enige invloed zou kunnen hebben op de verkiezingsuitslag, aangezien de kandidatenlijst nadien vastgesteld werd (arrest nr. 51.388 van 27 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Verviers).

- Te Kortrijk werden twee lijsten ingediend met het zelfde, niet wettelijk beschermde, letterwoord (W.O.W.). De ene lijst werd aanvaard met dat letterwoord - terecht meent

de Raad van State - omdat de indieners ervan stukken hadden overgelegd waaruit bleek dat zij een band vertoonde met een op ruimere schaal georganiseerde beweging, terwijl de andere lijst zulks niet deed (arrest nr. 53.143 van 4 mei 1995).

7. Een vergissing die voorkwam op de stembiljetten heeft de ongeldigverklaring tot gevolg gehad van de gemeenteraadsverkiezing te Saint-Georges-Sur-Meuse (arrest nr. 51.390 van 27 januari 1995) : op die biljetten stond een jonge kandidaat vermeld onder zijn eigen naam, maar met een verkeerde voornaam, in feite die van zijn vader; hijzelf stond bij de kiezers, inzonderheid de jonge kiezers, naar hij beweerde, bekend als voormalige speler van een plaatselijke voetbalclub. Aangezien die vergissing bewezen en erkend was, oordeelde de Raad van State dat "het geringe verschil in het aantal stemmen die zijn behaald door de lijsten 13 (944) en 14 (914) (die van verzoekers), gezien in samenhang met het aantal blanco of ongeldige stembiljetten (221), het niet mogelijk maakt te stellen dat de vastgestelde vergissing de zetelverdeling over de verschillende lijsten niet heeft kunnen beïnvloeden". Als gevolg van die ongeldigverklaring zijn nieuwe verkiezingen gehouden die een andere uitslag opleverden.

In een ander geval voerde een kandidaat van een eenmanslijst aan dat artikel 30, derde lid, van de gemeentekieswet, in zoverre daarin is bepaald dat op het stembiljet naast de naam van alleenstaande kandidaten geen apart stemvak staat, strijdig is met het gelijkheidsbeginsel verwoord in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en dat die onregelmatigheid, waardoor vele kiezers zouden zijn misleid, tot gevolg heeft gehad dat hij niet verkozen werd. De Raad van State stelde aan het Arbitragehof de prejudiciële vraag of voornoemde bepaling van de gemeentekieswet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schend (arrest nr. 51.148 van 17 januari 1995, gemeenteraadsverkiezingen Keerbergen). Het Arbitragehof antwoordde daarop, bij arrest nr. 28/95 van 21 maart 1995, dat artikel 30, derde lid, van de gemeentekieswet de Grondwet niet schendt, waarop de Raad van State het beroep afwees (arrest nr. 53.086 van 3 mei 1995, gemeenteraadsverkiezingen Keerbergen).

8. In verband met de moeilijkheden die men heeft ondervonden inzake het elektronisch stemmen, wordt erop gewezen dat een verzoeker heeft beweerd dat er in zijn gemeente "vele schendingen van het geheim van de stemming (hebben plaatsgevonden) wegens de bemoeiingen van de voorzitter van stembureaus"; die bemoeiingen waren erop gericht aan de kiezers uitleg te verschaffen over de toepassing van het

elektronisch stemmen; hij verwees in dat opzicht naar bezwaren die in andere gemeenten waren ingediend en naar persknipsels "waarin de gebreken van het stemmen met computer aan de kaak worden gesteld, waardoor sommige kiezers verhinderd zouden zijn te stemmen". De Raad van State wees erop dat in casu in de processen-verbaal geen enkel bezwaar is opgetekend en dat "uit geen enkel gegeven" in het administratief dossier "kan worden opgemaakt dat druk zou zijn uitgeoefend op de kiezers"; voorts stelt de Raad dat "uitleg omtrent de werking van de computer op zich overigens geen druk uitmaakt die het stemmen kan beïnvloeden" en dat de stoornissen "in de werking van het computersysteem (een computer waarvoor een bijgevoegd wachtwoord nodig is, een diskette beschadigd door monitor "4e bureau URN", een onderbreking van de verrichtingen gedurende vijf minuten als gevolg van een defect)" geen enkele klacht van de kiezers hebben opgeleverd en geen weerslag hebben gehad op de berekening en de dadelijkheid van de uitslag (arrest nr. 51.933 van 1 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Sint-Gillis).

- Ook tegen de gemeenteraadsverkiezing te Brussel werden onregelmatigheden met betrekking tot de elektronische stemming aangevoerd, en wel bepaald van tweeërlei aard : ofwel werd de stem van de kiezer niet of verkeerd geregistreerd, ofwel hadden de technische moeilijkheden met de elektronische stemapparaten lange rijen wachtenden tot gevolg, waardoor sommige kiezers, het wachten moe, huiswaarts gekeerd zijn of zelfs niet meer ter stemming zijn toegelaten omdat het bureau werd gesloten. Wat de beweerde verkeerde registratie van de stemmen betreft, oordeelde de Raad van State dat, in zoverre werd aangevoerd dat een andere kandidaat op dezelfde lijst zou zijn aangewezen, zulks de verdeling van de zetels tussen de lijsten niet heeft kunnen beïnvloeden, dat, indien de stemprocedure moest worden herbegonnen, de betrokken kiezers dan, zij het met enige moeilijkheid, hebben kunnen kiezen zoals zij dat wensten, dat, in zoverre sommige kiezers, omdat zij moeilijkheden ondervonden, blanco zouden hebben moeten stemmen of zelfs voor een andere, niet gewenste lijst, zulks wel een invloed kan hebben gehad op de zetelverdeling tussen de lijsten, tenminste als het, samen met andere onregelmatigheden, op een voldoende aantal stemmen betrekking had, doch dat een verkeerde keuze, zolang zij niet is geregistreerd, kan worden overgedaan en dat, zelfs indien zij is geregistreerd, moet worden aangenomen dat de kiezer aan het bureau de vervanging van zijn magneetkaart kan vragen en, zo de onderrichtingen aan de voorzitters van de kiesbureaus dat zouden uitsluiten, geen der betrokken kiezers verklaart dat hij het probleem aan het kiesbureau heeft voorgelegd. Wat de aangeklaagde vertraging betreft, oordeelde de Raad dat het feit op zich

dat er een langere rij wachtenden voor het kieslokaal stond, geen reden is om zich aan zijn kiesplicht te onttrekken en er geen vaststaande getuigenissen zijn van kiezers welke na 13 uur belet zouden zijn het stembureau binnen te gaan (arrest nr. 52.563 van 29 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Brussel).

- Te Antwerpen werden eveneens onregelmatigheden in verband met de elektronische stemming aangeklaagd. Er werd aangevoerd dat op het scherm de lijsten niet in de juiste volgorde stonden en dat het geheim der stemming werd geschonden, doordat in elk bureau een niet beëdigd persoon was aangesteld om de twijfelende kiezer te begeleiden bij zijn keuze. Die middelen werden door de Raad van State afgewezen wegens een gebrek aan precisering alsook omdat niet werd aangetoond dat de beweerde onregelmatigheid de zetelverdeling heeft kunnen beïnvloeden (arrest nr. 53.352 van 18 mei 1995).

9. De stemopneming en de rechtsgeldigheid van de processen-verbaal doen geregeld geschillen ontstaan.

- Zo vond een arbeider van de gemeente, daags na de gemeenteraadsverkiezing te Sivry-Rance, een afgestempeld stembiljet terug in het lokaal van een stemopnemingsbureau; dat biljet bezorgde een extra stem aan de lijst van verzoekers en kon deze ook een bijkomende zetel laten behalen en, derhalve, de absolute meerderheid in de gemeenteraad.

De bestendige deputatie had geoordeeld dat (zoals de Raad van State gewoonlijk aanneemt, maar in andere casusposities) "het proces-verbaal van het stemopnemingsbureau geldig leek en geen enkele opmerking bevatte", zodat er "een vermoeden" bestond van "rechtsgeldigheid van de stemopnemingsverrichtingen". Uit een nauwgezet onderzoek van het dossier werd het de Raad van State evenwel duidelijk dat er in feite twee processen-verbaal waren geweest, waarbij het ene vermeldingen bevatte die in het andere niet voorkwamen; hij stelde bovendien vast dat in een stembureau verscheidene onregelmatigheden aan het licht waren gekomen; hij concludeerde daaruit dat niet was aangetoond dat de processen-verbaal van dat bureau de werkelijkheid weergaven" en ook niet dat de verrichtingen van het bewuste stemopnemingsbureau gegrond waren op een vaste basis" en verklaarde de verkiezing ongeldig (arrest nr. 51.864 van 1 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Sivry-Rance).

- Te Ninove was het proces-verbaal van een kiesbureau helemaal niet ingevuld. De Raad van State stelde vast dat aldus niet het tot de inschrijving van valsheid

onweerlegbaar bewijs was geleverd van het vervullen van bepaalde formaliteiten of van bepaalde vaststellingen, zelfs dat van bepaalde gegevens het bewijs helmaal niet kon worden geleverd, ook niet aan de hand van andere bewijsmiddelen. De Raad oordeelde echter dat die onregelmatigheid niet op zichzelf betekent dat een vermoeden van verkiezingsfraude bestaat, hetgeen moet kunnen worden afgeleid uit andere aanwijzingen. Ter zake waren geen zulkdanige aanwijzingen voor handen (arrest nr. 52.622 van 30 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Ninove).

10. Zoals gewoonlijk is de Raad van State geadieerd ter zake van beroepen waarin het gebruik van ongeoorloofde of onwettige propagandamiddelen wordt aangeklaagd. Sedert de inwerkingtreding van de voormelde wet van 7 juli 1994 zijn evenwel bepaalde soorten van propaganda uitdrukkelijk verboden.

- In het algemeen is de Raad van State ervan uitgegaan dat in die aangelegenheid de vrijheid van meningsuiting één van de wezenlijke grondslagen vormt van een democratische samenleving, één van de doorslaggevende voorwaarden voor de vooruitgang ervan of voor de ontplooiing van iedereen en gelding heeft voor de informatiegegevens of ideeën die kwetsen, aanstoot geven of verontrusten (Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest HANDYSIDE van 7 december 1976); voorts stelde hij dat het begrip democratische samenleving in wezen inhoudt dat het politieke debat in volle vrijheid verloopt, dat, dientengevolge, een politicus als zodanig in ruimere mate blootgesteld is aan kritiek dan een gewone privé-persoon (Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest LINGENS van 8 juli 1986), dat hetzelfde a fortiori geldt voor een politieke partij die zich tijdens de verkiezingsdebatten noodzakelijkerwijs blootstelt aan negatieve of positieve waardeoordelen, ... en dat de juistheid ervan niet kan worden bewezen (voormeld arrest LINGENS) ... en dat de Raad van State niet bevoegd is om te kiezen uit degenen die een louter politiek dispuut uitlokken. Zich baserend op die redenering, heeft de Raad van State de kritiek afgewezen van een verzoeker die zich beklagde over "laakbare en oneerlijke kunstgrepen" van concurrenten die zijn partij bij de kiezers hadden bestempeld als een extreemrechtse partij, inzonderheid door middel van reclame- en persbijlagen.

In dezelfde zaak beklagde verzoeker zich erover dat "in gemeentescholen al dan niet informele lessen waren gegeven, in welke lessen zijn partij en de kandidaten ervan ongegrond en ten onrechte werden voorgesteld als zijnde

geschoeid op neo-nazistische grondslag"; op dat middel heeft de Raad van State geantwoord dat "verzoeker in genen dele aantoonde dat lessen die aan scholieren waren gegeven enige invloed zouden kunnen hebben gehad op de verkiezingsuitslag (arrest nr. 52.427 van 22 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Charleroi; zie ook arrest nr. 51.572 van 8 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing van La Louvière).

- Van zogenaamde "gepersonaliseerde" kiespamfletten (arrest nr. 51.416 van 30 januari 1995, gemeenteraadsverkiezingen Gent), propaganda op officieel briefpapier via de dienst (arrest nr. 53.143 van 4 mei 1995, gemeenteraadsverkiezingen Kortrijk) of pamfletten met verdachtmakingen (arrest nr. 52.622 van 30 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Ninove) werd niet aangenomen dat zij de kiezers hadden kunnen beïnvloeden.

- Verscheidene zaken hadden betrekking op "geschenken", verboden bij artikel 7 van de wet van 7 juli 1994. De Raad van State heeft evenwel "giften aan plaatselijke verenigingen met het oog op sportevenementen", feesten of geschenken aangeboden aan gepensioneerden, "bals van de burgemeester" enz. aanvaard, voor zover het niet gaat om gelegenheidsevenementen, maar om periodieke en regelmatige gebeurtenissen; hij heeft ook bewilligd in het trakteren op een glaasje, het aanbieden van dranken of het geven van kleine voordelen naar aanleiding van verkiezingsmeetings enz. (arresten nr. 51.267 van 20 januari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Ans; nr. 51.727 van 22 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Hoei; nr. 51.834 van 28 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Nevele; nr. 52.326 van 20 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Pecq; nr. 52.427 van 22 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Charleroi, voormeld; nr. 52.506 van 24 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Bilzen; zie ook de arresten onder punt 12).

- Krachtens artikel 7, § 1, 3^o, van de voormelde wet van 7 juli 1994 mogen de partijen, de lijsten, de kandidaten alsmede derden die daarvoor propaganda maken, tijdens de drie maanden die aan de datum van de verkiezing voorafgaan geen reclamespots op radio, televisie en in bioscopen uitzenden. In een zaak werd de schending van die bepaling aangevoerd, maar de Raad van State heeft, zich baserend op de omstandigheid dat de procureur des Konings, bij wie een klacht was ingediend, gepreciseerd had dat hij niet van plan was de betrokkene te vervolgen, het niet nodig geoordeeld gevolg te geven aan de vordering die ertoe strekte de zaak ten principale te onderzoeken aan de hand van het door die procureur meegedeelde strafdossier, omdat "uit (dat) strafdossier, gestaafd met de conclusies van de door de bestendige deputatie aangestelde onderzoekscommissie, blijkt

dat niet is bewezen dat (de betrokkene) artikel 7, § 1, 3^o, van de wet van 7 juli 1994 heeft geschonden" (arrest nr. 51.729 van 22 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Couvin).

- In enkele zaken hebben verzoekers zich beklaagd over propaganda die verwarring zou hebben doen ontstaan tussen het gemeentebestuur en een gezagsdrager die zich kandidaat heeft gesteld voor de verlenging van zijn mandaat. Die grieven zijn verworpen, in de meeste gevallen op grond van feitelijke gegevens die kenmerkend waren voor de onderzochte dossiers. In enkele arresten heeft de Raad van State evenwel principiële overwegingen geuit : "overwegende", zo wordt in arrest nr. 51.970 van 3 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Nijvel, gepreciseerd, "dat het verkiezingsdebat natuurlijk betrekking heeft op, onder andere, de beoordeling van het bestuur van de uittredende meerderheid (en) dat men derhalve de kandidaten van deze meerderheid niet het recht kan ontzeggen het door haar gevoerde beleid te verdedigen en melding te maken van haar verwezenlijkingen, inzonderheid, zoals in het onderhavige geval, inzake openbare werken", met dien verstande evenwel "dat een dergelijke propaganda niet toelaatbaar is als de gebruikte techniek verwarring doet ontstaan tussen de gezagsdrager en de kandidaat, hetgeen betekent dat er sprake is van een onrechtmatige poging tot beïnvloeding van de kiezers en van aantasting van hun vrije keuze op het ogenblik van de stemming; zodoende heeft hij gesteld dat "het verzenden van officiële brieven aan de kiezers geen onrechtmatige daad is, wanneer deze brieven een louter informatief karakter hebben en geenszins aansporen om een stem uit te brengen op de afzender of op de lijst waarop hij als kandidaat vermeld staat" (zie ook arrest nr. 51.688 van 20 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Jemeppe-sur-Sambre; arrest nr. 53.086 van 3 mei 1995, gemeenteraadsverkiezing te Keerbergen en arrest nr. 53.143 van 4 mei 1995, gemeenteraadsverkiezing te Kortrijk).

Te Ninove kwam naast de "officiële" VLD een scheurlijst "BANIER" op, welke volgens de verzoekers de kiezers zou hebben misleid, enerzijds door zichzelf als exclusief "liberaal" te hebben voorgesteld, ja zelfs te beweren dat de kandidaten van de V.L.D. geen echte liberalen zijn, anderzijds door het te doen voorkomen alsof zij aanleunde bij de nationale partij V.L.D. als voortzetting van de P.V.V.. De Raad van State oordeelde dat andere politieke formaties dan de VLD zich op de gedachtenstroming van het liberalisme konden beroepen, dat echter wel moest worden nagegaan of sommige gemeenteraadskiezers op slinkse wijze werden misleid door de propaganda van de kandidaten van de lijst BANIER. De Raad oordeelde dat het bestaan van en de

rivaliteit tussen de twee strekkingen voldoende gekend waren zodat de kiezers door die propaganda niet werden misleid (arrest nr. 52.622 van 30 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Ninove).

- De wet van 1994 regelt de verkiezingsborden en -affiches. Bij de gemeenteraadsverkiezing te Pecq waren borden met verkiezingsaffiches van meer dan 4m² vertoond, op aanhangwagens, tijdens een verkiezingsoptocht en vervolgens permanent op verscheidene plaatsen, gedurende het tijdvak van drie maanden vóór de stemming. De belanghebbende partijen merkten op dat de Koning geen gebruik had gemaakt van de bevoegdheid welke artikel 7, § 2, van de wet van 7 juli 1994 Hem opdraagt, om de algemene regels inzake het aanbrengen van verkiezingsaffiches en het houden van gemotoriseerde optochten te bepalen, zodat er "geen rechtsgrond voorhanden (was)" voor het door verzoekers aangevoerde bezwaar; zij stelden voorts dat de oppervlakte van de borden weliswaar meer dan 4 m² bedroeg, maar dat de affiches erop kleinere afmetingen hadden en dat artikel 7, § 1, 5^o, van de genoemde wet in dat opzicht zo moest worden uitgelegd dat het in die bepaling gestelde verbod niet van toepassing is in het geval dat affiches van minder dan 4 m² worden aangebracht op borden van meer dan 4 m², zoals trouwens in andere wetgevingen in verband met de beperking van en de controle op de verkiezingsuitgaven wordt gesteld voor andere soorten verkiezingen, en dat die uitlegging bindend was, zoniet zou ze een niet te rechtvaardigen discriminatie teweegbrengen. De Raad van State heeft erop gewezen dat het bezwaar van verzoekers alleen betrekking had op de borden, niet op de affiches en dat het bewezen was dat de gebruikte borden groter waren dan 4 m². Hij was derhalve van oordeel dat het bezwaar in aanmerking diende te worden genomen; hij oordeelde evenwel dat het bezwaar niet in zulke mate ernstig was dat dit het opleggen rechtvaardigde van één van de straffen (ongeldigverklaring van de verkiezing of verval van het mandaat), bedoeld in artikel 74bis, § 2, van de gemeentekieswet (arrest nr. 52.326 van 20 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Pecq).

- Te Heusden-Zolder werden drie verkozenen door de bestendige deputatie van hun mandaat vervallen verklaard omdat zij, in strijd met artikel 7 van de wet van 7 juli 1994, niet-commerciële reclameborden en affiches groter dan 4 M2 hadden aangewend. In één geval stelde de Raad van State de juistheid van de aantijging vast en bevestigde hij het besluit van de bestendige deputatie (arrest nr. 52.266 van 16 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Heusden-Zolder). In een ander geval werd die vervallenverklaring teniet gedaan omdat de propaganda betrekking had op de provincieraadsverkiezingen (arrest nr. 52.267, ibid.). In het derde geval

voerde de kandidaat aan dat hij niet verantwoordelijk was voor de plaatsing van verkiezingsborden waarop zijn beeltenis werd angeplakt; de Raad van State wees dat argument af en bevestigde de vervallenverklaring, stellende dat "in artikel 7, § 1, van de wet van 7 juli 1994, uitdrukkelijk wordt bepaald dat het verbod ook geldt ten aanzien van "derden", met andere woorden tenzij de betrokken kandidaat aannemelijk kan maken dat door derden geplaatste (niet) commerciële reclameborden of affiches, waarop voor hem propaganda wordt gevoerd, tegen zijn wil in werden geplaatst, hij de gevolgen moet dragen voor de te grote ijver van zijn aanhangers" (arrest nr. 52.268, *ibid.*).

11. De Raad van State heeft in een specifiek geval de toepassing geweigerd van artikel 13 van de wet van 7 juli 1994, dat giften of met giften gelijkgestelde kosteloze prestaties vanwege een rechtspersoon verbiedt : "artikel 74bis, § 2, eerste lid, van de gemeentekieswet (draagt) de bestendige deputatie en de Raad van State niet de bevoegdheid op (...) om verkozen kandidaten die artikel 13 van de wet van 7 juli 1994 hebben geschonden vervallen te verklaren van hun mandaat (en) ... de Raad van State (zou) evenmin, op grond van het genoemde artikel 74bis, § 1, de verkiezing ongeldig (...) kunnen verklaren, aangezien de gelaakte verkiezingspropaganda in dit geval uitgaat van een derde en niet is aangevoerd en evenmin is gebleken dat die propaganda, onder de dekmantel van die derde, in werkelijkheid het werk zou zijn geweest van lijst nr. 13 (A.R.C.) of van de kandidaten ervan, zodat, gesteld dat zij bewezen is, een onregelmatigheid uit het oogpunt van (het voormelde) artikel 13 (...), begaan door die derde in zulke omstandigheden, in voorkomend geval geen andere straf zou kunnen rechtvaardigen dan die waarin de paragrafen 3 tot 6 van dat artikel 13 voorzien", namelijk verlies of vermindering van de openbare hulp aan politieke partijen bij de verkiezingscampagnes (arrest nr. 52.326 van 20 maart 1995, gemeenteraadsverkiezing te Pecq).

12. De wet van 1994 verbiedt niet alleen verscheidene soorten verkiezingspropaganda of "giften" die onder bepaalde voorwaarden worden gedaan; zij stelt ook een regeling in met het oog op "het verbieden van dure en schreeuwerige campagnes (en) de vrijwaring van het beginsel dat een campagne zinvol is als ze de in een democratisch bestel onontbeerlijke gedachtenwisseling bevordert" (parlementaire voorbereiding van de wet : Gedr. St. Kamer, 1993-1994, nr. 1386/7, blz. 2 en 3, waarnaar verwezen wordt in arrest nr. 51.649 van 15 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Blégny). Die regeling bestaat erin voor elke

lijst en voor elke kandidaat toegestane maximumuitgaven vast te stellen, verscheidene vormvereisten op te leggen, inzonderheid aan de lijstaanvoerders, namelijk het opstellen volgens nauwkeurig bepaalde regels en het indienen op een bepaalde plaats en binnen bepaalde termijnen, van aangiften inzake verkiezingsuitgaven voor elke lijst en voor elke kandidaat, waarbij voor elke onregelmatigheid straffen kunnen worden opgelegd die zowel van strafrechtelijke aard kunnen zijn als de verkiesbaarheid kunnen betreffen.

- In een arrest heeft de Raad van State geoordeeld dat de overschrijding van de verkiezingsuitgaven tot het ongeldig verklaren van de verkiezing kan leiden "als bewezen is dat het aangaan van buitensporige verkiezingsuitgaven door een lijst of door kandidaten van die lijst een weerslag heeft kunnen hebben op de zetelverdeling onder de lijsten" (arrest nr. 51.649 van 15 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Blégny).

Bij de beoordeling ervan heeft hij evenwel rekening gehouden met de goede trouw. Aldus is hij ervan uitgegaan dat indien een onregelmatigheid was begaan als gevolg van een verkeerde interpretatie van de wet, bevestigd door een advies van de controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven, er "rekening (diende) te worden gehouden met de goede trouw van de belanghebbende partij die zich heeft willen voegen naar (dat) advies", met dien verstande evenwel dat een dergelijke goede trouw naar aanleiding van een van de eerste toepassingen van de wet, later niet meer aanvaard zou kunnen worden (arrest nr. 51.770 van 24 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Tubeke).

In het genoemde arrest nr. 51.649 van 15 februari 1995 heeft de Raad van State zich genoodzaakt gezien de vraag te onderzoeken of de niet reglementair opgestelde aangiften van uitgaven die waren ingediend voor een lijst en voor de kandidaten ervan - welke aangiften bovendien alleen de wettelijk toegestane maximumbedragen bevatten, terwijl in een bijgevoegd document alleen sprake was van een bedrag van werkelijke uitgaven voor de lijst, op grond waarvan onmogelijk kon worden geraamd wat respectievelijk voor de lijst en voor elk van de kandidaten werkelijk was uitgegeven - een straf konden wettigen. In feite was een gemeenschappelijke campagne gevoerd. De Raad van State heeft erop gewezen dat "ondanks deze onregelmatigheden, niet door verzoekers (werd) betwist dat het totaal van de aangegeven verkiezingsuitgaven voor de lijst en voor elk van de kandidaten ervan" niet de toegestane maximumbedragen had overschreden en dat niet "redelijkerwijze (kon) worden geoordeeld dat, gesteld dat de werkelijke uitgaven ... hoger waren dan (die) maximumbedragen, die onregelmatigheid (de genoemde) lijst had kunnen

bevoordelen en de verdeling van de zetels onder de onderscheiden mededingende lijsten had kunnen beïnvloeden". Er was dus geen grond om de verkiezing ongeldig te verklaren. De Raad heeft bovendien artikel 23, § 2, van de gemeentekieswet betreffende de aangiften van uitgaven als volgt uitgelegd :

"... deze bepaling is opgesteld met het oog op het geval dat volgens de wetgever het meest voorkwam, dat waarin door de lijsten een verkiezingscampagne wordt gevoerd en daarnaast door de kandidaten of door sommigen onder hen een persoonlijke campagne wordt gevoerd; ... verscheidene passages van de parlementaire voorbereiding (vermelden) echter uitdrukkelijk het geval (...) van een door verscheidene kandidaten samen gevoerde verkiezingscampagne ... (Gedr. St. Kamer, 1993-1994, nr. 1386/1, blz. 5; nr. 1386/7, blz. 12; Gedr. St. Senaat, 1993-1994, nr. 1092/2, blz. 7) ... (waaruit) blijkt dat het niet de duidelijke bedoeling van de wetgever is geweest te verbieden dat de kandidaten elke persoonlijke campagne opzij zouden zetten om samen campagne te voeren, op voorwaarde dat die campagne zo georganiseerd wordt dat ze iedereen ten goede komt, zonder deze of gene onrechtmatig te bevoordelen".

De Raad van State heeft derhalve geoordeeld dat "wanneer een lijst beslist om een voor al haar leden gemeenschappelijke verkiezingscampagne te voeren, zij zich niet in een nadelige positie mag bevinden tegenover een lijst die elke kandidaat een eigen campagne laat voeren bovenop de propaganda van de lijst, dat teneinde geen discriminatie te doen ontstaan waarvoor geen enkele rechtvaardiging bestaat, de totale som van de uitgaven die zijn gedaan door de politieke strekkingen die door elk van die lijsten worden vertegenwoordigd, dezelfde moet zijn, dat in het geval van een gezamenlijke campagne van de kandidaten, het in de wettekst gemaakte onderscheid tussen de uitgaven van de lijst en de uitgaven van de kandidaten niet kan worden toegepast aangezien de propaganda voor alle kandidaten van een lijst niet redelijkerwijze kan worden gescheiden van de propaganda voor de lijst zelf (en) dat in dat geval de eerbied voor de wet vereist dat de totale som van de gedane uitgaven niet hoger ligt dan het plafond dat door de wet is vastgesteld voor de uitgaven van de lijst en van de kandidaten samen". De Raad van State heeft bijgevolg geweigerd de belanghebbenden van hun mandaat vervallen te verklaren.

- De Raad diende bij het onderzoek of er schending was van artikel 7, § 1 van de wet van 7 juli 1994 uit te maken welke de juiste draagwijdte was van de woorden "geschenk" of "gadget", vooral dat laatste, waarvan het verspreiden verboden is krachtens het 1^o van die bepaling.

Ter zake ging het om een luchtfoto van de gemeente met een daarop uitgestippelde fietsroute langs "realisaties van het gemeentebestuur" (uitgevoerd of in voorbereiding) op initiatief van bepaalde kandidaten en een beschrijving ervan. De Raad van State komt na een uitgebreide analyse van de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 juli 1994 tot de conclusie dat de bewuste luchtfoto niet als een "gadget" moest worden beschouwd. Hij stelt vooreerst vast dat de wetgever "politieke boodschappen op papier" niet als gadgets heeft willen kwalificeren, dat ook voor de Controlecommissie van de verkiezingsuitgaven "drukwerk (op papier) met een politieke boodschap, illustrerend of opiniërend ten aanzien van de verkiezingen en de kandidaten voor de verkiezingen" niet als gadget of geschenk moet aangemerkt worden en dat, naar de mening van de Minister van Binnenlandse Zaken een bedrukt papier voorwerp als gadget moet worden beschouwd vanaf het ogenblik dat bij het normale gebruik waarvoor het is bestemd, de gebruiker ervan telkens opnieuw de erop gebrachte boodschap ziet, dat deze interpretatie echter om verschillende redenen dient te worden verworpen als zijnde te restrictief. Het is niet verboden, meent de Raad, bij het voeren van kiespropaganda originele technieken aan te wenden om meer op te vallen of om de aandacht van de kiezers te trekken, op voorwaarde dat de politieke boodschap centraal staat en primeert op de waarde, minstens de gebruikswaarde, van het verspreide geschenk of gadget. In casu voldeed de politieke boodschap aan die voorwaarde en overigens is de luchtfoto weinig bruikbaar voor het praktisch nut (met name als plattegrond) of voor een esthetisch genoegen. (arrest nr. 51.986 van 6 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Merelbeke; zie ook : arrest nr. 52.154 van 9 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Ham).

- De vraag rees ook of het verbod geschenken of gadgets uit te delen in al zijn strengheid moest worden toegepast, zonder onderscheid van de waarde, ten aanzien van de vervallenverklaring van de betrokken kandidaat of lijsttrekker. Te Retie ging het over uitdelen van koekjes. De Raad wees er op dat, blijkens de parlementaire voorbereiding, waarin onder meer werd verwezen naar de bestaande rechtspraak van de Raad van State, "dat noch de bestendige deputatie noch de Raad van State er steeds toe verplicht zijn een verkozen gemeenteraadslid, tegen wie een bezwaar is ingediend wegens overtreding van de bepalingen van de wet op de beperking van de verkiezingsuitgaven, in geval van bewijs van de feiten van zijn mandaat vervallen te verklaren; dat, zoals dat trouwens luidt in de wet, zij vervallen verklaard "kunnen" worden indien vastgesteld wordt dat zij de bedoelde artikelen van de wet op de verkiezingsuitgaven niet hebben nageleefd; dat, weliswaar, zo de bestendige deputatie en de Raad van State als administratieve rechtscolleges niet over de discretio-

naire bevoegdheid beschikken om de wet al of niet toe te passen, zij ervan kunnen afzien indien zulks volstrekt onredelijk zou zijn, met andere woorden indien de overtreding zo futiel is dat de vervallenverklaring als sanctie ermee buiten elke verhouding staat; dat dit des te meer geldt wanneer, zoals ter zake, de betrokken verkozene alleen geviseerd wordt omdat hij als lijststaanvoerder geacht wordt verantwoordelijk te zijn voor de overtredingen welke in het voordeel van de lijst als geheel worden begaan;" (arrest nr. 52.412 van 22 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Retie; zie ook : arrest nr. 52.208 van 13 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Westerlo).

- In een ander geval echter werd de overtreding van de wet wel als zwaarwichtig genoeg beschouwd om de vervallenverklaring van de betrokken kandidaat te wettigen. Te Ingelmunster werden honderd luchtdopen uitgeloot onder de personen die juist geantwoord hadden op de vraag welke de leeftijd was van de burgemeester-lijsttrekker. De Raad vond dat het organiseren van een geheel kosteloze "wedstrijd" waarbij de deelnemers enkel een vraag met een quasi-onbestaande moeilijkheidsgraad moeten beantwoorden en waarbij uit degenen die het juiste antwoord hebben gevonden de winnaars worden uitgeloot, in wezen neerkomt op het organiseren van een gratis tombola en dat de prijzen, te weten 100 luchtdopen in een helikopter en een aantal boottochten, moeten beschouwd worden als door artikel 7 van voormelde wet van 7 juli 1994 verboden geschenken verspreid onder de winnaars (arrest nr. 52.618 van 30 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Ingelmunster).

- In arrest nr. 51.770 van 24 februari 1995, gemeenteraadsverkiezing te Tubeke, werd een andere kwestie aangesneden : een voorstelling met verkiezingsdoeleinden werd georganiseerd door een lijst; tijdens die voorstelling traden een artiest en een sportvedette op. De lijst had alleen de kosten van die voorstelling, die zich aandienende als propaganda, als verkiezingsuitgaven aangegeven (uitnodigingen, reclameboekje, enz.); voor het overige waren de kosten, inzonderheid de gages uitgekeerd aan de vedetten, gecompenseerd met de toegangsprijzen en de ontvangsten uit de reclame in het reclameboekje. De vraag rees of, zoals de belanghebbende partij betoogde, zij ervan had kunnen uitgaan, zij het om zich te voegen naar een advies van de controlecommissie betreffende de verkiezingsuitslagen, dat de uitgaven voor een manifestatie waarvoor toegangsgeld moest worden betaald en georganiseerd tegen kostprijs, niet als verkiezingsuitgaven konden worden beschouwd, behalve de uitgaven die specifieke verkiezingsuitgaven zijn of de kosten die hoger liggen dan de opbrengst van de manifestatie (tekort). De Raad van State beantwoordde de vraag ontkennend;

hij was de mening toegedaan dat "artikel 6, § 1, van de wet van 7 juli 1994 als verkiezingsuitgaven omschrijft die welke betrekking hebben op 'mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele boodschappen die erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij en van haar kandidaten gunstig te beïnvloeden' (en) dat alle uitgaven gedaan naar aanleiding van een voorstelling, ook al moet daarvoor worden betaald, de kenmerken daarvan vertonen, wanneer de verkiezingsdoeleinden ervan vaststaan". Alhoewel de Raad vaststelde dat in het onderhavige geval de gezamenlijke uitgaven niet waren aangegeven en dat het voor de lijst toegestane maximumbedrag voor verkiezingsuitgaven was overschreden, maakte hij niettemin, gebruik van zijn beoordelingsbevoegdheid en hield rekening met de goede trouw van de belanghebbende partij.

- De goede trouw was echter niet aan de orde in het arrest nr. 52.971, gemeenteraadsverkiezing Temse, van 18 april 1995. Daar werd een verkozen kandidaat van zijn mandaat vervallen verklaard omdat hij zowel de uitgaven voor de lijst als voor zijn persoonlijke campagne bijna één maand te laat had ingediend bij de Rechtbank van Eerste Aanleg en dan nog op vraag om verantwoording vanwege de bestendige deputatie. Aangaande het argument als zou betrokkene "onwetend" geweest zijn over het bestaan van de wet van 7 juli 1994 en deze wet "niet op zijn juiste waarde zou hebben ingeschat", merkte de Raad op dat hij zoals een ieder geacht wordt de wet te kennen, dat hij er zich in zijn akte van bewilliging toe verbonden had "de wetsbepalingen inzake beperking en controle van de verkiezingsuitgaven na te leven en deze uitgaven aan te geven" en dat hij, via zijn oproepingsbrief als kiezer, nogmaals attent werd gemaakt op die verplichtingen.

- In een andere zaak werd de aanklacht dat het uitgavenplafond werd overschreden verworpen wegens gebrek aan voldoende gegevens aangaande de marktprijs van een gebruikt voertuig, enerzijds, niet-opkomen bij de voorzitter van de rechtbank en onvoldoende bewijs in verband met fotowedstrijd en ballonvaart, anderzijds (arrest nr. 52.208 van 13 maart 1995, gemeenteraadsverkiezingen Westerlo).

- Verkiezing van de leden van de raden voor

maatschappelijk welzijn.

Er zijn weinig beroepen geweest in die aangelegenheid. Er dient evenwel te worden gewezen op enkele belangwekkende beslissingen die onder andere betrekking hadden op de toepassing van nieuwe wetsbepalingen.

1. De Raad van State, die aangesproken was voor een vordering tot schorsing van de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad die de verkiezing geldig had verklaard, wees erop dat die deputatie krachtens artikel 18 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn optreedt als rechtscollege" en "dat de vordering tot schorsing van een handeling van een administratief rechtscollege niet-ontvankelijk is". De rechtspleging in kort geding met het oog op een schorsing kan immers alleen maar worden ingesteld tegen niet-rechtsprekende administratieve handelingen en beslissingen (arrest nr. 53.902 van 21 juni 1995, verkiezing O.C.M.W. van Léglise).

2. In hetzelfde arrest nr. 53.902 stelt de Raad van State dat de verplichting, aan de burgemeester opgelegd door artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 november 1976 betreffende de verkiezing van de leden van de raden der plaatselijke openbare centra voor maatschappelijk welzijn, om "op het ogenblik van de installatie van de gemeenteraad de gemeenteraadsleden" te herinneren "aan de bepalingen van artikel 2" - welk artikel 2 bepaalt dat "elke akte houdende voordracht van kandidaten" voor de raad voor maatschappelijk welzijn "in dubbel exemplaar ten gemeentehuize (moet) worden ingediend de tiende dag vóór de stemming tussen 16 en 19 uur" - alleen maar een rappelering is van de bepalingen die vervat zijn in het voormelde artikel 2 en dus geacht worden bekend te zijn. Voor de Raad van State is "dat vormvereiste" derhalve "niet substantieel en behoorden de verzoekers de noodzakelijke preciseringen te vergaren met het oog op de indiening van een kandidatenlijst".

3. Naar aanleiding van de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van Neupré door de gemeenteraad, voerden verzoekers aan dat de akte houdende voordracht van bepaalde kandidaten niet de 10e, maar de 11e dag vóór de stemming was ingediend, en zulks in strijd met artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 november 1976

betreffende de verkiezing van de leden van de raden der plaatselijke openbare centra voor maatschappelijk welzijn; zij deden opmerken dat het bewijs van ontvangst in verband met de indiening van de lijst van de voorgedragen kandidaten een datum vermeldde die één dag vroeger was dan de door die bepaling gestelde dag. Hoewel de Raad van State aannam dat een onregelmatigheid was begaan, oordeelde hij toch dat zij geen gevolgen had gehad voor het normale verloop van de procedure en van de stemming en de uitslag ervan (arrest nr. 54.132 van 30 juni 1995, verkiezing van de leden van het O.C.M.W. van Neupré).

4. Een bijzonder probleem is gerezen met betrekking tot de beroepen ingesteld tegen de verkiezing van de leden van de raden van de O.C.M.W.'s van de gemeenten van Brussel-Hoofdstad. Het is immers bekend dat de provincie Brabant gesplitst is, dat het grondgebied van Brussel-Hoofdstad niet langer tot een provincie behoort en dat de taken van de voormalige bestendige deputatie van Brabant, op dat grondgebied, volgens artikel 83quinquies van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen verdeeld zijn als volgt : de taken van algemeen bestuur die niet onder de bevoegdheid vallen van de Gemeenschappen of van bepaalde instellingen (die welke bedoeld zijn in artikel 60 van de genoemde bijzondere wet) worden uitgeoefend door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering; de rechtsprekende taken worden uitgeoefend door "een college van 9 leden die door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, op voordracht van zijn Regering, worden aangesteld". De vraag rees of het aldus ingestelde rechtsprekende college bevoegd is om, zoals het in casu had gedaan, de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van Schaarbeek door de gemeenteraad van die gemeente ambtshalve ongeldig te verklaren. De Raad van State heeft die vraag ontkennend beantwoord : dat college mag, zoals de bestendige deputaties, zijn bevoegdheden alleen uitoefenen indien het optreedt als administratief rechtscollege; dat kan alleen het geval zijn indien een bezwaar wordt ingediend tegen de verkiezing; is een dergelijk bezwaar niet ingediend, dan heeft de ambtshalve geldigverklaring of ongeldigverklaring van de verkiezing te maken met een taak van algemeen bestuur; in dat geval komt het dus de Gewestregering toe om, volgens de rechtspleging van artikel 104bis van de provinciewet, een dergelijke beslissing te treffen (arrest nr. 54.154 van 30 juni 1995, verkiezing O.C.M.W. van Schaarbeek).

5. Te Nevele werd de vergadering van de gemeenteraad gedurende dewelke tot de verkiezing van de raad voor maatschappelijk welzijn zou worden overgegaan door de voorzitter gesloten omdat het aanwezigheidsquorum niet bereikt was. Niettemin werd de zitting hervat door de nog aanwezige raadsleden en werd tot de verkiezing overgegaan. Hiervoor werd aangevoerd dat de OCMW-verkiezing krachtens artikel 12 van de organieke wet betreffende de OCMW's dwingend op een bepaalde datum moet plaats hebben en dat artikel 90 van de gemeentewet daarvoor moet wijken. Deze stelling werd niet aanvaard en de verkiezing werd ongeldig verklaard. Er werd ook benadrukt dat het een prerogatief is van de voorzitter om de vergadering te openen en te sluiten (arrest nr. 54.445 van 10 juli 1995, Verkiezingen OCMW Nevele).

6. In het arrest nr. 54.580, Verkiezingen OCMW Diksmuide, van 13 juli 1995 nam de Raad van State, in tegenstelling tot de bestendige deputatie, aan dat wanneer de raad voor maatschappelijk welzijn niet volledig kan worden samengesteld met één enkele stemronde, omdat de resterende kandidaten 0 stemmen hadden behaald, een nieuwe verkiezingsprocedure moet worden georganiseerd om te voorzien in de vacant gebleven plaats(en), ook al doet zulks afbreuk aan de proportionaliteit van de samenstelling van de raad. In dat arrest stelde de Raad van State ook dat de regeling van artikel 15 van de organieke wet betreffende de OCMW's voor staking van stemmen niet van toepassing is op kandidaten welke geen enkele stem verkregen hebben.

b) Vreemdelingengeschillen.

- Historisch overzicht en huidige stand van het

kort geding inzake vreemdelingen.

Voor het beschouwde jaar heeft de Raad van State, alle kamers door elkaar, aanmerkelijk meer schorsingsarresten uitgesproken dan annulatiearresten. Als bovendien rekening wordt gehouden met het feit dat een aanzienlijk aantal annulatiearresten in werkelijkheid uitgesproken zijn als gevolg van een vereenvoudigde procedure, gegrond op een vermoeden van gebrek aan belang van verzoeker, is het duidelijk dat de werkbelasting van de Raad van State grotendeels is verschoven van de annulatiearresten naar de schorsingsarresten. Een zodanige ontwikkeling is op zich niet verwonderlijk, gelet op de specificiteit van de materie :

- 1° door het inzien van de dossiers kan immers worden vastgesteld dat de verzoekers, aangezien hun vordering tot schorsing eerst door de Raad van State was afgewezen, geen interesse meer hebben laten blijken voor hun annulatieberoepen;
- 2° in het vreemdelingencontentieux kan het werken met de schorsingsprocedure worden uitgelegd door het feit dat zij de vreemdelingen in staat stelt om, in afwachting van een rechterlijke beslissing over de grond van de zaak, een beslissing van dezelfde aard te verkrijgen waarbij zij op het grondgebied van het rijk mogen verblijven.

Ten aanzien van zulk een ontwikkeling heeft de wetgever natuurlijk gepoogd ter zake op te treden om te proberen dat type van geschillen te regelen, maar die pogingen hebben even vanzelfsprekend aanleiding gegeven tot talrijke discussies, zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak, die uiteindelijk hebben geleid tot een belangrijk arrest van het Arbitragehof.

Het is bijgevolg nuttig in het kort de ontwikkeling te beschrijven die het kort geding inzake vreemdelingen heeft doorgemaakt sedert de inwerkingtreding van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Het "administratief" kort geding bestaat in werkelijkheid sedert de inwerkingtreding van deze wet, waarvan artikel 70 had voorzien in de mogelijkheid om, mits voldaan werd aan twee voorwaarden die bijna identiek waren aan die waarin artikel 17 tegenwoordig van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet, de opschorting van de

tenuitvoerlegging te verkrijgen van ministeriële uitwijzingsbesluiten of koninklijke uitzettingsbesluiten. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt dat destijds de bedoeling had voorgezeten om de andere maatregelen tot verwijdering van het grondgebied, zoals de teruggedrijving naar de grens en het bevel om het grondgebied te verlaten, uitdrukkelijk buiten de werkingssfeer van deze procedure te houden. De reden daarvoor was dat de wetgever ervan uit was gegaan dat de tenuitvoerlegging van die maatregelen geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel kon berokkenen, aangezien zij slechts één maal konden worden ten uitvoer gelegd en geen verbod in de tijd bevatten om het grondgebied opnieuw te betreden als voldaan werd aan de voorwaarden waarin daartoe was voorzien. Hoewel uit deze parlementaire voorbereiding eveneens blijkt dat de artikelen 63 en 69 van de wet van 15 december 1980 van het annulatieberoep bij de Raad van State het gemeenrechtelijk beroep hebben gemaakt, dat openstaat voor de vreemdeling tegen elke maatregel die wordt genomen met toepassing van de genoemde wet, kan worden vastgesteld dat destijds niet was gedacht aan een beroep in kort geding bij de gewone rechter, in alle gevallen waarin geen opschorting van tenuitvoerlegging mogelijk was bij de Raad van State. Lang voordat deze de bevoegdheid kreeg om de tenuitvoerlegging te schorsen van administratieve handelingen die vernietigd konden worden of zelfs om de opschorting van de tenuitvoerlegging uit te spreken van de terugwijzings- of uitzettingsbesluiten, had de rechter in kort geding, optredend in het kader van het gerechtelijk kort geding, zich evenwel verscheidene malen bevoegd verklaard om, met toepassing van artikel 107 van de Grondwet (nieuw artikel 159), een administratieve overheid aan te manen om een naar alle schijn onwettige handeling niet ten uitvoer te leggen. De jegens de vreemdelingen genomen maatregelen zijn niet buiten die bemoeiing gevallen, zelfs al heeft de wetgever, toen de wet van 15 december 1980 werd goedgekeurd, de noodzaak niet gevoeld om die ontwikkeling te beïnvloeden, waarschijnlijk omdat de gewone rechter destijds nog blijk gaf van enig voorbehoud en meestal alleen op de grove onwettigheden straf stelde (de administratieve "feitelijkheden").

De opmerkelijke ontwikkeling die de toetsing van de handelingen van het bestuur door de rechter in kort- geding heeft doorgemaakt in de loop van de jaren 1980 - bij welke ontwikkeling het Hof van Cassatie zich bovendien heeft aangesloten (1) - heeft de vreemdelingen ertoe gebracht zich meer en meer tot die rechter te richten om, meestal in afwachting van een arrest ten gronde van de Raad van State, de tenuitvoerlegging te verhinderen van maatregelen tot verwijdering van het grondgebied die met toepassing van de

(1) Cass. 21 oktober 1982, Pas. 1983, I, 251; Cass. 21 maart 1985, J.T., 1985, 697, met de conclusie van advocaat-generaal Velu.

wet van 15 december 1980 zijn genomen en waartegen geen vordering tot opschorting van tenuitvoerlegging kan worden ingesteld, waarin artikel 70 van deze wet voorziet. Zulks is geschied met degenen die, toen hun de status van vluchteling werd geweigerd door de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties, vervolgens een bevel kregen om het grondgebied te verlaten dat in de regel niet kan worden aangevochten bij de Raad van State, omdat het een gewone maatregel betreft tot uitvoering van een door een buitenlandse administratieve overheid genomen beslissing die daardoor buiten de bevoegdheid van dat rechtscollege valt.

Deze "explosie" van het gerechtelijk kort geding, inzonderheid wat de beroepen betreft die worden ingesteld door niet als vluchteling erkende vreemdelingen, heeft de wetgever ertoe gebracht in 1987 (1), te weten toen het Arbitragehof nog niet bevoegd was om kennis te nemen van een annulatieberoep of van een prejudiciële vraag in dezen, en toen het veralgemeende administratief kort geding nog niet was ingevoerd, de mogelijkheid af te schaffen om een gerechtelijk kort geding aan te spannen tegen een hele reeks beslissingen tot verwijdering van het grondgebied, die genomen waren met toepassing van de wet van 15 december 1980. Hoewel bepaalde rechters in kort geding zich als gevolg van die bemoeiing van de wetgever daardoor onbevoegd hebben verklaard om kennis te nemen van vorderingen met betrekking tot maatregelen tot verwijdering van het grondgebied, hebben anderen zich niettemin voort bevoegd verklaard, daarvoor onder meer steunend op de omstandigheid dat artikel 63, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 in strijd is met bepaalde rechtsregels van internationaal recht, die rechtstreeks toepasselijk zijn in de interne rechtsorde en op grond waarvan het artikel bijgevolg niet van toepassing behoorde te worden verklaard. Hoewel de minister er op een bepaald tijdstip de wenselijkheid van heeft onderzocht (2), zij erop gewezen dat het Hof van Cassatie zich in dat verband nooit heeft moeten uitspreken.

Toen in 1989 (3) aan de Raad van State een algemene schorsingsbevoegdheid is opgedragen, die evenwel beperkt is tot de schending van de artikelen 6, 6bis en 17 (thans 10, 11 en 24) van de Grondwet, heeft zulks doordat zij zeer beperkt

(1) Artikel 63, tweede lid, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 (Belgisch Staatsblad van 18 juli 1987 - inwerkingtreding op 1 februari 1988).

(2) Parlementaire vraag nr. 300 van de heer Lagasse van 22 september 1989, R.D.E., 1989, 338.

(3) Artikel 15 van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen (Belgisch Staatsblad van 17 juni 1989).

is, geen voelbare invloed gehad op de latere ontwikkeling van het gerechtelijk kort geding inzake vreemdelingen. Terwijl de wet van 18 juli 1991 (1), door de in artikel 70bis van de wet van 15 december 1980 aangebrachte wijziging, ertoe strekt de aan niet als vluchteling erkende vreemdelingen geboden mogelijkheid om zich te wenden tot een justitiële rechter die uitspraak doet zoals in kort geding nog meer te beperken (zie in dat verband de hierna volgende commentaar), heeft daarentegen de wet van 19 juli 1991 tot wijziging van onder meer artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van bij de inwerkingtreding ervan op 22 oktober 1991 en zonder dat is bewezen dat de wetgever zich daarvan wel degelijk rekenschap heeft gegeven bij de goedkeuring van de wet (2), tot gevolg gehad dat de wens, die hij tot dan toe te kennen gegeven had, om elk type van kort geding te verbieden voor vreemdelingen tegen wie een andere maatregel was genomen tot verwijdering van het grondgebied dan een ministerieel terugwijzingsbesluit of een koninklijk uitzettingsbesluit zinloos is geworden. Door het algemeen invoeren van de procedure van schorsing bij de Raad van State, die openstaat tegen elk type van administratieve handeling en voor elk type van middel, zolang het maar ernstig is, heeft de genoemde wet de betrokken vreemdelingen immers in staat gesteld zich voortaan tot de Raad van State te richten om te verkrijgen wat zij sedert 1 februari 1988 niet meer konden verkrijgen, te weten de schorsing van de tenuitvoerlegging van elke maatregel genomen met toepassing van de wet van 15 december 1980. De vreemdelingen hebben die mogelijkheid natuurlijk te baat genomen, met als gevolg dat de betwistingen betreffende de bevoegdheid van de rechter in kort geding aan intensiteit hebben ingeboet, terwijl de Raad van State te maken kreeg met een toevloed van vorderingen tot schorsing die hij niet binnen de vastgestelde termijn heeft kunnen behandelen. Die snelle verzadiging van de Raad van State had inzonderheid te maken met de vorderingen tot schorsing van beslissingen tot afwijzing van dringende verzoeken tot heronderzoek, genomen in de fase van het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de verzoeken om de status van vluchteling te krijgen door de minister of zijn gemachtigde, na advies van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en staatlozen of zijn adjunct. De achterstand die in verband daarmee al snel is ontstaan, is

(1) Belgisch Staatsblad van 26 juli 1991.

(2) De destijds doorgevoerde uitbreiding van het personeelsbestand bij de Raad van State lijkt immers niet te zijn berekend met inachtneming van onder meer het grote aantal vorderingen tot schorsing die voortaan zouden kunnen worden ingesteld door vreemdelingen buiten de gevallen waarin de opschorting van de tenuitvoerlegging mogelijk bleef (Deze bijzondere procedure, die immers zinloos was geworden door het invoeren van een veralgemeend administratief kort geding, is eerst afgeschaft bij artikel 33 van de wijzigingswet van 6 mei 1993).

nog toegenomen, enerzijds door de plotselinge verslechtering van de politieke toestand in bepaalde landen bij het begin van de jaren 1990 (bijvoorbeeld in Zaïre) en anderzijds door de nefaste gevolgen van het standpunt dat men had ingenomen om, gedurende de gehele periode van onderzoek van de aanvragen, de maatregelen tot verwijdering van het grondgebied, waartegen een vordering tot schorsing was ingesteld, niet meer ten uitvoer te leggen. Daardoor was voor de vreemdelingen de automatische schorsende kracht, als gevolg van het loutere instellen van een vordering tot schorsing, weer ingevoerd, zelfs al had men al snel afgezien van die schorsende kracht, waarin eveneens in het algemeen was voorzien door artikel 7, tweede lid, van het koninklijk besluit van 27 oktober 1989 tot bepaling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, waarbij een vordering tot schorsing aanhangig is gemaakt (1), eerst ten opzichte van de verordeningen (2) en later eveneens ten opzichte van de individuele handelingen (3), precies vanwege de inslechte gevolgen ervan. Dit heeft tot gevolg gehad dat de vorderingen tot schorsing meestal werden ingesteld volgens de gewone procedure, terwijl vreemdelingengeschillen, gelet op de korte termijn waarbinnen een maatregel tot verwijdering van het grondgebied in beginsel moet ten uitvoer worden gelegd, uiteraard geschillen zijn waarvoor de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid is vereist.

Zoals er reeds op is gewezen, had het voormelde artikel 14 van de wet van 18 juli 1991 het vroegere artikel 70bis van de wet van 15 december 1980 gewijzigd, dat ingevoegd was bij die van 14 juli 1987 en dat voor de niet als vluchteling erkende vreemdeling in de fase van het onderzoek naar de ontvankelijkheid van zijn vordering, in alle omstandigheden voorzag in de mogelijkheid om bij de voorzitter van de rechtbank beroep in te stellen tegen de beslissing tot terugleiding naar de grens van het land dat hij was ontvlucht en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid was bedreigd. Als gevolg van de bij de genoemde bepaling aangebrachte wijziging, was zulk een beroep voortaan alleen nog mogelijk wanneer de beslissing tot terugleiding naar de grens van het ontvluchte land door de minister was genomen, ondanks het door de Commissaris generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of zijn adjunct gegeven gunstige advies over de ontvankelijkheid van de aanvraag om als vluchteling te worden erkend. Het Arbitragehof, waarbij een annulatieberoep was ingediend waarin onder meer de overeenstemming van dat aldus gewijzigde

(1) Belgisch Staatsblad van 11 november 1989.

(2) Koninklijk wijzigingsbesluit van 6 december 1990 (Belgisch Staatsblad van 29 december 1990).

(3) Koninklijk besluit van 10 juli 1991 (Belgisch Staatsblad van 2 augustus 1991).

artikel 70bis met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet op de helling werd gezet (in zoverre het tot gevolg had dat de kandidaat-vluchtelingen wier aanvraag was afgewezen door de minister of zijn gemachtigde na een ongunstig advies van de Commissaris-generaal of zijn adjunct niet langer een beroep in administratief kort geding konden instellen), had in zijn arrest nr. 20/93 van 4 maart 1993 (1) het genoemde beroep verworpen, door onder meer te steunen op de omstandigheid dat de aangevoerde discriminatie niet meer bestond, aangezien voor die beslissingen, als gevolg van de inwerkingtreding van de voormelde wet van 19 juli 1991, een soortgelijk beroep openstond bij de Raad van State, met toepassing van artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het Hof, dat bovendien verklaarde dat het in de regel kan toetsen of een verschil in behandeling, niet tussen de Belgen en de vreemdelingen, maar wel tussen de vreemdelingen onderling bestaanbaar is met de Grondwet, gaf zodoende impliciet toe dat het zich, indien het administratief kort geding niet werd veralgemeend, bevoegd zou hebben verklaard om de aangevoerde discriminatie te onderzoeken.

In die tweevoudige context - oververzadiging van de Raad van State, die nog is toegenomen door een automatische feitelijke schorsing van de tenuitvoerlegging van de maatregelen tot verwijdering van het grondgebied waarvan bij de Raad van State de schorsing wordt gevorderd en door het Arbitragehof in zijn voormelde arrest nr. 20/93 naar voren gebrachte beginselen - is het dat, bij de wet van 6 mei 1993 (2), de wijzigingen zijn aangebracht in de procedure voor het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de aanvragen om als vluchteling te worden erkend en in de schorsingsbevoegdheid van de Raad van State in dezen :

- 1^o in plaats van een dringend verzoek tot heronderzoek, waarover het de minister of zijn gemachtigde toekwam zich uit te spreken nadat hij het advies had ingewonnen van de Commissaris-generaal of zijn adjunct (welke beslissing gewoonlijk "bijlage 26ter" wordt genoemd), kan tegen de oorspronkelijke beslissing dat de aanvraag niet-ontvankelijk is (bijlage 26bis) voortaan een dringend beroep worden ingesteld met automatische schorsende kracht, waarover het de Commissaris-generaal of zijn adjunct toekomt zich uit te spreken;
- 2^o wanneer de Commissaris-generaal of zijn adjunct die beslissing bevestigt en uitdrukkelijk vermeldt dat zij, niettegenstaande elk hoger beroep uitvoerbaar is, is de Raad van State voortaan niet langer bevoegd om kennis te nemen van vorderingen tot schorsing ter zake (artike-

(1) Belgisch Staatsblad van 25 maart 1993.

(2) Belgisch Staatsblad van 21 mei 1993 - inwerkingtreding op 1 juni 1993.

len 69bis, tweede lid, en 70, tweede lid, van de wet van 15 december 1980, zoals zij zijn ingevoegd of vervangen bij de artikelen 32 en 33 van de wet van 6 mei 1993).

In tegenstelling tot het geval waarvoor het Arbitragehof zich heeft moeten uitspreken in zijn voormelde arrest nr. 20/93, was er ditmaal, voor de beslissingen in kwestie, geen enkel kort geding meer mogelijk, noch een gerechtelijk, noch een administratief kort geding.

Intussen zijn bij de Raad van State, zelfs al was bij het Arbitragehof een annulatieberoep ingesteld, onder meer tegen de genoemde wijzigingen, vorderingen ingesteld tot schorsing van de beslissingen van de Commissaris-generaal of van zijn adjunct, die niettegenstaande elk hoger beroep uitvoerbaar verklaard zijn en bijgevolg niet vatbaar zijn voor zulk een vordering. De Raad van State, die zich bijgevolg behoorde uit te spreken over zijn bevoegdheid, heeft achtereenvolgens de volgende standpunten ingenomen.

Aanvankelijk heeft de Raad de tegen zulke beslissingen ingestelde vorderingen tot schorsing zonder meer afgewezen.

Vervolgens heeft de Raad van State, die geantwoord heeft op in de verzoekschriften aangevoerde argumenten en overigens gesteund heeft op het ambtshalve onderzoek van zijn bevoegdheid, in de overtuiging dat de door de Commissaris-generaal of diens adjunct gebruikte formulering om zijn beslissing uitvoerbaar te verklaren niettegenstaande elk hoger beroep niet deugdelijk was of niet uitdrukkelijk gemotiveerd was, zodat de beslissing precies niet uitvoerbaar was, zich bevoegd geacht om van die vorderingen kennis te nemen en heeft hij in sommige gevallen, wanneer aan de in dezen gestelde voorwaarden was voldaan, de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan gelast.

In een derde fase heeft de Raad, in zijn antwoord aan verzoekers die zich beriepen op een discriminatie uit het oogpunt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en steunend op het ambtshalve onderzoek van zijn bevoegdheid, steeds op voorwaarde dat voldaan was aan de schorsingsvoorwaarden, ermee ingestemd om over dat punt een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof (zie onder meer : nr. 47.153 van 3 mei 1994, TAYE; nr. 47.873 van 10 juni 1994, DOMINGAS; nr. 47.877 van 10 juni 1994, MAKENGO NZALAMESO; nr. 47.879 van 10 juni 1994, MADHI FAYALA. Voor arresten waarin geweigerd wordt een prejudiciële vraag te stellen omdat niet voldaan is aan de gestelde vereisten voor een schorsing, zie onder meer : nr. 47.869 van 10 juni 1994, KINDOKI MFUMU NSUKA; nr. 47.872 van 10 juni 1994, TSHIAMA NSIAMPASI; nr. 48.431 van 1 juli 1994, MPUTU) maar beval inmiddels toch de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing. De redenering van de Raad van State was gegrond op de volgende beginselen :

- de aangevoerde discriminatie lijkt ernstig, gelet op de door het Arbitragehof in zijn voormelde arrest nr. 20/93 van 4 maart 1993 naar voren gebrachte beginselen, wegens het totaal ontbreken van de mogelijkheid om een gerechtelijk kort geding aan te spannen tegen soortgelijke beslissingen;
- in die omstandigheden legt artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de Raad van State de verplichting op om een prejudiciële vraag te stellen over zijn eigen bevoegdheid en gegrond op een discriminatie die op grond van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verboden is;
- aangezien voldaan is aan de schorsingsvoorwaarden en de prejudiciële vraag alleen zin heeft in die fase van de procedure, dient zij gesteld te worden zodra de vordering tot schorsing wordt onderzocht, terwijl de voorlopige schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing wordt bevolen;
- in afwachting dat het Arbitragehof op de gestelde prejudiciële vraag antwoordt, dient geen uitspraak te worden gedaan over de eventuele bestaanbaarheid van de gewraakte bepalingen van de wet van 15 december 1985 met internationale rechtsregels, die vooraf rechtstreeks toepasselijk zouden moeten zijn verklaard in het interne recht en waarvan tevens de juiste strekking zou moeten worden bepaald.

Door zo te redeneren heeft de Raad van State de in een rechtsstaat toepasselijke regels niet geschonden, maar integendeel zich willen richten naar de interne rechtsorde zoals die onder meer bij de Grondwet en door de bijzondere wetgever wordt geregeld.

De aan het Arbitragehof gestelde prejudiciële vragen zijn trouwens doelloos geworden omdat het Hof vooraf, bij zijn arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 (1), de bestreden bepalingen van de wet van 6 mei 1993 had vernietigd, zodat de Raad van State met terugwerkende kracht zijn bevoegdheid heeft behouden om in voorkomend geval de tenuitvoerlegging te schorsen van alle, door de Commissaris-generaal of diens adjunct genomen bevestigende beslissingen, zoals hij ook alle beslissingen tot afwijzing van dringende verzoeken tot heronderzoek kan schorsen die door de minister of diens gemachtigde zijn genomen in het kader van de vroegere ontvankelijkheidsprocedure.

Bijgevolg blijft de Raad van State, zoals dat reeds het geval was voordat het Arbitragehof zijn arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 had gewezen, overstelpt met zaken. Bovendien

(1) Belgisch Staatsblad van 9 augustus 1994.

is de termijn waarbinnen uitspraak wordt gedaan over de vorderingen tot schorsing langer of korter naar gelang van de door de vreemdeling gekozen procedure (schorsing in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid of gewone schorsing) en de door de auditeur-rapporteur voorgestelde wijze van behandeling van de gewone schorsing (normale procedure of vereenvoudigde procedure, gegrond op de kennelijke niet-ontvankelijkheid of niet-gegrondheid van het verzoekschrift). In het licht van die context is het dat de rechtspraak over de vreemdelingengeschillen voor het gerechtelijk jaar 1994-1995, zowel wat de kwantiteit als wat de kwaliteit ervan betreft, moet worden begrepen.

Wat de mogelijkheid betreft waarover de rechter in kort geding zou beschikken, om nog te bevelen dat een maatregel tot verwijdering van het grondgebied, die hij als onwettig zou beschouwen en waarvan hij zou oordelen dat hij afbreuk doet aan een subjectief recht niet ten uitvoer mag worden gelegd, dient het volgende in overweging te worden genomen :

- 1^o het beginsel dat door het Hof van Cassatie (1) in dezen algemeen wordt vooropgesteld en dat, onder verwijzing naar de theorie van het werkelijke onderwerp van het beroep, erin bestaat de bevoegdheid van de rechter zitting houdend in kort geding te erkennen, met uitsluiting van die van de Raad van State, wanneer het rechtstreekse en werkelijke onderwerp van het verzoekschrift het laten vaststellen is van het bestaan van een subjectief, burgerlijk of politiek recht, of het laten veilig stellen van de inachtneming van zulk een recht;
- 2^o de specifieke bepalingen van de wet van 15 december 1980 die
 - enerzijds van de Raad van State de gemeenrechtelijke rechter maken om kennis te nemen van beroepen, zowel tot schorsing als ten principale, tegen elke maatregel tot verwijdering van het grondgebied waartoe besloten is met toepassing van de genoemde wet, zelfs indien het in werkelijkheid gaat om de erkenning van een subjectief recht dat in die wet besloten ligt, waardoor het een recht wordt van politieke aard (artikel 63, eerste lid, en 69, eerste lid, van de wet);

(1) Cass. , 15 oktober 1993; R.W. 1993-1994, 711, met de conclusie van advocaat-generaal D'HOORE; Cass., 14 januari 1994, R.W., 1994-1995, blz. 90; Cass., 17 november 1994, J.T., 1995, 316, met de opmerkingen van B. HAUBERT; Cass. 26 januari 1995; J.M.L.B., 1995, 944; R.W., 1995-1996, blz. 16.

- anderzijds het gerechtelijk kort geding verbieden ten opzichte van zulke maatregelen (artikel 63, tweede lid, van de wet).
 - De specifieke plaats die de rechtspleging tot -----
schorsing bij uiterst dringende noodzakelijk-

heid inneemt in de berechting van vreemde-

lingengeschillen.

Door toepassing van het "privilège du préalable" is elke administratieve handeling uitvoerbaar zolang de uitvoering ervan niet is geschorst bij rechterlijke beslissing, tenzij een tekst uitdrukkelijk anders heeft bepaald. Het is bekend : het loutere instellen van een vordering tot schorsing bij de Raad van State heeft niet tot gevolg dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing van rechtswege wordt geschorst; om die reden is het dat artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft voorzien in een procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Zelfs het aanwenden van deze rechtspleging heeft niet tot gevolg dat de tenuitvoerlegging van de maatregel van rechtswege wordt geschorst, zolang het bij uiterst dringende noodzakelijkheid gewezen arrest die schorsing niet heeft bevolen. Het Arbitragehof heeft dit in herinnering gebracht in zijn voormelde arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994 :

"Geen enkele tekst verbiedt de bevoegde overheid de negatieve beslissing van de Commissaris-generaal of diens adjunct uit te voeren wanneer hij de beslissing van de Minister of diens gemachtigde bevestigt ... In dat geval zal alleen een beslissing tot schorsing die wordt genomen door de Raad van State, en die eventueel bij dringende noodzakelijkheid wordt genomen door een voorzitter, onder voorbehoud van de bevestiging door de kamer waarbij de zaak aanhangig is gemaakt en na de vaststelling van het ernstige karakter van de middelen en van het nadeel, de verwijdering van het grondgebied verhinderen" (considerans B.5.9.7.).

Met toepassing van deze beginselen en aangezien uit de ervaring is gebleken dat talrijke verzoekschriften alleen nog om dilatoire redenen volgens de gewone procedure werden ingediend, is een einde gemaakt aan de praktijk die erin bestond de tenuitvoerlegging van elke maatregel tot verwijdering van het grondgebied, waarvan de schorsing van

tenuitvoerlegging bepaaldelijk bij de Raad van State was gevorderd, automatisch te schorsen zodra het verzoekschrift was ingediend (zie in verband met die praktijk de voorgaande commentaar).

Daaruit volgt dat de vreemdeling die de schorsing van de tenuitvoerlegging van een jegens hem genomen maatregel tot verwijdering van het grondgebied wenst te verkrijgen voordat deze maatregel binnen de toegemeten tijd vrijwillig ten uitvoer dient te worden gelegd of anders na afloop van die termijn onder dwang wordt uitgevoerd, wegens de in de regel toegekende korte termijnen om het grondgebied te verlaten, die schorsing moet vorderen onder aanvoering van de dringende noodzakelijkheid (1).

Het wekt bijgevolg geen verbazing dat de Raad van State meer dan vroeger uitspraak moet doen over vorderingen tot schorsing die zijn ingesteld onder aanvoering van de uiterst dringende noodzakelijkheid (251 arresten van de 2.068 gewezen arresten). De arresten zijn dan gewezen binnen zeer korte termijn en, zoveel mogelijk, voordat de overheid de bestreden maatregel onder dwang had kunnen laten uitvoeren. De schorsing in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid is trouwens bevolen in 51 gevallen, wat een aanzienlijk hoger gemiddelde vertegenwoordigt (20,3 %) dan dat met betrekking tot de schorsingen bevolen in het kader van de gewone procedure (68 gevallen van de 1.817 verzoekschriften, te weten 3,74 %). Dit fenomeen kan onder meer worden uitgelegd door de ernstiger aard van de in de rechtspleging bij uiterst dringende noodzakelijkheid aangevoerde bezwaren in verband met de wettigheid.

Naast de algemene oorzaken van niet-ontvankelijkheid van enige vordering tot schorsing, waarvan gedeeltelijk hierna sprake zal zijn (punt 4), blijkt dat één van de voornaamste oorzaken van niet-ontvankelijkheid van zulke verzoekschriften de constatering is geweest dat de aangevoerde uiterst dringende noodzakelijkheid niet voorhanden is.

De Raad van State heeft immers de volgende beginselen toegepast :

- de uiterst dringende noodzakelijkheid moet niet worden beoordeeld om reden van het loutere naderen van het tijdstip van de effectieve tenuitvoerlegging van de

(1) De omstandigheid dat de Raad van State niet in de mogelijkheid verkeert om in die aangelegenheid de door de wetgeving toegemeten termijnen in acht te nemen om uitspraak te doen over de gewone vorderingen tot schorsing, verandert niets aan die toestand, aangezien die termijnen in de regel langer zijn dan die welke aan de vreemdelingen worden toegekend om het grondgebied te verlaten.

handeling waarvan de schorsing wordt gevorderd, maar wel uit het oogpunt van de datum van kennisgeving van die handeling en van de uitvoerbaarheid ervan (vaste rechtspraak van de Raad van State : zie onder meer : nr. 50.279 van 21 november 1994, MB'LA; nr. 51.806 van 27 februari 1995, JUSZGZAK; nr. 52.308 van 20 maart 1995, IKOMBE; nr. 52.559 van 27 maart 1995, EDUARDO (voor de periode vóór het beschouwde tijdvak : nr. 42.690 van 26 april 1993, DITINA; nr. 42.691 van 26 april 1993, DINSUNDI NKALO; nrs. 46.444 tot 46.446 van 7 maart 1994, HARVAIL cs.);

- wanneer de verwijderingsmaatregel een bevel is om het grondgebied binnen een gegeven termijn te verlaten, moet de vordering tot schorsing met toepassing van de rechtspleging in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid bijgevolg in de regel ingediend worden voordat de genoemde termijn is verstreken (nr. 51.806 van 27 februari 1995, JUSZCZAK; nr. 50.281 van 21 november 1994, AMBAS - SALAZAR; nr. 51.561 van 7 februari 1995, MAISHA WA KASTA); als de laatste dag van de termijn op een feestdag valt, heeft de Raad van State nochtans logischerwijze aanvaard dat het verzoekschrift onder aanvoering van de uiterst dringende noodzakelijkheid nog mocht worden ingediend op de eerstvolgende werkdag (nr. 54.897 van 25 augustus 1995, MICHRAFI). Wanneer de aldus toegemeten termijn langer is dan de normalerwijze toegekende termijn van vijf dagen, wordt de uiterst dringende noodzakelijkheid evenwel beoordeeld volgens de algemene criteria voor de beoordeling van dat begrip. Het kan dus gebeuren dat de uiterst dringende noodzakelijkheid niet wordt erkend, terwijl het verzoekschrift wel degelijk is ingediend binnen de genoemde termijn, maar tamelijk lang na de kennisgeving van de handeling (nr. 51.966 van 3 maart 1995, VAN LELO);
- evenzo heeft de Raad van State geoordeeld dat een vordering tot schorsing met toepassing van de rechtspleging in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid, die was ingesteld na een gewone vordering tot schorsing, niet ontvankelijk was (nr. 51.150 van 17 januari 1995, NZUNDU MBOWOMONO).

Er zij ten slotte op gewezen dat de vordering, met toepassing van artikel 8, tweede lid, 6°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991, een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen moet bevatten, dit wil zeggen dat moet worden uitgelegd waarom het aanwenden van de gewone rechtspleging in kort- geding niet efficiënt zou zijn, wat in dezen, wegens de termijn die doorgaans wordt toegekend om het grondgebied te verlaten, niet erg moeilijk is.

- De beoordeling van het gevaar voor een ernstig

nadeel, aangevoerd door niet erkende kandidaat-

vluchtelingen tot staving van hun vordering tot

schorsing van beslissingen waarbij hun asiel-

aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard.

De Raad van State, die uitspraak heeft moeten doen over verscheidene vorderingen tot schorsing van beslissingen tot afwijzing van dringende verzoeken tot heronderzoek met het bevel het grondgebied te verlaten (te weten de beslissingen waarbij tot niet-ontvankelijkheid wordt besloten (bijlage 26ter), genomen in het kader van de vroegere procedure), heeft in verschillende arresten - na het weergeven van de passage van het verzoekschrift met de uiteenzetting van het gevaar voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel waarop de kandidaat-vluchteling zich beriep indien de beslissing ten uitvoer werd gelegd - geoordeeld dat dit gevaar voor nadeel niet bewezen was omdat de kandidaat-vluchteling zijn beweringen niet staaft, noch met concrete gegevens, noch met een overtuigend betoog en dat hij bijgevolg niet aantoonde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden handeling hem een nadeel of, op zijn minst, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kon berokkenen (zie onder meer : nr. 50.117 van 9 november 1994, MOSHARREF; nr. 50.121 van 9 november 1994, AKHTAR HUSSAINN; nr. 50.596 van 7 december 1994, IBRAHIM). De Raad heeft daar soms aan toegevoegd dat de bestreden beslissing waarbij tot niet-ontvankelijkheid werd besloten, door het feit zelf dat zij alleen gepaard ging met een bevel om het grondgebied te verlaten, alleen een loutere verwijdering van het grondgebied impliceerde en niet een gedwongen terugkeer naar het ontvluchte land (nr. 49.168 van 22 september 1994, BUT; nr. 50.118 van 9 november 1994, KHAN; nr. 50.119 van 9 november 1994, KUMAR DAM; nr. 54.416 van 7 juli 1995, MATONDO; nr. 54.515 van 12 juli 1995, POTO WANE).

De Raad van State heeft in andere zaken echter een andere oplossing gevonden. Deze rechtspraak steunt inzonderheid op de overweging dat indien de vordering tot schorsing ontvankelijk is en in het corpus ervan een concrete uiteenzetting bevat van de feiten die de kandidaat-vluchteling ertoe gebracht hebben zijn land te ontvluchten, en die rechtvaardigen dat hij de status van vluchteling krijgt, alsook een uiteenzetting van het gevaar voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat hij wellicht loopt als hij naar het ontvluchte land moet terugkeren, er grond is om de "ernst" te onderzoeken van de in de vordering tot

schorsing aangevoerde middelen onderzoekt (1). Die rechtspraak houdt tegelijk rekening met de uiteenzetting van de feiten van het verzoekschrift en met de uiteenzetting van het gevaar voor een nadeel, en onderzoekt de ene in het licht van de andere.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe procedure voor het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de aanvragen om als vluchteling te worden erkend en van het voormelde arrest van het Arbitragehof nr. 61/94 van 14 juli 1994, dat de bepalingen heeft vernietigd van de wet van 6 mei 1993 die tot gevolg hadden het administratief kort geding te verbieden voor de bevestigende beslissingen die niettegenstaande elk beroep uitvoerbaar zijn verklaard door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of zijn adjunct, heeft de Raad van State, in verschillende zaken, de vorderingen tot schorsing van zulke beslissingen afgewezen, door ervan uit te gaan dat niet voldaan was aan de tweede voorwaarde gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met betrekking tot het bestaan van een gevaar voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel (2).

Gelet op het voorgaande hebben sommige vreemdelingen dan met één enkel verzoekschrift de schorsing van de tenuitvoerlegging gevorderd van zowel de bevestigende beslissing van de Commissaris-generaal of zijn adjunct als van de maatregel tot verwijdering van het grondgebied (bevel om het grondgebied te verlaten of teruggedrijving), die vooraf was genomen door de minister of zijn gemachtigde, terzelfder tijd als de oorspronkelijke beslissing waarbij de aanvraag om als vluchteling te worden erkend niet-ontvankelijk wordt verklaard en waarvan de tenuitvoerlegging van rechtswege was geschorst door het instellen van een dringend beroep bij de Commissaris-generaal, maar die, zoals het de laatstgenoemde

(1) Zie inzonderheid de arresten nr. 41.165 van 26 november 1992, EVANS; nr. 41.168 van 26 november 1992, AFUA; nr. 41.413 van 17 december 1992, MOHAMMAD; nr. 41.420 van 17 december 1992, NDAYA LUKUSA; nr. 41.424 van 17 december 1992, MALIK; nr. 41.436 van 18 december 1992, MOHAMED; nr. 41.671 van 21 januari 1993, MUBBSHAR; zie eveneens voor een geval van schorsing van de tenuitvoerlegging van het bevel om het grondgebied te verlaten, ter kennis gebracht van een afgewezen kandidaat-vluchteling : nr. 42.076 van 25 februari 1993, MALIK; zie ook het arrest nr. 43.475 van 25 juni 1993, BENNANI.

(2) Zie onder meer de arresten nr. 51.317 van 26 januari 1995, KHALID MEHMOOD; nr. 51.319 van 26 januari 1995, MUDHANWAR; nr. 51.321 van 26 januari 1995, SOMKAJI; nr. 51.976 van 6 maart 1995, GHUFOOR; nr. 54.596 van 14 juli 1995, KHOSHABA.

toekomst daaraan uitdrukkelijk in zijn beslissing te herinneren, tevens van rechtswege opnieuw uitvoerbaar is geworden zodra de bevestigende beslissing van de Commissaris of zijn adjunct ter kennis is gebracht.

Zulke verzoekschriften zijn, als zij alleen middelen bevatten die de wettigheid van de bevestigende beslissing op de helling zetten, door de Raad van State afgewezen, steeds op grond van de omstandigheid dat niet voldaan is aan de tweede voorwaarde gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met betrekking tot het bestaan van een gevaar voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel (1).

Wanneer een verzoekschrift tevens middelen bevat die specifiek de wettigheid van alleen de maatregel tot verwijdering van het grondgebied ter discussie stellen, dan onderzoekt de Raad van State die middelen, en in voorkomend geval, beveelt hij de schorsing van de tenuitvoerlegging van de maatregel, voor zover uiteraard het door de vreemdeling aangevoerde gevaar voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel geacht wordt bewezen te zijn (2).

Deze rechtspraak is niet toegepast door andere arresten die voor vorderingen tot schorsing van bevestigende beslissingen van de Commissaris-generaal of zijn adjunct, dezelfde beginselen blijven toepassen als die welke zij toepassen op de beslissingen tot afwijzing van dringende verzoeken tot heronderzoek.

(1) Zie in die zin : nr. 54.374 van 6 juli 1995, ALI AZAM MOHAMMED.

(2) Zie in die zin : nr. 49.822 van 21 oktober 1994, SIASSA BULA (verwijdering van het grondgebied in strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden omdat nog geen regeling is getroffen in verband met de andere echtgenoot die eveneens kandidaat-vluchteling is); nr. 50.711 van 14 december 1994 (onwettigheid van een bevel om het grondgebied te verlaten, gegeven als gevolg van de beslissing waarbij de aanvraag om als vluchteling te worden erkend niet-ontvankelijk wordt verklaard, terwijl de vreemdeling als student nog steeds gemachtigd is om in het land te verblijven); nr. 51.172 van 17 januari 1995 KIADA KIAMUNTOKO (onwettigheid van een bevel om het grondgebied te verlaten, gegeven als gevolg van de beslissing waarbij de aanvraag om als vluchteling te worden erkend niet-ontvankelijk wordt verklaard, maar zonder dat vooraf is geantwoord op het vooraf ingediende verzoek om tot verblijf te worden gemachtigd om uitzonderlijke redenen).

Eerst toen er in die arresten, nadat besloten was een verzoek tot erkenning als vluchteling niet-ontvankelijk te verklaren, van uit is gegaan dat de situatie in het ontvluchte land zodanig veranderd was dat het in het verzoekschrift aangevoerde nadeel niet meer als vaststaande kon worden beschouwd tenzij er een concreet bewijs was voor het tegendeel, is aanvaard dat de vordering om die reden diende te worden afgewezen (1).

- De belangrijkste redenen waarom verzoekschriften

niet-ontvankelijk zijn verklaard.

- Vorderingen tot schorsing (tijdens de bewuste periode werd in 464 arresten de niet-ontvankelijkheid uitgesproken).

De belangrijkste reden waarom door kandidaat-vluchtelingen ingestelde vorderingen tot schorsing niet-ontvankelijk zijn verklaard (120 gevallen) was het feit dat het verzoekschrift ofwel geen concrete uiteenzetting bevatte van de feiten die de kandidaat-vluchteling ertoe gebracht hebben zijn land te ontvluchten en die de reden vormen waarom hem de hoedanigheid van kandidaat-vluchteling dient te worden toegekend, ofwel geen uiteenzetting bevatte van de kans op het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat hij zou ondervinden mocht hij ertoe gebracht worden terug te keren naar het land dat hij ontvlucht is (Zie bijvoorbeeld nr. 50.030 van 28 oktober 1994, DOS SANTOS).

In een beperkter aantal gevallen (13) is de vordering tot schorsing niet-ontvankelijk verklaard omdat ze geen uiteenzetting van de rechtsmiddelen bevatte. In dit opzicht behoort eraan te worden herinnerd :

- dat het aan de verzoeker staat aan te geven welke rechtsregels door de overheid geschonden zijn en concreet te preciseren waaruit die schending in feite bestaat;
- dat een loutere verwijzing naar de rechtsmiddelen die in het beroep tot nietigverklaring zijn aangevoerd niet aan die eis beantwoordt (nr. 51.237 van 19 januari 1995, SUNIL).

De Raad van State heeft tevens besloten de ontvankelijkheid van de vorderingen tot schorsing te bekijken

(1) Zie bijvoorbeeld de arresten nr. 49.169 van 11 oktober 1994, DURO KWAKU, en nr. 51.948 van 2 maart 1995, MUDASSAR.

in het licht van de vraag of de verzoeker op het ogenblik waarop de Raad van de vordering tot schorsing kennis dient te nemen al dan niet een geldige vordering tot nietigverklaring heeft ingesteld. Deze houding steunt op twee redenen :

- enerzijds is het, gelet op de termijn waarbinnen de vorderingen tot schorsing thans worden behandeld, onlogisch die vorderingen te onderzoeken, of zelfs, in voorkomend geval, de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan te bevelen, zolang niet vast staat dat de vreemdeling in kwestie een vordering tot nietigverklaring heeft ingesteld ten aanzien waarvan de bevoegde kamer zich over de zaak zelf zal dienen uit te spreken;
- anderzijds heeft de ervaring aangetoond dat de vreemdelingen bijna alle belangstelling voor hun beroep tot nietigverklaring verliezen zodra hun vordering tot schorsing verworpen is (zie het zeer hoge aantal arresten tot verwerping van beroepen tot nietigverklaring wegens een vermoeden van verlies van het vereiste belang); dat geldt a fortiori wanneer het bestaan van een beroep tot nietigverklaring nog niet definitief vast staat wanneer de bevoegde kamer van de vordering tot schorsing kennis dient te nemen.

Met toepassing van dat principe is een eerste reeks vorderingen tot schorsing kennelijk niet-ontvankelijk verklaard omdat er geen beroep tot nietigverklaring was ingesteld binnen de toegemeten termijn (19 arresten) of omdat de vordering tot schorsing na het beroep tot nietigverklaring was ingesteld (15 arresten).

Zo ook wordt, wanneer bij een beroep tot nietigverklaring een verzoek gaat om kosteloze rechtspleging te genieten, onmiddellijk over dat verzoek uitspraak gedaan. In geval van weigering wordt verzoeker verzocht zijn verzoekschrift van zegels te voorzien binnen vijftien dagen na de kennisgeving door de griffier. Gaat hij niet in op dat verzoek, dan wordt het beroep tot nietigverklaring ambtshalve van de rol afgevoerd (1), met als gevolg dat de beslissing niet kan worden vernietigd. Het wekt dan ook geen verwondering dat een aantal vorderingen tot schorsing om die reden niet-ontvankelijk zijn verklaard : 46 arresten (Zie in die zin : nr. 48.556 van 12 juli 1994, WALO-LOHOMBO).

In dezelfde gedachtengang zijn vorderingen tot schorsing niet-ontvankelijk verklaard omdat de verzoeker in het raam van zijn beroep tot nietigverklaring niet binnen een redelijke termijn, vastgesteld op vijfenzeventig dagen vanaf

(1) Artikel 81, tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State ("algemene procedureregeling").

de kennisgeving van de bestreden beslissing, het recht had gekwetten waarin voorzien is door artikel 70 van de algemene procedureregeling (81 arresten) (1) (2).

Tijdens de beschouwde periode heeft de Raad van State er tevens overeenkomstig artikel 17 van de gecoördineerde wetten constant aan herinnerd dat de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen een administratief rechtscollege is zodat tegen de beslissingen ervan in betwiste zaken geen vorderingen tot schorsing kunnen worden ingesteld : 36 arresten (Zie in deze zin : nr. 49.406 van 4 oktober 1994, MBOYO BOKETSU; nr. 49.654 van 13 oktober 1994, JYAN; nr. 49.833 van 21 oktober 1994, SETAKHR c.s.; nr. 49.987 van 28 oktober 1994, MUKENDI DIBELAYI), evenmin als tegen de beslissingen in betwiste zaken van andere administratieve rechtscolleges in andere aangelegenheden (nr. 39.417 van 19 mei 1992, WIAME; nr. 51.695 van 20 februari 1995, VAN HOOFF; nr. 53.902 van 21 juni 1995, verkiezing van de O.C.M.W.-raadsleden van Léglise).

Zo ook heeft de Raad van State systematisch de niet-ontvankelijkheid uitgesproken (28 arresten) van de vorderingen tot schorsing ingesteld tegen bevelen om het

(1) nr. 50.017 van 28 oktober 1994, LENGELO MUYANGANDU c.s. ("Overwegende dat een verzoeker die niet om kosteloze rechtspleging heeft verzocht, behoort te weten dat zodra de termijn voor het instellen van het beroep verstreken is, dat beroep slechts ontvankelijk is op voorwaarde dat het vereiste recht binnen een redelijke termijn gekwetten is; dat voor diegene aan wie de kosteloze rechtspleging geweigerd is, artikel 81 van de algemene procedureregeling die termijn vaststelt op vijftien dagen vanaf de kennisgeving van die weigering, dat wil zeggen vanaf het ogenblik waarop de belanghebbende weet dat het recht dient te worden gekwetten; dat er geen enkele reden bestaat om die twee situaties anders te behandelen; dat de redelijke termijn in casu liep tot vijftien dagen na de vervalddag, namelijk 12 augustus 1994, van de termijn voor het instellen van het beroep, dat wil zeggen tot 27 augustus 1994; overwegende dat de vorderingen tot schorsing niet-ontvankelijk zijn doordat geen enkel beroep tot nietigverklaring geldig is ingesteld"). Zie ook : nr. 51.434, LEDY NDOLUVUALU en nr. 51.435 van 31 januari 1995, NGINAMAU NDOMBASI; nr. 52.754 van 11 april 1995, ANDRICA c.s.; nr. 53.151 van 5 mei 1995, BENEKO; nr. 53.313 van 17 mei 1995, MALAMBA NSANGU.

(2) Zie de oorzaak van niet-ontvankelijkheid die specifiek is voor het beroep tot nietigverklaring in geval het recht gekwetten is buiten de aldus vastgestelde redelijke termijn.

grondgebied te verlaten die waren uitgevaardigd na negatieve beslissingen van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen als in het verzoekschrift alleen middelen tegen de beslissing van de Commissie werden aangevoerd. In dit geval is de Raad van State immers van oordeel dat hij aan de wil van de wetgever zou voorbijgaan door om redenen die rechtstreeks verband houden met de wettigheid van de rechtsprekende beslissing zelf, de schorsing te bevelen van een administratieve beslissing die zich ertoe bepaalt de voornoemde beslissing uit te voeren (Zie in deze zin : nr. 51.801 van 27 februari 1995, WILSON NA en nr. 54.522 van 12 juli 1995, YESSI - waarin er overigens aan herinnerd wordt dat de wetgever aan de internationale verplichtingen die hij had aangegaan, voldaan heeft door de verzoeker te laten beschikken over een schorsend beroep tot herziening voor het administratief rechtscollege dat de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen vormt -; nr. 49.353 van 29 september 1994, TSHISUAKA NGOYA; nr. 49.627 van 12 oktober 1994, BOREKCI; nr. 49.748 van 20 oktober 1994, KIANDANDA; nr. 54.069 van 29 juni 1995, KIABILUA KUANGA). Hetzelfde geldt wanneer over een administratief cassatieberoep tegen de beslissing van de Vaste Beroepscommissie nog geen uitspraak is gedaan (nr. 51.296 van 25 januari 1995, KAMPAMBWE; nr. 51.298 van 25 januari 1995, MBEYA MATULU; nr. 51.786 van 27 februari 1995, NKAZI NSADI KABANZI).

De Raad van State stemt er daarentegen mee in kennis te nemen van vorderingen tot schorsing ingesteld tegen bevelen om het grondgebied te verlaten uitgevaardigd na negatieve beslissingen van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen wanneer het verzoekschrift ook middelen bevat waarin een gebrek dat eigen is aan de maatregel tot verwijdering van het grondgebied wordt gehekeld. De Raad onderzoekt dan alleen de gegrondheid van die specifieke middelen (1) en beveelt, in voorkomend geval, alleen de schorsing van de tenuitvoerlegging van de maatregel tot verwijdering van het grondgebied.

De ontvankelijkheid van vorderingen tot schorsing gericht tegen de beslissingen tot weigering om nieuwe

(1) Zie bijvoorbeeld : nr. 54.601 van 14 juli 1995, GIHANI MATUZOLA (niet-ontvankelijkheid van de middelen gericht tegen de wettigheid van de beslissing van de Vaste Beroepscommissie; verwerping, na onderzoek, van de middelen ontleend aan de ontoereikende uitdrukkelijke motivering van het bevel om het grondgebied te verlaten en aan de schending van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden); nr. 51.431 van 31 januari 1995, AKYIA; nr. 51.656 van 16 februari 1995, MIAH HELAL; nr. 50.134 van 9 november 1994, MAHN; nr. 50.516 van 28 november 1994, DORU; nr. 50.135 van 9 november 1994, BLAGOEV c.s.; nr. 50.831 van 20 december 1994, RAFIQUE.

verzoeken om als vluchteling te worden erkend in aanmerking te nemen (bijlagen 13quater), waartoe besloten is met toepassing van artikel 50, derde lid, van de wet van 15 december 1980, is, harerzijds, onderzocht in het licht van het voornoemde arrest nr. 61/94 dd. 14 juli 1994 van het Arbitragehof. Zoals het Hof gesteld heeft (1), kan de vordering tot schorsing alleen dan niet-ontvankelijk worden verklaard als blijkt dat zij betrekking heeft op een louter bevestigende beslissing van de Minister of zijn gemachtigde.

Heel de kwestie komt uiteraard neer op het bepalen of de nieuwe aanvraag om als vluchteling te worden erkend al dan niet steunt op enig "nieuw gegeven" in de zin waarin de wetgever dat heeft gedefinieerd, namelijk een gegeven dat betrekking heeft op feiten of situaties die zich hebben voorgedaan na de laatste fase in de procedure waarin de vreemdeling ze had kunnen aanbrengen. Het gaat daarbij in essentie om bijzondere gevallen en het is dan ook gewaagd een precieze gedragslijn te willen opstellen uitgaande van de ter zake door de Raad van State gewezen arresten. Als de Raad, na onderzoek van het verzoekschrift en van het administratief dossier, van mening is dat er wel degelijk "nieuwe gegevens" aangevoerd zijn tot staving van het nieuwe verzoek om als vluchteling te worden erkend, oordeelt hij dat de vordering tot schorsing ontvankelijk is en beveelt hij, voor zover aan de voorwaarden voldaan is, de schorsing van de tenuitvoerlegging (Zie in die zin voor de beschouwde periode : nr. 48.840 van 31 augustus 1994, SAWAN; nr. 50.280 van 21 november 1994, GHULAM; nr. 53.203 van 10 mei 1995, SHEIKH; nr. 53.541 van 2 juni 1995, MOUSSA ISSA; nr. 54.811 van 21 augustus 1995, RAHBAR) (2); is de Raad echter net als de minister of diens gemachtigde van mening dat er inderdaad geen "nieuwe gegevens" aangevoerd zijn tot staving van een nieuwe aanvraag om als vluchteling te worden erkend, dan verklaart hij de vordering tot schorsing ingesteld tegen de beslissing om de verklaring niet in aanmerking te nemen niet-ontvankelijk (Zie in die zin : nr. 49.201 van 22 september 1994, KALONDJI MUKENDI; nr. 51.172 van 17 januari 1995, KIADA KIAMUNTOKO; nr. 51.963 van 2 maart 1995, MOUAWAD; nr. 52.254

(1) Consideransen B.5.8.1. en B.5.8.2.

(2) In dat opzicht dient erop te worden gewezen dat uit het arrest van het Arbitragehof (Considerans B.5.8.2.) blijkt dat de minister of zijn gemachtigde artikel 50, derde lid, niet kan toepassen wanneer vast staat dat de vreemdeling wel degelijk nieuwe gegevens naar voren heeft gebracht tot staving van zijn nieuwe aanvraag om als vreemdeling te worden erkend, maar dat hij integendeel in dat geval een nieuwe beslissing dient te nemen waarin hij de aanvraag niet-ontvankelijk verklaart, waartegen dan een nieuw dringend beroep kan worden ingesteld bij de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

van 15 maart 1995, NGOMA MATSANGA; nr. 53.540 van 2 juni 1995, MURTEZAN; nr. 54.320 van 5 juli 1995, MBOLA; nr. 54.560 van 13 juli 1995, BROWN; nr. 54.565 van 13 juli 1995, BEKIR).

De Raad van State heeft voorts geoordeeld dat noch een gewone vordering tot schorsing die subsidiair aan een vordering tot schorsing volgens de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid was ingediend (1), noch een gewone vordering tot schorsing ingediend na de afwijzing van een vordering tot schorsing volgens de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid (nr. 49.626 van 12 oktober 1994, GBEDEMAN NARSH KWAME; nr. 55.434 van 28 september 1995, SAMBU MANSONI c.s.; nr. 56.073 van 27 oktober 1995, BANDU LEMBE) ontvankelijk waren (2).

- Beroepen tot nietigverklaring.

Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 juli 1981 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in geval van beroep tegen de beslissingen bedoeld in de wet van 15 december 1980 behoort de vreemdeling die bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring indient, in België woonplaats te kiezen.

In sommige arresten aanvaardt de Raad van State dat aan deze verplichting is voldaan wanneer in het verzoekschrift een adres in België zonder meer vermeld staat; in

(1) nr. 51.961 van 2 maart 1995, AKSAHIM ("... verzoeker is gebonden door deze of gene procedure die hij gekozen heeft, met als gevolg dat hij subsidiair aan een uiterst dringende noodzakelijkheid die hij in de eerste plaats aanvoert, geen gewone dringende noodzakelijkheid kan aanvoeren; dat hij door zijn keuze gebonden blijft ook als de vordering alleen afgewezen is wegens een ontstentenis van bewijs van de beweerde uiterst dringende noodzakelijkheid")(Zie in dezelfde zin : nr. 48.741 van 19 augustus 1994, OWUSU ASANTE; nr. 48.738 van 19 augustus 1994, HARVAIL).

(2) Zie ook arrest nr. 56.096 van 27 oktober 1995, JUSCZAK ("... eenzelfde persoon kan de beide soorten vorderingen, die in verschillende omstandigheden van toepassing zijn, noch tegelijk, noch de ene na de andere, tegen eenzelfde handeling instellen zonder zichzelf tegen te spreken; ... daaruit volgt dat verzoeker gebonden is door deze of gene procedure die hij gekozen heeft, met als gevolg dat zodra volgens een van de procedures een vordering is ingesteld, volgens de andere procedure geen tweede vordering meer kan worden ingesteld, ongeacht de reden waarom de eerste vordering verworpen is").

andere arresten eist de Raad dat in het verzoekschrift uitdrukkelijk een woonplaats wordt gekozen, terwijl het louter opgeven van een adres niet volstaat. Tijdens de beschouwde periode heeft hij dan ook herhaaldelijk (21 arresten) besloten dat een beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk was door erop te wijzen dat de vreemdeling weliswaar een verblijfplaats in België had opgegeven maar er niet zijn woonplaats had gekozen in de zin van het voormelde artikel 2 (zie inzonderheid : nr. 49.365 van 4 oktober 1994, GUNEY "... thans verblijf houdende te ..., maar zonder gekozen woonplaats in België"); nrs. 54.718 tot 54.722 van 20 juli 1995, ALIOUA c.s.; nrs. 54.736 tot 54.739 van 20 juli 1995, MARK c.s.).

Overeenkomstig de reeds besproken rechtspraak betreffende de ontvankelijkheid van de vorderingen tot schorsing, heeft de Raad van State tijdens de beschouwde periode herhaaldelijk (27 arresten) besloten tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring aangezien verzoeker het recht wel gekweten had, doch niet binnen de redelijke termijn van vijfenzeventig dagen vanaf de kennisgeving van de bestreden beslissing (Zie inzonderheid : nr. 51.434 van 31 januari 1995, LEDY NDOLUVUALU; nr. 51.435 van 31 januari 1995, NGINAMAU NDOMBASI; nr. 52.092 van 8 maart 1995, NGALULA NBUYI).

Van verscheidene beroepen tot nietigverklaring gericht tegen beslissingen waarbij aanvragen om erkenning als vluchteling niet-ontvankelijk waren verklaard, is ook verklaard dat ze te laat waren ingesteld omdat ze niet ingesteld waren binnen zestig dagen na de kennisgeving van de voormelde beslissingen op de gekozen of de met toepassing van artikel 51bis van de wet van 15 december 1980 als gekozen vermoede woonplaats (37 arresten) (1).

(1) Met toepassing van dit artikel :

- moet de vreemdeling die vraagt om als vreemdeling te worden erkend zijn woonplaats in België hebben bij zijn verklaring als of bij zijn aanvraag tot erkenning van zijn status als vreemdeling;
- wordt hij, zo hij niet uitdrukkelijk een woonplaats heeft gekozen, geacht op het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen woonplaats te hebben gekozen;
- moet elke wijziging van deze aldus gekozen woonplaats bij een ter post aangetekende zending medegedeeld worden aan de Commissaris-generaal en aan de Minister van Binnenlandse Zaken;
- is elke kennisgeving geldig wanneer ze naar de aldus gekozen woonplaats wordt verstuurd bij een ter post aangetekende zending of per bode tegen ontvangstbewijs.

Wat betreft de kennisgeving van de beslissingen die volgens de oude procedure van niet-ontvankelijkheid zijn genomen (beslissingen tot verwerping van dringende verzoeken tot heronderzoek - Bijlagen 26ter), heeft de Raad van State erop gewezen (nr. 50.884 van 21 december 1994, BARRY; nr. 56.263 van 17 november 1995, NSINGI; nr. 56.265 van 17 november 1995, MIEZI) :

- dat de kandidaat-vluchteling geacht wordt woonplaats te hebben gekozen op het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen wanneer hij niet uitdrukkelijk in België een woonplaats heeft gekozen;
- dat van de beslissing tot verwerping door de minister of diens gemachtigde dan ook geldig kennis is gegeven door de aangetekende zending aan het Commissariaat-generaal;
- dat de vermelding van een verblijfplaats, of zelfs van een gekozen woonplaats in het dringend verzoek tot heronderzoek dat aan het Commissariaat-generaal is gericht, niet aan de minister of diens gemachtigde kan worden tegengeworpen zolang deze daar niet geldig door de kandidaat-vluchteling van op de hoogte is gebracht.

Er is tevens aan herinnerd dat de beroepstermijn niet ingaat op het ogenblik dat men effectief inzage neemt van de kennisgeving, maar reeds zodra de kennisgeving afgegeven is op de gekozen woonplaats, terwijl het aan de verzoekende partij staat om de nodige regelingen te treffen om daar op elk moment bereikbaar te zijn. Die afgifte staat dus gelijk aan een kennisgeving zelfs als de verzoekende partij daarbij niet persoonlijk aanwezig was (nr. 50.898 van 21 december, BINDA).

Ten slotte dient erop te worden gewezen dat een latere kennisname van de beslissing door de kandidaat-vluchteling geen nieuwe kennisgeving vormt waardoor een nieuwe beroepstermijn voor de Raad van State zou ingaan (nr. 56.264 van 17 november 1995, KIMPIAN).

Toen gebleken is dat een kandidaat-vluchteling ten minste twee keer een valse identiteit had gebruikt om op frauduleuze wijze als politiek vluchteling te worden erkend, heeft de Raad van State de niet-ontvankelijkheid uitgesproken van het beroep dat was ingesteld tegen de tweede beslissing van niet-ontvankelijkheid die ten aanzien van de belanghebbende was genomen, hetzij omdat het belang waarop verzoeker zich beriep onwettig was (nr. 52.391 van 22 maart 1995, TOURE; nr. 54.926 van 6 september 1995, OSEI KEVIN - hierbij gaat het om arresten gewezen door de kamer die over de zaak zelf bevoegd was -, hetzij omdat het verzoekschrift

niet-ontvankelijk was doordat daarin de echte identiteit niet vermeld stond (1).

- Overzicht van enkele antwoorden op de rechts-

middelen.

Tijdens de beschouwde periode heeft de Raad van State er herhaaldelijk op gewezen dat een gebrek van de kennisgeving de wettigheid van de bestreden beslissing niet aantast en dus niet tot de nietigverklaring ervan kan leiden (nr. 49.352 van 29 september 1994, BENAYAD; nr. 49.430 van 5 oktober 1994, LUMBALAWA LUMBALA; nr. 49.575 van 11 oktober 1994, DIALLO; nr. 50.422 van 25 november 1994, VDLUZOLO NGODA; nr. 50.736 van 15 december 1994, BOTWE; nr. 51.165 van 17 januari 1995, AKAKPO; nr. 51.505 van 2 februari 1995, NDOMBASI KIAMBO; nr. 52.151 van 9 maart 1995, SARPONG; nr. 52.893 van 13 april 1995, BUATIMA; nr. 54.490 van 11 juli 1995, OPANGO).

De Raad heeft er eveneens constant op gewezen (nr. 49.659 van 13 oktober 1994, MUHAMMAD; nr. 49.661 van 13 oktober 1994, BALDWINDER; nr. 50.422 van 25 november 1994, VLUZOLO NGODA; nr. 50.137 van 9 november 1994, SINGH DEOL; nr. 50.260 van 17 november 1994, KEJANS TASAWAR; nr. 50.732 van 15 december 1994, GURMIT; nr. 51.165 van 17 januari 1995, AKAKPO; nr. 51.505 van 2 februari 1995, NDOMBASI KIAMBO; nr. 52.151 van 9 maart 1995, SARPONG; nr. 52.893 van 13 april 1995, BUATIMA), dat artikel 25 van de wet van 15 december 1980, betreffende de minimumtermijn waarbinnen de vreemdeling in kwestie verplicht kan worden het grondgebied te verlaten, alleen van toepassing is op die vreemdelingen tegen wie een ministerieel terugwijzingsbesluit of een koninklijk uitzettingsbesluit is uitgevaardigd. Het heeft dus geen betrekking op de kandidaat-vluchtelingen tegen wie een bevel om het grondgebied te verlaten uitgevaardigd is ten gevolge van een beslissing tot afwijzing van hun asielaanvraag.

De Raad heeft overeenkomstig zijn rechtspraak van voor de inwerkingtreding van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen geoordeeld dat aan de verplichting tot uit-

(1) nr. 53.079 van 3 mei 1995, OSEI; nr. 53.674 van 12 juni 1995, AVTAR; nr. 53.608 van 12 juni 1995, BOSOMTWEI KWASI; nr. 54.242 van 3 juli 1995, AKYIREM (dat zijn arresten geweest door de voor de schorsing bevoegde kamer). Dezelfde redenering is door deze kamer opgebouwd ten aanzien van vorderingen tot schorsing die gericht waren tegen een beslissing van niet-ontvankelijkheid van een eerste aanvraag om als vluchteling te worden erkend (nr. 53.675 van 12 juni 1995, KWAME APPIAH; nr. 53.615 van 12 juni 1995, AIGBE).

drukkelijke motivering die zowel opgelegd is door de voormelde wet als door artikel 62 van de wet van 15 december 1980 (1) voldaan was, wanneer verwezen werd naar een bijlage bij de bestreden beslissing of naar een andere handeling of een ander advies dat voordien ter kennis van de belanghebbende was gebracht (nr. 48.995 van 9 september 1994, BOSANGE BABAYA; nr. 50.427 van 25 november 1994, DAOUDI; nr. 51.173 van 17 januari 1995, ZUBEIROU; nr. 51.330 van 26 januari 1995, MORTUZA; nr. 52.090 van 8 maart 1995, ISMAIL; nr. 53.575 van 7 juni 1995, SOKI; nr. 53.604 van 9 juni 1995, BANUSHI; nr. 54.321 van 5 juli 1995, KPODAR ANANI; nr. 55.260 van 21 september 1995, MOHAMMAD MIZANUR). Zo is er ook op gewezen dat de omstandigheid dat het advies of de handeling geen deel uitmaakte van de kennisgeving van de beslissing, terwijl dat wel degelijk de bedoeling van de steller ervan was, geen gebrek van de kennisgeving vormt en de wettigheid van de beslissing zelf, die op regelmatige wijze gemotiveerd is, dan ook niet aantast (nr. 51.179 van 17 januari 1995, FARRUK; nr. 53.427 van 29 mei 1995, GOTTA).

Wat betreft de concrete draagwijdte van de verplichting om de juridische motieven aan te geven van een beslissing van niet-ontvankelijkheid van een verzoek om als vluchteling te worden erkend, is overigens gepreciseerd dat de verplichting tot uitdrukkelijke motivering niet inhield dat uitdrukkelijk behoorde te worden verwezen naar de criteria vermeld in artikel 52 van de wet van 15 december 1980, voor zover verzoeker alleen reeds door het lezen van de bestreden beslissing weet op grond van welke redenen die bepaling is toegepast (2).

(1) Er moet worden opgemerkt dat andere bepalingen van die wet (de artikelen 4, 8, 11, tweede lid, 13, derde lid, 23, 46, 57/6, tweede lid, 57/22, 57/23bis, 61 en 66, derde lid) eveneens betrekking hebben op de verplichte uitdrukkelijke motivering.

(2) nr. 49.819 van 21 oktober 1994, KILIC ("... Wanneer de Commissaris-generaal uitdrukkelijk aangeeft dat het verhaal van verzoeker tegenstrijdigheden bevat en uit de lucht gegrepen is, is het duidelijk dat hij van oordeel is dat de asielaanvraag klaarblijkelijk steunt op motieven die totaal vreemd zijn aan het asiel, omdat ze bedrieglijk is en ze bijgevolg geen verband houdt met de criteria bepaald bij het Verdrag van Genève, noch met andere criteria die de toekenning van asiel wettigen"). Zie nog bij wijze van voorbeeld : nr. 51.173 van 17 januari 1995, ZUBEIROU.

In antwoord op het middel dat ontleend was aan de schending van de rechten van verdediging in het raam van de procedure van onderzoek van de ontvankelijkheid van de aanvragen om als vluchteling te worden erkend, heeft de Raad van State de volgende principes in herinnering gebracht (nr. 53.559 van 7 juni 1995, KRISNHA; nr. 54.451 van 10 juli 1995, KHAN LITON; nr. 54.453 van 10 juli 1995, COSTEA; nr. 49.815 van 21 oktober 1994, EKER; nr. 53.205 van 10 mei 1995, BARRY THIerno) :

- geen enkele wets- of verordeningsbepaling verplicht de Commissaris-generaal of zijn gemachtigden ertoe de aandacht van de kandidaat-vluchteling die hij verhoort te vestigen op de tegenstrijdigheden of het gebrek aan samenhang in zijn opeenvolgende relazen;
- de opdracht van deze overheid bestaat er niet in de kandidaat-vluchteling bij te staan in zijn inspanningen om de status die hij opeist toegekend te krijgen, maar, in het eerste stadium van de procedure, objectief alle elementen op te tekenen die hem in staat moeten stellen te beslissen of de aanvraag al dan niet bedrieglijk of kennelijk ongegrond is;
- het verhoor op de Dienst Vreemdelingenzaken of op het Commissariaat-generaal heeft niet tot doel een debat aan te gaan over de samenhang van de uitlatingen van de kandidaat-vluchteling maar dient alleen om de betrokken overheden in staat te stellen zich met kennis van zaken over de ontvankelijkheid van de aanvraag uit te spreken door inzonderheid na te gaan of de motieven van de vreemdeling die vraagt om als vluchteling te worden erkend steek houden en eerlijk zijn;
- het algemene principe van de rechten van verdediging speelt niet mee in dit louter administratieve stadium van de procedure.

Zo ook wil een vaste rechtspraak dat de betwistingen betreffende beslissingen genomen ter uitvoering van de wet van 15 december 1980 en de besluiten tot toepassing ervan geen verband houden met een burgerlijk recht of met een beschuldiging in strafzaken en dus niet binnen de werkingssfeer vallen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (nr. 50.278 van 21 november 1994, KINKELA c.s.; nr. 53.201 van 10 mei 1995, ISOKOLO BOSEMBO; nr. 53.436 van 29 mei 1995, PUATU PANZIA; nr. 52.123 van 8 maart 1995, ATTA). Dat is uiteraard het geval met de beslissingen tot verwerping van aanvragen om als vluchteling te worden erkend.

Uitgezonderd het middel ontleend aan de schending van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, is de meest voorkomende reden om beslissingen van niet-ontvankelijkheid van verzoeken om als vluchteling te worden erkend te schorsen of nietig te verklaren de ontstentenis van een passende uitdrukkelijke motivering en, bijgevolg, de kennelijke beoordelingsfout die door de overheid is begaan bij haar beslissing om op basis van een ontoereikende motivering te besluiten dat de aanvraag met toepassing van artikel 52 van de wet van 15 december 1980 niet-ontvankelijk is (nr. 50.269 van 18 november 1994, COVACI; nr. 51.053 van 6 januari 1995, BENNEBAREK; nr. 51.233 van 19 januari 1995, MANDALA WA MANDALA; nr. 51.236 van 19 januari 1995, MOFAMBALA MANDJEKA; nr. 51.954 van 2 maart 1995, LEBAKO; nr. 53.180 van 9 mei 1995, ZAHER KHAN SHINWARI; nr. 53.438 van 29 mei 1995, FINKUNDI MAMBWENI). In dat opzicht heeft de Raad van State erop gewezen dat, in de zin van die bepaling, datgene klaarblijkelijk is waarvan het bestaan of de aard voor een redelijke geest dermate overtuigend als aannemelijk overkomt dat nader onderzoek niet nodig lijkt (nr. 53.200 van 10 mei 1995, KALONDA BIOWO; nr. 53.578 van 7 juni 1995, MPISOMI; nr. 53.581 van 7 juni 1995, MUINDU BELA).

Wat betreft de door het voormelde artikel 52 georganiseerde procedure van ontvankelijkheid, heeft de Raad van State er constant aan herinnerd dat het Verdrag van Genève in geen enkele procedure voorziet volgens welke de verdragsluitende Staten een wel bepaalde persoon als vluchteling dienen te erkennen, met als gevolg dat deze Staten ter zake over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, inzonderheid wat betreft de organisatie van een procedure voor onderzoek van de ontvankelijkheid van een asielaanvraag (Zie in deze zin : nr. 51.174 van 17 januari 1995, UWAILA LOVETH; nr. 53.578 van 7 juni 1995, MPISOMI; nr. 53.610 van 12 juni 1995, DIABAKA MIEZI).

Tijdens de beschouwde periode heeft de Raad van State herhaaldelijk het middel afgewezen dat ontleend is aan de schending van de redelijke termijn in de besluitvorming van de bevoegde administratieve overheid, hetzij omdat de termijn in kwestie niet onredelijk was (nr. 50.180 van 14 november 1994, NICULESCU ION; nr. 50.838 van 20 december 1994, KAZANDJIAN; nr. 50.949 van 21 december 1994, MOUSTAPHA CHAIRI; nr. 51.228 van 19 januari 1995, MPOYI WA MPOYI; nr. 51.240 van 19 januari 1995, CANCIUC; nr. 51.296 van 25 januari 1995, KAMPAMBWE), hetzij omdat het verstrijken van die termijn de vreemdeling geen nadeel had kunnen berokkenen (nr. 50.126 van 9 november 1994, KEMBO TETANI; nr. 50.838 van 20 december 1994, KAZANDJIAN; nr. 51.330 van 26 januari 1995, MORTUZA; nr. 52.347 van 22 maart 1995, DIKUTALA; nr. 54.490

van 11 juli 1995, OPANGO DJUNGA), hetzij nog omdat het verstrijken van een, zelfs onredelijke, termijn niet tot het ontstaan van enig recht op verblijf had geleid (nr. 54.783 van 8 augustus 1995, NSAKA) en het, gesteld zelfs dat zulk een vertraging een fout zou kunnen vormen, niet tot de bevoegdheid van de rechter inzake machtsoverschrijding zou behoren om die vertraging als een fout te bestempelen, noch om te beslissen op welke wijze het door die fout veroorzaakte nadeel zou moeten worden voorkomen of hersteld (nr. 53.677 van 12 juni 1995, SABIR; nr. 54.900 van 28 augustus 1995, GHALEM).

Wat betreft de beoordeling van de wettigheid van beslissingen tot afwijzing van aanvragen om machtiging tot verblijf ingesteld op basis van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980, heeft de Raad van State de gelegenheid gehad aan de volgende principes te herinneren :

- de aanvraag om machtiging tot verblijf ingediend vanop het grondgebied van het Rijk is een uitzondering op de algemene regel dat elke aanvraag om machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden door de vreemdeling moet worden gedaan vanuit de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland (nr. 55.204 van 19 september 1995, PALISVAN);
- alleen wanneer de vreemdeling zich terecht kan beroepen op buitengewone omstandigheden, kan hij die aanvraag vanop het Belgische grondgebied doen (nr. 55.204 van 19 september 1995, PALISVAN);
- het begrip "buitengewone omstandigheden" in de zin van het voormelde artikel mag dus niet worden verward met de argumenten die de vreemdeling overigens behoort aan te voeren tot staving van zijn vraag om machtiging tot verblijf (nr. 55.204 van 19 september 1995, PALISVAN; nr. 52.347 van 22 maart 1995, DIKUTALA). Dat begrip heeft daarentegen betrekking op de redenen waarom de aanvraag uitzonderlijk in België wordt gedaan (1);
- een aanvraag om machtiging tot verblijf ingediend met toepassing van dat artikel 9, derde lid, vergt bijgevolg een dubbel onderzoek door de overheid :

enerzijds een onderzoek van de ontvankelijkheid van de aanvraag zelf in het licht van de aangevoerde buitengewone omstandigheden;

(1) nr. 53.032 van 25 april 1995, GHARBI en nr. 53.736 van 15 juni 1995, TAMBAKI TIBASAGA (de buitengewone omstandigheden zijn die welke de vreemdeling hebben belet de machtiging ter plaatse "af te halen").

anderzijds een onderzoek van de gegrondheid zelf van de aanvraag om verblijf (1);

- pas wanneer de overheid besluit dat de aanvraag wegens de aangevoerde buitengewone omstandigheden ontvankelijk is, dient zij zich over de gegrondheid ervan uit te spreken (2).

Wat betreft de houding die de overheid waarbij zulk een aanvraag aanhangig is gemaakt, dient aan te nemen, heeft de Raad van State tijdens de beschouwde periode de volgende principes gehanteerd :

- een beslissing tot verwerping van een aanvraag om machtiging tot verblijf ingediend met toepassing van artikel 9, derde lid, mag niet op een stereotiepe motivering berusten (nrs. 50.115 van 9 november 1994 en 53.591 van 7 juni 1995, MPESSE MUAKA), maar behoort zowel in te gaan op de omstandigheden die de vreemdeling als "buitengewone omstandigheden" aanvoert (nrs. 50.115 van 9 november 1994 en 53.591 van 7 juni 1995, MPESSE MUAKA; nr. 53.665 van 12 juni 1995, ZAKHNINI EL OUAZNA; nr. 54.764 van 28 juli 1995, LAMASANU), als, wanneer zulke omstandigheden aanwezig zijn, op de redenen die aangevoerd zijn voor de erkenning van een recht op verblijf of het verkrijgen van een machtiging tot verblijf (nr. 55.261 van 21 september 1995, MAGIN);
- een aanvraag om machtiging tot verblijf ingediend met toepassing van artikel 9, derde lid, na de beslissing om de vreemdeling van het grondgebied te verwijderen heeft

(1) nr. 51.813 van 28 februari 1995, BUSHATI LUMNIJE (er wordt op gewezen dat in dit arrest het aanvoeren van een recht op verblijf een eventuele toepassing van artikel 9, derde lid, van de wet niet uitsluit - voor de aanvragen ingediend na 1 maart 1994, de datum van inwerkingtreding van artikel 12bis van de wet van 15 december 1980, dient echter met dat artikel rekening te worden gehouden); nr. 55.204 van 19 september 1995, PALISVAN.

(2) nr. 55.204 van 19 september 1995, PALISVAN (in dat arrest wordt ervan uitgegaan dat het school lopen van de kinderen tijdens het voorlopige verblijf van de kandidaat-vluchtelingen op het grondgebied verband houdt met de gegrondheid van de aanvraag om verblijf die door de overheid niet onderzocht was, aangezien deze er terecht van uit was kunnen gaan dat de zaken die de vreemdeling als buitengewone omstandigheden had aangevoerd, zulks net niet waren).

- geen invloed op de wettigheid van deze beslissing (nr. 49.814 van 21 oktober 1994, PANA; nr. 51.428 van 31 januari 1995, AMEGAN; nr. 51.656 van 16 februari 1995, MIAH HELAL (dat arrest verwijst naar de datum waarop de beslissing tot verwijdering genomen is en niet naar de datum waarop van die beslissing aan de vreemdeling kennis is gegeven); nr. 53.884 van 21 juni 1995, MALLO; nr. 54.807 van 18 augustus 1995, RUBAYITA), die op het ogenblik waarop daartoe besloten is uiteraard niet gemotiveerd kon zijn in het licht van een nog niet gedane aanvraag (nr. 53.676 van 12 juni 1995, DAMAROIV);
- vóór de minister of zijn gemachtigde een maatregel tot verwijdering van het grondgebied neemt, dient deze daarentegen uitspraak te doen over de aanvraag om machtiging tot verblijf die de vreemdeling voordien heeft gedaan (nr. 51.172 van 17 januari 1995, KIADIA KIAMUNTOKO; nr. 53.317 van 17 mei 1995, MATONDO; nr. 51.811 van 28 februari 1995, SOTO VALDES);
 - in de uitdrukkelijke motivering van een beslissing tot verwijdering van het grondgebied nadat een aanvraag om machtiging tot verblijf is ingediend, moeten de redenen worden uiteengezet waarom die aanvraag afgewezen is (nr. 50.795 van 19 december 1994, LECA), hetzij omdat in de aanvraag geen buitengewone omstandigheden worden aangevoerd (nr. 53.032 van 25 april 1995, GHARBI), hetzij omdat de aangevoerde omstandigheden niet als buitengewoon worden beschouwd (nr. 51.812 van 28 februari 1995, KHMELEVSKIJ; nr. 51.326 van 26 januari 1995, AIT HEMOU; nr. 53.736 van 15 juni 1995, TAMBAKI TIBASAGA; nr. 51.329 van 26 januari 1995, BADROS), hetzij omdat, hoewel de aangevoerde omstandigheden als buitengewoon zijn erkend, de overheid oordeelt dat de vreemdeling zich niet kan beroepen op een recht op verblijf of dat er geen grond is om hem een machtiging tot verblijf te verlenen; wanneer aan die verplichting tot uitdrukkelijke motivering voldaan is door een beslissing van afwijzing van de aanvraag om machtiging tot verblijf die voordien genomen is en aan de vreemdeling ter kennis is gebracht, heeft de Raad van State geoordeeld dat de maatregel tot verwijdering van het grondgebied die later ten aanzien van de vreemdeling is genomen passend gemotiveerd is door de dubbele omstandigheid dat die vreemdeling niet als vluchteling was erkend en langer op het grondgebied verbleef dan de door artikel 6 van de wet gestelde termijn, waarbij het voorts niet nodig is tevens te verwijzen naar de beslissing tot afwijzing van de aanvraag om verblijf (nr. 50.135 van 9 november 1994, BLAGOEV);
 - wanneer de vreemdeling een aanvraag om machtiging tot verblijf indient nadat zijn aanvraag om als vreemdeling te worden erkend door de Vaste Beroepscommissie voor

Vluchtelingen verworpen is, doch vooraleer met toepassing van artikel 77, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 tot een maatregel tot verwijdering van het grondgebied besloten is, rijst de vraag of de overheid de voormelde aanvraag eerst in overweging dient te nemen, gelet op het feit dat het eerste lid van hetzelfde artikel de vreemdeling van rechtswege verplicht het grondgebied te verlaten zodra van de beslissing van de Vaste Beroepscommissie kennis is gegeven; de arresten die de Raad van State tijdens de beschouwde periode heeft gegeven, geven geen definitief antwoord op die vraag (Zie, in de zin van een bevestigend antwoord : nr. 51.811 van 28 februari 1995, SOTO VALDES; nr. 53.207 van 10 mei 1995, BANU; nr. 53.317 van 17 mei 1995, MATONDO. Zie in de zin van een ontkennend antwoord : nr. 54.601 van 14 juli 1995, GIHANI MATUZOLA).

Wat betreft de vreemdelingen die onder aanvoering van de status van "student" gemachtigd zijn langer dan drie maanden op het grondgebied te verblijven, heeft de Raad van State erop gewezen :

- dat alleen de minister kan beslissen een einde te maken aan dat verblijf, gewoon door middel van een bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 33bis) uitgevaardigd met toepassing van artikel 61, tweede lid, van de wet (nr. 52.776 van 12 april 1995, MOKUNA);
- dat de omstandigheid alleen dat de student avondlessen of lessen met gespreid lesrooster volgt op zich niet inhoudt dat het niet meer gaat om een onderwijs met volledig leerplan in de zin van artikel 59, vierde lid, van de wet en dat het bijgevolg aan de overheid staat uitdrukkelijk te vermelden om welke redenen zij oordeelt dat zulks het geval is (nr. 53.646 van 12 juni 1995, KATALAY; nr. 54.336 van 5 juli 1995, YOMBO; nr. 54.400 van 6 juli 1995, LANGUEH; nr. 54.600 van 14 juli 1995, IMMATH);
- dat wanneer de minister of zijn gemachtigde beslist een einde te maken aan het statuut van "student" wegens de te lange duur van de studies, hij dient aan te geven om welke redenen hij het advies van de academische overheden dat met toepassing van artikel 61, derde lid, van de wet verplicht moet worden ingewonnen, niet volgt (nr. 54.897 van 25 augustus 1995, MICHRAFI).

Tijdens de beschouwde periode heeft de Raad van State er herhaaldelijk aan herinnerd (18 nietigverklaringen op 41 gewezen arresten) dat de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, van toepassing zijn op de overeenkomstig de wet van 15 december

1980 genomen beslissingen, voor zover het gebruik van de talen niet uitdrukkelijk geregeld is door een specifieke bepaling van die wet, bij voorbeeld artikel 57/20 betreffende de keuze van de taal voor de rechtspleging voor de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen (Zie voor voorbeelden betreffende de asielpcedure : nr. 49.566 van 11 oktober 1994, KINGUYI; nr. 49.565 van 11 oktober 1994, KAPUKU KABASELE; nr. 50.321 van 23 november 1994, IKELE MUNZANA; nr. 50.322 van 23 november 1994, ZOLA; nr. 51.866 van 1 maart 1995, DEMBO DJUNGA; nr. 52.406 van 22 maart 1995, SOFINI KASIAMA; nr. 53.149 van 5 mei 1995, CAMARA-NABY; nr. 53.612 van 12 juni 1995, LUVETTE MAYENGA KEMI; nr. 53.784 van 16 juni 1995, NSIMBA VANGU. Zie voor een voorbeeld betreffende andere procedures : nr. 52.777 van 12 april 1995, LUMBAY).

Het onderzoek van de gegrondheid van de middelen ontleend aan de schending van de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is essentieel een bijzonder geval gebleken dat de Raad van State heeft dienen op te lossen in het licht van de ter zake door het Europees Hof voor de rechten van de mens gewezen arresten. De volgende principes treden naar voren :

- wanneer een schending van artikel 3 van het Verdrag wordt aangevoerd, onderzoekt de Raad van State of er in casu ernstige en bewezen motieven bestaan om aan te nemen dat de vreemdeling een reëel gevaar zou lopen te worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen als de maatregel tot verwijdering van het grondgebied wordt uitgevoerd (nr. 51.052 van 6 januari 1995, SINMAZ; nr. 51.559 van 7 februari 1995. Zie voor een nietigverklaring wegens onmenselijke behandeling : nr. 50.103 van 9 november 1994, OZKAN);
- als algemene regel kan worden gesteld dat het feit zelf van het nemen van een maatregel tot verwijdering van het grondgebied niet strijdig is met artikel 3 van het Verdrag voor zover deze maatregel genomen is overeenkomstig de terzake toepasselijke wettelijke bepalingen (nr. 52.110 van 8 maart 1995, ZABOUNOV; nr. 52.717 van 6 april 1995, MEFTAH); hetzelfde geldt voor de maatregel genomen ten aanzien van een niet erkende kandidaat-vluchteling, wanneer deze tot staving van zijn middel dezelfde feiten aanvoert als die welke hij had aangevoerd in zijn aanvraag om als vluchteling te worden erkend en de bevoegde overheid die aanvraag op geldige wijze heeft kunnen verwerpen (nr. 49.777 van 20 oktober 1994, NGUYEN; nr. 51.433 van 31 januari 1995, LUZZOLO; nr. 53.078 van

3 mei 1995, SANDA MBONGO; nr. 53.428 van 29 mei 1995, MAFUTA);

- wanneer de overheid eveneens geldig tot een maatregel tot tijdelijke verwijdering van het grondgebied heeft kunnen besluiten, beschouwt de Raad van State die maatregel niet als een schending van artikel 8 van het Verdrag, doordat zij geen definitieve scheiding van het gezin inhoudt, maar er alleen toe strekt de vreemdeling zijn situatie te laten regulariseren door de ter zake toepasselijke wetsbepalingen na te komen (nr. 51.052 van 6 januari 1995, SINMAZ; nr. 51.945 van 2 maart 1995, NGOY; nr. 50.055 van 3 november 1994, AKYAR; nr. 53.667 van 12 juni 1995, SOYSUREN; nr. 54.601 van 14 juli 1995, GIHANI MATUZOLA; nr. 54.898 van 25 augustus 1995, BOZINOVSKI);
- er weze aan herinnerd dat de Raad van State de wettigheid van de beslissingen die aan hem worden voorgelegd, inzonderheid in het licht van de voormelde artikelen 3 en 8, alleen kan nagaan op basis van die elementen die de administratieve overheid bekend waren op het ogenblik waarop deze de voornoemde beslissingen heeft genomen (nr. 54.914 van 4 september 1995, FIDAN; nr. 51.296 van 25 januari 1995, KAMPAMBWE; nr. 51.298 van 25 januari 1995, MBEYA MATULU).

In dezelfde gedachtengang heeft de Raad van State eraan herinnerd dat hij geen rekening kon houden met een huwelijk waarvan aan de overheid geen kennis was gegeven toen zij de beslissing heeft genomen (nr. 50.426 van 25 november 1994, OSEI), noch met een huwelijk dat aangegaan was na de maatregel tot verwijdering van het grondgebied die voor de Raad werd betwist en die daarvan de wettigheid dan ook niet kon aantasten (nr. 52.910 van 14 april 1995, MUTOMBO). Zo heeft de Raad ook gepreciseerd dat het aan de vreemdeling stond om dit nieuwe recht volgens de ter zake ingestelde procedure aan te voeren (nr. 52.910 van 14 april 1995, MUTOMBO).

Wat de gevolgen van een huwelijk voor een eventueel recht op verblijf betreft, heeft de Raad geoordeeld dat het feit alleen van met een tot verblijf gemachtigde vreemdeling gehuwd te zijn de vreemdeling niet ontsloeg van de verplichting om houder te zijn van de documenten die voor een regelmatige binnenkomst op het grondgebied vereist zijn

(nr. 50.831 van 20 december 1994, RAFIQUE. Zie echter voor een, blijkbaar alleenstaand, voorbeeld van een andersluidende redenering : nr. 51.478 van 1 februari 1995, EL KETYRY). Dat is overigens uitdrukkelijk vereist door artikel 12bis van de wet van 15 december 1980, dat van toepassing is op de aanvragen ingediend vanaf 1 maart 1994, de datum van inwerkingtreding van deze bepaling.

De Raad heeft er ten slotte op gewezen dat het recht op verblijf van de echtgenoot van een niet-EG vreemdeling die tot verblijf op het grondgebied gemachtigd was, inzonderheid afhankelijk was van de wil om met deze samen te wonen én van het werkelijk samenwonen vanaf de aankomst in België (1).

*

De discrepanties die op sommige punten in de rechtspraak aan het licht zijn gebracht, zullen zeer binnenkort met toepassing van artikel 92 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 aan de algemene vergadering van de afdeling administratie worden voorgelegd.

(1) nr. 51.328 van 26 januari 1995, SOUAF. Bij arrest nr. 4/96 van 9 januari 1996 heeft het Arbitragehof, in antwoord op een door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag, geoordeeld dat de eis van samenwoning niet strijdig was met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voor zover de in het voornoemde arrest bepaalde principes nagekomen waren. Zie eveneens de gevolgen van artikel 12bis van de wet, dat op 1 maart 1994 in werking is getreden.

2. Andere aangelegenheden.

Belang om voor de Raad van State op te treden.

De Vaste Commissie voor Taaltoezicht heeft er geen belang bij de nietigverklaring van een taalkader te vorderen dat, hoewel het niet uitdrukkelijk opgeheven is, voor het algemeen belang van geen enkel nut meer is, doordat op basis van dat kader overeenkomstig de taalwetgeving geen enkele administratieve eenheid meer georganiseerd is.

Het specifieke belang dat de V.C.T. put uit de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken gaat niet zover dat het haar in staat stelt ook een indirecte schending van de wetgeving te betwisten (Arrest nr. 53.689 van 13 juni 1995, Vaste Commissie voor Taaltoezicht tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Eerste Minister en de Minister van Verkeerswezen, en de Vlaamse Gemeenschap).

Bevoegdheid van de Raad van State.

- De Raad van State bevestigt in dit arrest dat hij bevoegd is om de door de uitvoerende macht verrichte benoemingen van magistraten van de rechterlijke orde - in casu een benoeming tot substituut-procureur-generaal bij het Hof van beroep - te vernietigen, waarbij hij overweegt dat hij, wanneer hij dat doet, hoegenaamd niet beslist een einde te maken aan de loopbaan van een rechter of hem uit zijn plaats te ontzetten, en dat hij zich evenmin mengt in de uitoefening van bevoegdheden die alleen hoven en rechtbanken bezitten, maar gewoon de gevolgtrekking maakt welke zij volgens de wetgever behoort te maken uit het feit dat de haar voorgelegde akte na een rechtsprocedure onwettig is bevonden (Arrest nr. 49.508 van 10 oktober 1994, BOSSUYT).

In hetzelfde arrest stelt de Raad van State eveneens vast dat uit geen enkel gegeven van het overgelegde administratief dossier blijkt dat een uitgesproken behoefte bestond een magistraat bijzonder gespecialiseerd in fiscale zaken - kwalificatie waaraan de benoemde voldeed en waarvan melding werd gemaakt in het benoemingsbesluit - te benoemen in het parket-generaal van het Hof van Beroep, en dat de afhandeling van fiscale zaken tot de algemene bevoegdheid van het Hof van Beroep behoort.

- Aan het Arbitragehof is een prejudiciële vraag gesteld : kunnen de beslissingen van een door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad ingestelde examen-commissie voor indienstneming aan de Raad van State ter toetsing worden

voorgelegd, aangezien anders een verschillende behandeling wordt ingesteld tussen ambtenaren die onder de uitvoerende organen ressorteren en ambtenaren die onder de wetgevende organen ressorteren, waardoor de laatstgenoemden elk rechterlijk beroep zou worden ontzegd ? (Arrest nr. 52.156 van 10 maart 1995, Charles-Antoine de MEESTER de BETZENBROECK tegen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

- Mocht de Raad van State bevelen dat stukken moeten worden overgelegd met toepassing van artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, in casu documenten van de bijzondere belastinginspectie die de verzoekende vennootschap noodzakelijk acht voor de eerbiediging van haar rechten van verdediging in het raam van haar fiscaal bezwaarschrift bij de gewestelijk directeur, dan zou de Raad zich inlaten met het verloop van een rechterlijke procedure waarvan de wettigheid wordt beoordeeld door de fiscale rechter en de rechter in hoger beroep en in laatste instantie wordt gecontroleerd door het Hof van Cassatie; noch uit de wet van 11 april 1994, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat de procedures waarin deze wet voorziet, te weten de vordering tot heroverweging en, in geval dat deze vordering wordt afgewezen, het beroep bij de Raad van State, in de plaats zouden komen van die welke van toepassing zijn bij de administratieve en justitiële gerechten met toepassing van de teksten die specifiek zijn voor elk ervan; de Raad van State heeft zich dan ook niet bevoegd verklaard om van de vordering tot schorsing kennis te nemen, aangezien het beroep niet-ontvankelijk is (Arrest nr. 54.901 van 29 augustus 1995, N.V. La Herseautoise tegen de Minister van Financiën).

- Een verzoeker bestreed de beslissing van een inspecteur der directe belastingen om naar zijn inkomsten onderzoeken te verrichten.

De Raad van State heeft herinnerd aan de artikelen 333, 354 en 359 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (1992) en aangenomen dat die termijnen zijn gesteld "teneinde de belasting-administratie in staat te stellen de nodige onderzoeken te verrichten voor de vestiging van de belasting die de belastingplichtige verschuldigd is", dat "die onderzoeken, ongeacht de hinder die zij de belastingplichtigen kunnen bezorgen, handelingen vormen ter voorbereiding van de vestiging van de belasting" en dat "gesteld dat in deze fase een onregelmatigheid (is) begaan, ze kan worden aangevoerd tot staving van een bezwaarschrift ingediend met toepassing van de artikelen 366 en volgende van het (voormelde) Wetboek, van beroep bij het Hof van beroep met toepassing van de artikelen 377 en volgende van hetzelfde Wetboek en van voorziening in cassatie met

toepassing van de artikelen 386 en volgende", zodat de Raad van State geen kennis kan nemen van dit beroep "zonder vooruit te lopen op de beslissingen die deze gerechten in voorkomend geval zullen nemen". De Raad van State heeft zich dan ook onbevoegd verklaard (Arrest nr. 53.348 van 18 mei 1995, CHRISTIAENS tegen de Minister van Financiën).

- Uit praktisch oogpunt is het dienstig erop te wijzen dat de Raad van State, overeenkomstig zijn constante rechtspraak, niet bevoegd is om aan particulieren advies te geven (Arrest nr. 52.690 van 4 april 1995, HATZIZERVOUDAKIS tegen De Post).

Dwangsom.

De benoeming van een gemeentesecretaris had aanleiding gegeven tot verscheidene door één verzoekster ingestelde beroepen, ter gelegenheid waarvan de benoemingen van haar mededingers vernietigd waren.

Nadat de Raad van State had vastgesteld dat alleen de sollicitatie van verzoekster ontvankelijk was en dat "de werkelijke redenen die de gemeentelijke overheid aanvoert om (haar) niet te benoemen en om (een derde) in die betrekking te kunnen benoemen onwettelijk (waren)", heeft hij geoordeeld dat de gemeenteraad ertoe gehouden was haar te benoemen en hem vanaf de vijftiende dag na de kennisgeving van het arrest een dwangsom van 25.000 frank per dag vertraging opgelegd.

De Raad is ervan uitgegaan "dat het onaanvaardbaar is" dat zulk een betrekking, die essentieel is voor de werking van de gemeente, nog niet vervuld was, en dát door de schuld van de verwerende partij zelf (arrest nr. 52.706 van 5 april 1995, BOURGEOIS tegen de Stad Saint-Hubert).

Fiscaal recht.

Door de provincies te verbieden om "op basis van" de personenbelasting die door de Staat wordt geheven "daarmee verwante heffingen" te innen, heeft de wetgever de provincieraden willen beletten op de inkomens een bijkomende heffing uit te voeren. Het nagestreefde doel is een met de tijd en de ruimte essentieel veranderlijke basis van inkomsten door vaste middelen, namelijk de middelen uit het Provinciefonds, te vervangen.

Volgens de wetgever kan de natuurlijke persoon niet worden beschouwd als "belastingobject", aangezien de belasting moet blijven samengaan met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en gevestigd moet worden rekening houdend met ieders draagkracht. De personenbelasting komt over als een inhouding door de overheid op de inkomsten van de

personen die op het nationaal grondgebied wonen, daar belangen hebben of er activiteiten ontwikkelen. Zulk een belasting heeft geen enkel rechtstreeks en uitsluitend verband met de persoon die haar verschuldigd is.

Doordat de verwijzing naar de "gezondheidszorg" geen enkele bijzondere bestemming van de heffing met zich brengt, strekt een heffing die wordt opgelegd voor het algemene provinciale optreden en inzake gezondheidszorg er in feite toe een tekort in de provinciale financiën in het algemeen weg te werken en, bijgevolg, de algemene financiering van de provincies te verzekeren.

Een heffing die bestemd is voor de algemene financiering van de provincie en, zonder dat ze enige belastbare grondslag bepaalt, op alle in het bevolkingsregister ingeschreven inwoners van de provincie zonder onderscheid en ongeacht hun middelen van toepassing is, is daarom niet minder een personenbelasting, want de natuurlijke personen zullen ze alleen kunnen betalen door middel van inkomens waarop de Staat reeds belastingen heeft geheven. Zij vormt wel degelijk een personenbelasting die door de Staat wordt geheven en waarvan het heffen voor de provincies verboden is door artikel 464 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (Arrest nr. 50.538 van 30 november 1994, COMBLIN en DECHAMBRE tegen de Provincie Luxemburg).

Gelijkheidsbeginsel.

In een arrest heeft de IVe Kamer geoordeeld dat recht op een gelijke behandeling dat iedere burger heeft, een recht is dat door de Grondwet werd ingevoegd in het belang van de burger zelf. Het komt dan ook aan de burger zelf toe te oordelen of hij het gelijkheidsbeginsel te zijnen opzichte geschonden acht en om in bevestigend geval dat recht veilig te stellen door het aanspannen van een geding. Het is niet aan de Raad van State om een verzoeker ambtshalve in bescherming te nemen tegen een miskennis van zijn recht op een gelijke behandeling.

De Raad van State heeft in dat arrest op duidelijke wijze gesteld waarom voor een burger een schending van het gelijkheidsbeginsel naar zijn oordeel niet de openbare orde raakt (Arrest nr. 52.227 van 15 maart 1995, A. TELMOUDI). In het arrest nr. 12.961, DUPONT, van 16 mei 1968 had de Raad die stelling reeds geponeerd, zonder te zeggen waarom (1).

(1) Weliswaar, kan men de stelling van de Raad in deze zaak niet op alle gevallen waarin het gelijkheidsbeginsel geschonden wordt geacht, doortrekken. Zo zal die schending wel van openbare orde worden geacht wanneer de essentiële belangen van de Staat of van de gemeenschap

Gewoon kort geding.

Degene die, zonder een machtiging van het college van burgemeester en schepenen, een kinderdagverblijf exploiteert waarin zij, tegen bezoldiging, kinderen van minder dan zeven jaar oppast, begaat een strafbaar feit waarop artikel 5 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 30 maart 1983 houdende oprichting van de Dienst voor Geboorte en Kinderen (O.N.E.) een correctionele straf stelt. De Raad van State heeft derhalve geoordeeld dat het nadeel dat de exploitante van het kinderdagverblijf verklaart te ondervinden wegens de sluiting van het verblijf die het gevolg was van die situatie, geen rechtmatig nadeel is, aangezien zij door de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing tot sluiting te vorderen, een activiteit beoogt verder te zetten die een strafbaar feit uitmaakt (arrest nr. 51.265 van 20 januari 1995, DENEVE / Brussels Hoofdstedelijk Gewest en gemeente Vorst).

- VT4 Limited vorderde voor de Rvst de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van 16.1.95 waarbij de Vlaamse minister van Cultuur en Brusselse Aangelegenheden de kabelmaatschappijen de toestemming weigert tot het doorgeven van het televisie-omroepprogramma van VT4.

Die weigering was gebaseerd op het Vlaams decreet van 4 mei 1994 betreffende de kabelnetten en de vergunning voor het aanleggen en exploiteren ervan en betreffende het bevorderen van de verspreiding en produktie van televisieprogramma's (zg. "Kabeldecreet"). Dit Kabeldecreet, gecombineerd met een vorig Kabeldecreet van 28.1.87, houdt enerzijds in dat slechts één niet-openbare Vlaamse televisievereniging zich richtend tot de hele Vlaamse Gemeenschap kan worden erkend en haar programma's op de kabel mogen worden doorgegeven - in casu VTM - zodat aan VT4 als Vlaamse niet-openbare televisievereniging geen tweede erkenning kan worden verleend. Anderzijds kunnen programma's van in andere lidstaten van de Europese Unie gevestigde omroeporganisaties wel vrij worden doorgegeven via de kabel, doch VT4, vennootschap naar Brits recht, is niet effectief onderworpen aan het toezicht van het Verenigd Koninkrijk.

In het eerste arrest (nr. 21.274), waardoor de bestreden beslissing voorlopig wordt geschorst, verklaart de Raad van State het eerste middel, waarin wordt aangevoerd dat het zogenaamde VTM-monopolie uitsluitend een economisch doel nastreeft, ernstig. Enerzijds baseert de Raad van State zich op het arrest 211/91, Commissie t/ Koninkrijk België, van

in het gedrang komen of de juridische grondslagen waarop de economische of morele orde van de maatschappij rust (cf. Jan VELAERS in "Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof", 1990, nrs. 246 en 247).

16.12.92 van het Hof van Justitie van de EG, luidens hetwelk het met dat monopolie werkelijk nagestreefde doel is de reclame-ontvangsten van de nationale omroepen veilig te stellen, hetgeen strijdig is met het principe van de vrijheid van dienstverlening van art. 56 EEG-verdrag. Anderzijds meent de Raad van State dat blijkens art. 2.1. van de zg. richtlijn "Televisie zonder Grenzen" het de ontvangststaat niet toekomt toe te zien op de naleving van de wettelijke voorschriften welke gelden in de uitzendstaat.

Het tweede arrest (nr. 51.964) bevestigt de voorlopige schorsing. De verwerende en de tussenkomende partijen hadden aan de hand van diverse gegevens gepoogd aan te tonen dat VT4 in feite een Vlaamse omroep was welke, louter om te ontsnappen aan de nationale omroepswetgeving, zich in een ander land had gevestigd, zodat de richtlijn TV zonder grenzen dan ook niet van toepassing was (arresten Hof van Justitie : 23/93, TV10, 5.10.94; 33/74, Van Binsbergen, 3.12.74). Voornoemde partijen hadden eveneens verwezen naar de doelstellingen van cultuurbeleid op grond waarvan volgens hen beperkingen zouden kunnen worden gebracht aan de vrijheid van dienstverlening van art. 59 EEG-verdrag. Daarbij kwam ook de ernst van de in het Verenigd Koninkrijk uitgeoefende controle en een eventuele aanpassing van de Europese regelgeving ter sprake. Zij vroegen om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

De Raad van State stelt eerst vast dat, prima facie, VT4 als een vanuit het Verenigd Koninkrijk uitzendende TV-maatschappij moet worden beschouwd, onder meer omdat men kan aannemen dat daar de "eindregie", zoals dat gewoonlijk wordt gedefinieerd, plaats heeft. De vraag of de ontwijkingstheorie moet worden toegepast op VT4 wordt ontkennend beantwoord, omdat de nationale regeling waaraan verzoekster zich per hypothese onttrekt niet een regeling is in verband met de uitoefening van het betrokken beroep welke ieder in de Lid-Staat gevestigde dienstenverstrekker eveneens moet naleven, maar een regel - meer bepaald artikel 7, 1^o, a), van het kabeldecreet van 28 januari 1987 - krachtens welke slechts één niet-openbare zich tot de gehele Vlaamse Gemeenschap richtende televisiemaatschappij mag worden erkend en verzoekster terecht betoogt dat dit voorschrift niet tegen haar kan worden ingeroepen ter ondersteuning van de ontwijkingstheorie, daar het, een monopolieregeling instellende, zelf strijdig is met het E.G.-verdrag.

Ook het argument in verband met de culturele doelstelling (pluriformiteit van de geschreven pers) wordt verworpen, onder meer omdat volgens het kabeldecreet 49 % van de inkomsten kunnen toekomen aan aandeelhouders van VTM die helemaal geen persactiviteiten ontwikkelen en de 51 % voor de geschreven pers gereserveerde aandelen eventueel door één enkel persbedrijf in bezit kunnen worden gehouden.

De Raad van State, na te hebben vastgesteld dat het kabeldecreet ter attentie van buitenlandse zenders wel degelijk een goedkeuringsvereiste instelt die betrekking heeft op het voldaan zijn aan de in het kabeldecreet zelf gestelde voorwaarden, ook die welke strijdig zijn met de richtlijn, weigert te onderzoeken of de Britse overheid in gebreke blijft haar uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen na te komen, daar het aan het Hof van Justitie, en niet aan de overheden van de Lid-Staten van ontvangst is, om dat uit te maken.

Tenslotte weigert de Raad van State ook in te gaan op het verzoek een prejudiciële vraag te stellen, vooreerst omdat hij daartoe niet verplicht is in het kader van een summier procedure, vervolgens omdat de snelheid waarmee de Raad van State een vordering tot schorsing dient af te wikkelen in beginsel niet te verenigen is met het stellen van een prejudiciële vraag (Arresten nr. 51.274 van 24 januari 1995, VT4 LIMITED en nr. 51.964 van 2 maart 1995 VT4 LIMITED).

- In dit arrest heeft de Raad van State uitdrukkelijk gesteld dat de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel duidelijk moet worden onderscheiden van de voorwaarde dat ernstige middelen moeten worden aangevoerd. De IVE Kamer meende dat te moeten stellen omdat vele verzoekers, geïnspireerd door het arrest LUPPENS, nr. 39.388, 26 mei 1992, zich steunden op de ernst van het middel om hun moeilijk te herstellen ernstig nadeel te staven (Arrest nr. 53.473 van 31 mei 1995, MISSORTEN).

- Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan voor een grondwettelijk erkend onderdeel van het Rijk, zoals de Vlaamse Gemeenschap, een specifiek karakter vertonen. De normale ongehinderde uitoefening door haar organen van haar door of krachtens de Grondwet toegekende bevoegdheden is een zaak van openbare orde. Het niet kunnen uitoefenen daarvan gedurende een periode welke langer is dan ingeval de schorsing niet zou worden uitgesproken kan een moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitmaken voor die gemeenschap. Ter zake ging het om het niet kunnen uitoefenen van een autonoom beleid inzake erkenning van vrije radio's, doordat de Franse Gemeenschap ongelimiteerde verhogingen van antennehoogte en van uitgestraalde vermogens mogelijk maakt (Arrest nr. 53.697 van 13 juni 1995, Vlaamse Gemeenschap).

De verzoeker vorderde de schorsing van een KB waarbij, in toepassing van art. 13, eerste lid, NGW, de voordracht van verzoeker voor het ambt van burgemeester werd afgewezen en de gemeenteraad om een nieuwe voordracht werd verzocht.

De Raad van State stelt vast dat met het afwijzen van de voordracht omdat de voorgedragene niet geschikt wordt geacht, het de bedoeling is te kunnen beschikken over een kandidaat die wel geschikt is om het ambt van burgemeester op te nemen, met alles wat dat inhoudt, dit wil zeggen, iemand die niet alleen gesteund wordt door een meerderheid van de gemeenteraadsleden maar die ook over de nodige morele eigenschappen en het nodige moreel gezag beschikt om op te treden als als vertegenwoordiger en vertrouwensman van de regering, onder meer bij het toepassen van de wetten, decreten en verordeningen. Daaruit volgt dat bij het onderzoek of de voordracht kan worden aanvaard, de Koning er zich niet moet toe bepalen vast te stellen dat de veroordelingen welke de verzoeker vroeger heeft opgelopen uitgewist zijn of dat zijn strafrechtelijke vervolging wegens fiscale fraude geëindigd is op een vrijspraak of wat daarop neerkomt, maar dat de Koning ook kan en moet nagaan of de desbetreffende gegevens een weerslag hebben op de geschiktheid, ook de morele geschiktheid van verzoeker om het ambt van burgemeester te vervullen. De vaststelling dat verzoekers gedrag niet onbesproken is, zelfs in de zin dat hij niet zal overkomen als iemand met het nodige gezag, kan een reden vormen om hem het burgemeestersambt niet toe te vertrouwen, voor zover althans die vaststelling op voldoende concrete, vaststaande en ter zake dienende gegevens berust.

De Raad van State was voorts van mening dat dat met ongunstige feiten uit een min of meer ver verleden rekening mag worden gehouden naargelang de ernst van die feiten en de mate waarin ze thans nog hun invloed laten gelden ten aanzien van de geschiktheid van iemand voor het burgemeestersambt, meer bepaald doordat zijn aanzien er nog steeds kan worden door aangetast aangezien er nog geen einduitspraak is gevallen op fiscaal gebied. De Koning, die inzake benoeming van burgemeesters over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, kan daaruit de conclusie afleiden dat het niet opportuun is de voorgedragene te benoemen, beoordeling waarbij de Raad van State zich niet in de plaats kan stellen van de regering.

- De artikelen 67 en 69 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium bepalen dat het college van burgemeester en schepenen voor de rechtbank van eerste aanleg kan vorderen dat in geval van overtreding de plaats in de vorige toestand wordt hersteld. De Raad van State heeft erop gewezen dat de situatie die het gevolg is van een arrest tot nietigverklaring van een stedebouwkundige vergunning dezelfde is als die welke zich voordoet ingeval wordt gebouwd zonder vergunning, dat voor de beslissing van het college om het herstel in de vorige toestand te vragen niet het akkoord van het Gewest vereist is en dat daaruit volgt dat de eventueel door de gemeente geleden schade in beginsel niet moeilijk te herstellen is.

Voorts heeft de Raad van State geoordeeld dat de kostprijs van de procedure die de gemeente zou moeten voeren om te verkrijgen dat de plaats in de vorige toestand wordt hersteld na een eventueel arrest waarbij de bouwvergunning wordt vernietigd, niet die mate van ernst vertoont die de wet vereist, te meer daar artikel 67, § 2, tweede lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium bepaalt dat de veroordeelde de kosten van de ambtshalve tenuitvoerlegging moet terugbetalen, op vertoon van een staat, begroot en uitvoerbaar verklaard door de beslagrechter. Bovendien is het nadeel dat de verzoekende gemeente aanvoert, in feite het nadeel dat een buur dreigt te ondervinden. Los van de vraag of de gemeente ook de belangen van een persoon kan verdedigen in de plaats van haar eigen belangen, moet worden opgemerkt dat het door de buur geleden nadeel niet noodzakelijkerwijs door verzoekende partij wordt gedragen. In casu voert deze niet aan dat zij een nadeel zou lijden dat, althans ten dele, persoonlijk zou zijn (arrest nr. 54.474 van 11 juli 1995, Stad Bastenaken / Waals Gewest).

Gezag van gewijsde.

Wanneer de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een door het college van burgemeester en schepenen afgegeven bouwvergunning wegens ontstentenis van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel is afgewezen, is het op basis van het gezag van gewijsde niet mogelijk hetzelfde nadeel aan te voeren om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie tot vernietiging van het besluit van het college waarbij de voordien verleende vergunning wordt ingetrokken; de draagwijdte van de beslissing van de bestendige deputatie is dezelfde als die van de door het college verleende bouwvergunning (Arrest nr. 52.170 van 10 maart 1995, V.Z.W. POUVOIR ORGANISATEUR DE L'ECOLE DES MARRONNIERS c.s. tegen de bestendige deputatie van de Provincieraad van Brabant en het Waals Gewest).

Leger.

- De Raad van State heeft het Arbitragehof in een prejudiciële vraag verzocht te oordelen of de rechtspositie van een verzoeker, beroepsmilitair afkomstig uit het tijdelijk kader, op wie artikel 25, § 2, van de wet van 13 juli 1976 betreffende de getalsterkte aan officieren en de statuten van het personeel van de krijgsmacht toepasselijk blijft ten gevolge van artikel 61 van de wet van 21 december 1990 houdende statuut van de kandidaat-militairen van het actief kader, en die zijn anciënniteit met één jaar

verminderd ziet ten opzichte van de beroepsmilitairen, een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (Arrest nr. 51.184 van 18 januari 1995, CHARLOT Christian tegen de Belgische Staat, Landsverdediging; zie ook de arresten DERNIEST, nr. 51.185; GEERS, nr. 51.191; BOURDHOUXE, nr. 51.192 en ISERENTANT, nr. 51.193).

- Verzoeker, die luitenant is bij de krijgsmacht, vraagt een tijdelijke ambtsontheffing wegens persoonlijke aangelegenheden om op proef bij een bank in dienst te treden. Dit wordt hem geweigerd omdat verzoekers "rendementsperiode" pas vervuld is op 1.9.97. Verzoeker vraagt de Raad van State die beslissing te schorsen. Hij voert als middel onder meer de schending aan van artikel 48 van het EG-Verdrag (1957), van artikel 2.2.a. van het IAO-verdrag nr. 29 (1930) betreffende gedwongen of verplichte arbeid, van de artikelen 4 en 60 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (E.V.R.M.), en van artikel 23 van de Grondwet. Het middel wordt niet ernstig bevonden. T.a.v. artikel 48 EG-verdrag, hetwelk in het algemeen, "het vrije verkeer van werknemers" is, omdat ter zake van discriminatie op grond van nationaliteit van werknemers in de Lid-Staten geen sprake is. Aan de Arbeidsconventies nr. 29 betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (1930) en nr. 105 betreffende de afschaffing van de gedwongen arbeid (1957) wordt geen directe werking toegekend. M.b.t. artikel 4, tweede lid, van het EVRM, dat een verbod op gedwongen of verplichte arbeid instelt, stelt de Raad dat, zo weliswaar artikel 4, § 3, b, van het E.V.R.M. "elke dienst van militaire aard" niet als dwangarbeid of verplichte arbeid beschouwt, dit echter niet betekent dat de militaire dienst volledig ontsnapt aan het verbod op dwangarbeid of verplichte arbeid en dat bepaalde omstandigheden de militaire dienst toch als dwangarbeid of verplichte arbeid kunnen karakteriseren. Hij voegt daar echter aan toe dat verzoeker in ieder geval vrijwillig toegetreden is als officier tot de krijgsmacht, dat verondersteld mag worden dat hij de wettelijke beschikkingen in verband met de tijdelijke en definitieve ambtsontheffingen kende en er zich, tenminste impliciet, akkoord mee verklaarde, dat het feit echter een bepaalde arbeid aanvankelijk vrijwillig te aanvaarden ipso iure het bestaan van dwangarbeid of verplichte arbeid vervolgens niet uitsluit, en dat het derhalve nodig is de aard van de door verzoeker verrichte arbeid en de mogelijkheid om aan zijn arbeid een einde te stellen in het onderzoek te betrekken. De Raad komt dan, na te hebben vastgesteld dat de momenteel door verzoeker verrichte arbeid niet onrechtmatig, onderdrukkend, onnodig zwaar of kwellend is, dat niet blijkt dat verzoeker enige arbeid verricht die verschillend is van deze die normaal door de officieren van de krijgsmacht wordt verricht, dat de mogelijkheid tot definitieve of tijdelijke

ambtsontheffing wegens persoonlijke aangelegenheden aan verzoeker niet is ontzegd - enkel van hem geëist wordt dat een bepaalde rendementsperiode wordt vervuld, wat het geval is acht jaar na zijn benoeming tot onderluitenant in september 1989, termijn welke niet onredelijk is, rekening houdende met het feit dat verzoeker zijn volledige intellectuele en beroepsopleiding door en op kosten van de krijgsmacht heeft gekregen en rekening houdende met de noodzakelijke continuïteit binnen de krijgsmacht - tot de conclusie dat de overheid terecht kon oordelen dat het algemeen belang en de vergelijkende rechtvaardigheid en billijkheid vereisen dat verzoekers aanvraag tot tijdelijke ambtsontheffing wegens persoonlijke aangelegenheden momenteel voorbarig is en dat er in verzoekers geval geen sprake is van dwangarbeid of gedwongen arbeid in de zin van artikel 4, tweede lid, van het E.V.R.M. Ook de schending van artikel 23 - inzonderheid derde lid, 1^o - van de Grondwet wordt ontkend, omdat de economische en sociale rechten, vervat in dat artikel 23, geen directe werking hebben (Arrest nr. 54.196 van 3 juli 1995, BEERTS).

Dat arrest moet echter worden gelezen in het licht van artikel 26bis van de wet van 21 december 1990 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel, ingevoegd door de wet van 20 mei 1994 en in het licht van arrest 81/95 dd. 14 december 1995 van het Arbitragehof (Belgisch Staatsblad van 3 januari 1996).

- Een inspecteur, lid van het burgerpersoneel van de militaire veiligheidsdienst, had een blaam opgelopen omdat hij geweigerd had een verzoek om een veiligheidsattest in te vullen hoewel hij daartoe het bevel had gekregen. Hij bestreed die straf omdat hij van mening was dat dat bevel onwettig was doordat het onderzoeksraden veronderstelde die zijn privé-leven aantastten en waarin niet door de wet was voorzien en die verboden waren door artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De Raad van State heeft geoordeeld dat de richtlijnen die steunden op artikel 14, § 3, van het koninklijk besluit van 19 december 1989 houdende organisatie van de generale staf niet aanvaardbaar waren aangezien die bepaling, naar luid waarvan "de chef van de algemene dienst inlichting en veiligheid in het kader van het vastgelegd beleid en de hem toegewezen opdrachten (belast) is ... met het nemen van alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van het geheim en het behoud van de militaire veiligheid, de cijfering inbegrepen, met het opstellen, verspreiden en controleren van de richtlijnen ter zake.", niet beantwoordt aan het door artikel 8, § 2, van het

voormeld Verdrag van de rechten van de mens gestelde vereiste van nauwkeurigheid.

De Raad heeft daarop laten volgen dat "de beslissingen van de organen ingesteld door, krachtens of in het raam van het Noord-Atlantisch Verdrag ... in het intern recht niet als rechtsgrond kunnen worden beschouwd en bovendien, zoals de verwerende partij zelf toegeeft, "classified" en dus geheim zijn, zodat ze niet beantwoorden aan de vereisten van wettelijkheid, toegankelijkheid en voorspelbaarheid die door het voormelde artikel 8, paragraaf 2 zijn opgelegd. De Raad van State heeft dan ook geoordeeld dat "de inmengingen die geregeld zijn door de ministeriële instructies en circulaires die op die beslissingen steunen, niet kunnen worden aanvaard".

De Raad heeft daaruit geconcludeerd dat het aan verzoeker gegeven bevel een inmenging van de overheid was in de uitoefening van zijn recht op eerbiediging van zijn privé-leven en dat de straf die wegens het niet nakomen van dat bevel was opgelegd een schending van dat recht inhield.

Omtrent een ander middel heeft de Raad van State echter toegegeven dat wanneer een militaire overheid of een dienst die de nationale of openbare veiligheid moet waarborgen, de toegang tot bepaalde inlichtingen alleen toestaat aan personeelsleden die vooraf een onderzoek over inzonderheid hun privé-leven hebben ondergaan, zulks geen verboden inmenging in de uitoefening van het recht op eerbiediging van dat privé-leven inhield wanneer de belanghebbenden uitdrukkelijk en vrijelijk met dat onderzoek hadden ingestemd. (Arrest nr. 54.139 van 30 juni 1995, WICART tegen Min. Landsverdediging).

Maatschappelijke dienstverlening.

Het O.C.M.W. van Dendermonde had een overeenkomst gesloten waarbij de exploitatierechten van het stedelijk ziekenhuis ter beschikking werden gesteld van een v.z.w., opgericht tussen bepaalde leden van de raad en vertegenwoordigers van een privé-ziekenhuis. De Raad van State oordeelt dat aldus artikel 94 van de organieke O.C.M.W.-wet, dat de dwingende regels voor het afzonderlijk beheer van ziekenhuizen, afhangende van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, bevat, buiten werking wordt gesteld en dat die werkwijze niet is toegestaan, noch door artikel 61 noch door artikelen 79 en 118 van de organieke OCMW-wet (Arrest nr. 49.708 van 17 oktober 1994, JANSSENS).

Motivering van de administratieve handelingen.

- Inzake benoemingen moet een objectieve en redelijke vergelijking van de ingediende sollicitaties geschieden.

Een benoeming is niet ten genoeg van recht gemotiveerd wanneer uit de beslissing zelf, noch uit het dossier blijkt dat zulk een vergelijking is gedaan.

Dat is het geval, zelfs indien in de bestreden handeling wordt vermeld dat de gemeenteraad kennis heeft genomen van de administratieve dossiers van de gegadigden en de aanspraken van ieder van hen heeft onderzocht, als uit het dossier niet blijkt op grond van welke gegevens de gemeenteraad geoordeeld heeft dat voorkeur diende te worden gegeven aan de tussenkomende partij ... (en) wanneer het geen enkel bijzonder gegeven bevat dat te maken heeft met het belang van de dienst (arrest nr. 51.195 van 18 januari 1995 GODISIABOIS tegen de stad Fontaine-l'Evêque).

- De vraag is gerezen of de beraadslagingen van de examencommissies die uitsluitend steunen op de behaalde punten, gelet op de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, ten genoeg van recht zijn gemotiveerd, zoals de vroegere rechtspraak dat had aanvaard.

Op die vraag heeft de Raad van State bevestigend geantwoord : zie onder meer arrest nr. 53.347 van 18 mei 1995 CHAOU t/Franse Gemeenschap en arrest nr. 53.848 van 21 juni 1995 DEMARTEAU t/Vast Wervingssecretariaat.

- De verzoeker vroeg de schorsing van het besluit waarbij een ontvanger van het OCMW van Lier werd benoemd, na de organisatie van een niet-vergelijkend examen. Verzoeker behaalde voor dat examen één punt minder dan de benoemde kandidaat. Een derde kandidaat behaalde meer punten dan beide voornoemden. De raad voor maatschappelijk welzijn opteerde uiteindelijk (1) voor de benoemde kandidaat op grond van de overweging dat diens "maturiteit, de algemene ontwikkeling en de bereidheid tot sociale inzet" groter

(1) De OCMW-raad opteerde meermaals, doch steeds voor dezelfde kandidaat, een eerste maal omdat hij van de geslaagde kandidaat met de meeste punten was welke te Lier woonde, beslissing die werd ingetrokken, de tweede maal omdat hij tijdens de conversatieproef blijk gaf van maturiteit, evenwichtigheid e.d., beslissing die werd vernietigd door de toezichthoudende overheid omdat zij niet werd gestaafd door de punten, de derde maal om dezelfde redenen, ditmaal ontwaard in de uitslag voor andere onderdelen van het examen.

waren, gegevens welke hij meende te vinden in de vaststelling dat de benoemde meer punten behaald had voor bepaalde onderdelen van het examen.

De Raad oordeelde dat, zo weliswaar de benoemende overheid niet gebonden is door de rangschikking opgemaakt na een niet-vergelijkend examen, de keuze niettemin moet worden gedragen door objectieve, redelijke en pertinente criteria en dat het gelijkheidsbeginsel en de wet op de formele motiveringsverplichting het bestuur ertoe verplichten in de beslissing zelf de motieven aan te geven op grond waarvan de voorkeur werd gegeven aan de benoemde en dus ook, direct of indirect, waarom aan het enig voorhanden zijnde objectief meetbaar criterium, de examenuitslag, wordt voorbijgegaan. Het in deze zaak aangewend criterium wordt niet pertinent bevonden, aangezien niet duidelijk is, zeker niet voor de hand ligt en ook uit de beslissing niet blijkt welke de precieze correlatie is tussen "maturiteit, algemene ontwikkeling en de bereidheid tot sociale inzet" en de benoeming van een ontvanger van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Overigens meent de Raad dat het bestuur kennelijk onredelijk handelt wanneer het, enerzijds, stelt dat het resultaat van het globale examen niet toelaat tussen de kandidaten een onderscheid te maken en anderzijds, als concrete toetsing van zijn niet pertinent onderscheidingscriterium vervolgens verwijst naar een gedeeltelijk examenresultaat waaruit dan nog blijkt dat het puntenverschil tussen de kandidaten al evenmin "significant genoeg is om hierop een beslissing te staven".

De Raad neemt aan dat er ook een moeilijk te herstellen ernstig nadeel is, bestaande uit het verstoken zijn van de specifieke ervaring als ontvanger van het Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn welke de benoemde wel opdoet, terwijl het niet denkbeeldig is dat het bestuur, in de veronderstelling dat het na een voor verzoeker gunstig annulatiearrest tot een nieuwe benoeming moet overgaan, met die onderwijl opgedane specifieke ervaring als ontvanger rekening zal houden, misschien niet in rechte, maar toch in feite.

De 10e kamer hanteert wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft een criterium dat door de andere kamers van de Raad van State niet of met meer terughoudendheid meer wordt aangewend (Arrest nr. 51.409 van 30 januari 1995, COENEN).

- In een arrest komt op uitgebreide wijze de formele motiveringsverplichting bij geheime stemming aan bod.

Uit de parlementaire voorbereiding van de formele motiveringswet van 29 juli 1991 werd het argument geput dat, ingeval een beslissing collegiaal tot stand komt op grond van een geheime stemming, dan het resultaat van die stemming volstaat als "motivering".

De Raad stelt eerst vast dat de parlementaire voorbereiding zo begrepen kan worden : de leden van een collegiaal orgaan ut singuli moeten de stem die zij uitgebracht hebben niet verantwoorden - hoe zou dit overigens van het verwacht kunnen worden nu het geheim van de stemming erop gericht is dat niet eens bekend wordt welke stem zij hebben uitgebracht ? -, wel moet de beslissing die het collegiaal orgaan genomen heeft verantwoord worden. Deze verantwoording, deze formele motivering eisen, is niet in strijd met het geheim van de stemming aangezien ze vervat is in de beslissing waarover geheim wordt gestemd.

De Raad van State voegt daaraan toe dat de betekenis van die parlementaire voorbereiding overigens moet worden gerelativeerd, omdat die voorbereiding aan de in een wettekst vastgestelde rechtsregels geen andere kan toevoegen. En die regels zijn hier, enerzijds, dat krachtens artikel 1 juncto artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 valt onder de vereiste van de formele motivering iedere "bestuurshandeling", gedefinieerd als iedere "eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer besturen of voor een ander bestuur". Buiten betwisting staat dat de benoeming van een ambtenaar onder die definitie valt. Anderzijds bepaalt artikel 4 van de wet van 29 juli 1991 vier gevallen waarin de verplichting tot formele motivering van bestuurshandelingen niet van toepassing is. Een met geheime stemming door een collegiaal orgaan te nemen beslissing kan met geen van die vier gevallen vereenzelvigd worden. Er kan ook niet worden gesteld dat het zo evident is dat de met geheime stemming door een collegiaal orgaan te nemen beslissing niet formeel gemotiveerd moet worden - of dat het resultaat van de geheime stemming als formele motiverig geldt -, dat er geen nood was aan een wettekst die zulks formeel tot uitdrukking bracht.

De Raad verklaart vervolgens, aan de hand van een omstandige redenering, waarom die evidentie er ter zake niet is. Zij luidt, enigszins samengevat, als volgt : wat bij geheime stemming geheim moet worden gehouden, is het individuele aandeel van de leden in het tot stand komen van de beslissing, inbegrepen hun individuele motieven, doch niet de motieven welke ten grondslag liggen aan de beslissing zelf. Een beslissing komt uiteraard tot stand op grond van bepaalde motieven en deze vormen, naast het beschikkend gedeelte van die beslissing, een constitutief bestanddeel ervan. Iedere administratieve beslissing moet op wettige motieven berusten. Deze eis van interne legaliteit bestaat los van de eis van externe legaliteit die de verplichting is de motieven in de beslissing zelf te verwoorden. Zij bestaat zelf daar waar er geen formele motiveringsplicht bestaat en ze bestond zo ook reeds vooraleer de wet van 29 juli 1991 van de verplichting tot formele motivering een principiële verplichting maakte. Wat die wet aan de voordien bestaande

toestand veranderd heeft, is dus niet dat administratieve beslissingen voortaan op wettige motieven moeten berusten, maar alleen dat de plaats waar die motieven onder woorden moeten worden gebracht, voortaan in beginsel de beslissing zelve is. Naar aanleiding van de wet van 29 juli 1991 stellen dat het geheim van de stemming meebrengt dat, buiten het resultaat van die stemming, de motieven van de genomen beslissing niet kenbaar zijn, houdt dus meer in dan een niet in de tekst van die wet opgenomen afwijking van de principiële verplichting tot formele motivering. De stelling dat bij geheime stemming de motieven van de beslissing niet kenbaar zouden moeten worden gemaakt, offert aan een voorschrift van externe legaliteit - de geheime stemming - een vereiste van interne legaliteit - de eis dat een administratieve beslissing op wettige motieven moet berusten - op of maakt dan toch de controle op de naleving van die vereiste onmogelijk - en dit naar aanleiding van een wet, die van die vereiste niets heeft afgedaan en er als zodanig zelfs niets mee te maken heeft.

De conclusie luidt dan ook dat, net zoals vóór de wet van 29 juli 1991, de bij geheime stemming door een collegiaal orgaan genomen beslissing op wettige motieven moet berusten en, vanwege de wet van 29 juli 1991, de bij geheime stemming door een collegiaal orgaan genomen beslissing op wettige motieven voortaan verwoord worden in de beslissing zelve, verwoording die, net zoals het beschikkend gedeelte van de beslissing, het voorwerp moet uitmaken van een geheime stemming.

Onderwijs.

- De artikelen 1 en 2 van de wet van 19 maart 1971 betreffende de gelijkwaardigheid van de buitenlandse diploma's en studiegetuigschriften maken een duidelijk onderscheid tussen de studies en diploma's bedoeld in artikel 1, enerzijds, en het recht om een beroep uit te oefenen, anderzijds. De manier waarop artikel 2 gesteld is, geeft aan dat de begunstigden van deze bepaling niet diegenen zijn die houder zijn van een diploma dat vereist is voor het uitoefenen van een beroep. Aangezien verzoeker de gelijkwaardigheid van het in Frankrijk afgegeven diploma verkregen heeft, moet hij worden behandeld zoals de houders van het Belgische diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde (Arrest nr. 52.793 van 12 april 1995, TALIB tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Volksgezondheid).

- Geen enkele bepaling stelt vast hoeveel leden van de klasseraad aanwezig moeten zijn opdat de klasseraad geldig kan beraadslagen. Bij gebrek aan andersluidende vermelding dient te worden uitgegaan van de regel van het gemeen recht dat een collegiaal orgaan geldig beraadslaagt als meer dan de

helft van de leden ervan aanwezig is (Arrest nr. 53.347 van 18 mei 1995, CHAOU tegen de Franse Gemeenschap).

- Artikel 8 van het decreet van 17 juli 1971 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten schrijft een paritaire samenstelling van de inspectie voor. De tekst van het decreet bood geen oplossing voor het geschil namelijk quid met iemand die én uit het officieel én uit het vrij onderwijsnet afkomstig is. De Raad oordeelde dat wanneer de tekst van het decreet geen uitweg biedt, men moet nagaan of de geest ervan een uitweg biedt. In casu bleek dit het geval. De pariteitsregel, zo stelde de Raad, is een toepassing van het beginsel "justice should not only be done, but should also be seen to be done"; elke schijn van partijdigheid dient te worden vermeden. Alzo kan wie tegelijk uit het officieel én uit het vrij onderwijsnet afkomstig is, naar buiten toe niet verschijnen als de vertegenwoordiger van een wel bepaald net en mag dus niet opgenomen worden in de personeelsformatie van de inspectie (Arrest 51.988 van 7 maart 1995 BLONDEEL).

- De Raad van State heeft de beslissing van 14 november 1994 geschorst waarbij de klasseraad van het vijfde jaar muziek van het koninklijk atheneum Jean d'Avesnes te Bergen weigert verzoekster naar de hogere klas te laten overgaan. De Raad van State wijst erop dat volgens artikel 12 van het basishuishoudelijk reglement dat van toepassing is op de instellingen voor secundair onderwijs met volledig leerplan van de Franse Gemeenschap, de leerling die permanent van de les lichamelijk opvoeding is vrijgesteld, in de instelling aanwezig moet zijn maar niet wordt geëvalueerd. Uit deze regel leidt de Raad af dat, gesteld dat bewezen is dat verzoekster tijdens de gymlessen niet in de instelling aanwezig was, haar op basis daarvan tuchtstraffen konden worden opgelegd, maar dat de klasseraad op grond daarvan verzoekster voor het vak lichamelijke opvoeding niet het cijfer "0" mocht geven, noch haar een herexamen opleggen (1). Ten gevolge van dat arrest heeft de klasseraad verzoekster tot het zesde jaar muziek toegelaten (Arrest nr. 51.671 van 17 februari 1995, OSTROWSKI). Nadien is in arrest nr. 57.254 van 22 december 1995, wat de zaak zelf betreft, vastgesteld dat het beroep doelloos was geworden (2).

(1) Arrest nr. 51.671 behoort tot een minderheidsgroep. De Raad van State keurt immers slechts uitzonderlijk de beslissing van een examencommissie af.

(2) Zie ook de arresten nr. 49.057 van 14 september 1994, PATTE (zaak zelf); nr. 49.689 van 14 oktober 1994, PIOT; nr. 50.139 van 9 november 1994, BASTIEN; nr. 50.142 van 9 november 1994, NAJARI (art. 93 van de procedureregeling); nr. 51.583 van 8 februari 1995, PIOT; nr. 51.654 van 15 februari 1995, WANSON;

Onteigening ten algemenen nutte.

De Raad van State is bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid haar beoordelingsbevoegdheid niet te buiten is gegaan door te oordelen dat de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening diende te worden toegepast.

Het onteigeningsbesluit kan het juridische begrip uiterst dringende noodzaak niet toepassen zonder het uit te hollen wanneer de gemeente het goed gedurende verschillende jaren onderhands had kunnen verkrijgen en zij, doordat zij getalmd had om dat te doen, in de situatie terecht gekomen is die zij aanvoert tot staving van de uiterst dringende noodzaak, namelijk het feit dat de bedoeling van de gemeente om de huidige bestemming van het door haar begeerde terrein, dat als speelplein dienst doet, te behouden en te ontwikkelen, zou kunnen worden tegengewerkt door de belangstelling die een derde voor datzelfde terrein laat blijken (arrest nr. 52.288 van 17 maart 1995, ADAM tegen de Stad Beaumont en het Waals Gewest).

Ontvankelijkheid van de beroepen tot nietigverklaring.

Een verzoekster, ook al had ze kennis gekregen van het bestaan van een gemeenteraadsbesluit, had daarvan geen afschrift ontvangen van het gemeentebestuur, ondanks de stappen die zij daartoe had ondernomen, inzonderheid met de hulp van een gerechtsdeurwaarder.

De Raad van State heeft geoordeeld dat alleen een daadwerkelijke kennis van een akte, die bekendgemaakt noch aan derden ter kennis gebracht diende te worden, de termijn van verjaring doet ingaan : "het volstaat niet dat een verzoeker weet dat die akte bestaat en voor hem griefhoudend is; ... wanneer hij die daadwerkelijke kennis niet bezit, moet hij wel trachten inlichtingen in te winnen; ... hij kan het ook wagen zijn beroep in te stellen op grond van middelen die, wanneer men later de akte leest die wordt overgelegd, zonder feitelijke of wettelijke grondslag kunnen blijken te zijn, maar ... wanneer de verwerende partij, zoals in het onderhavige geval, geen gehoor heeft gegeven aan zijn verzoek

nr. 52.591 van 29 maart 1995, DECAMPS (zaak zelf);
nr. 53.347 van 18 mei 1995, CHAOU (zaak zelf);
nr. 54.591 van 13 juli 1995, TUDISCO; nr. 54.742 van
24 juli 1995, RIBEIRO DE CAMPOS; nr. 54.770 van
31 juli 1995, RIBEIRO DE CAMPOS.

om de akte mee te delen, mag men tegen hem niet inbrengen dat hij geduldig heeft gewacht tot die mededeling plaatsgevonden heeft" (arrest nr. 51.195 van 18 januari 1995, GODISIABOIS / Stad Fontaine-l'Evêque).

Orde der geneesheren.

Ofschoon in sommige bepalingen van de bestreden omzendbrief (1) wordt herinnerd aan de beginselen met betrekking tot het beroepsgeheim, die worden verwoord in de code van medische plichtenleer, heeft hij tot doel gedragslijnen vast te stellen volgens welke de geneesheren te werk moeten gaan die moeten optreden als "gekozen arts" of als "arts van de verzekerde" inzake landverzekeringsovereenkomsten, ofwel om de overeenkomsten te sluiten, ofwel om ze uit te voeren, en strekt hij er daardoor toe aan de wet een interpretatie te geven die bestaanbaar is met "de beginselen die aan het medisch geheim ten grondslag liggen" met hetgeen zij impliceren inzake landverzekeringsovereenkomst, in de ogen van de nationale raad van de orde. Het feit dat in ruime mate gebruik wordt gemaakt van dwingende bewoordingen wijst erop dat het de bedoeling is die gedragslijnen verplicht te stellen. De verordenende aard van de bestreden omzendbrief volstaat op zich om er een griefhoudende handeling van te maken.

Uit artikel 15, § 1, en § 2, 2^o, van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffende de Orde der geneesheren blijkt bovendien dat de nationale raad geen verordenende bevoegdheid heeft, dit wil zeggen dat hij slechts een gemotiveerd advies mag uitbrengen of beroeps-ethische beginselen formuleren die, bij ontstentenis van een koninklijk goedkeuringsbesluit zich niet mogen aandienen als verplichte algemene regels.

Door op dwingende toon een interpretatie te geven aan artikel 95 van de wet en door op al even dwingende wijze beroeps-ethische richtlijnen vast te stellen betreffende de adviserende geneesheer en de onderzoekende geneesheer, heeft de nationale raad van de Orde der geneesheren zijn bevoegdheid overschreden (Arrest nr. 54.133 van 30 juni 1995, Beroepsvereniging "Belgische Vereniging voor Verzekeringsraadsgeneesheren en BROCHIER" t/ de Nationale Orde der geneesheren).

(1) Het betrof de "omzendbrief van de orde der geneesheren van 27 januari 1993, waarin een interpretatie wordt opgelegd van artikel 95 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst en waarbij de beroeps-ethische richtlijnen worden vast gesteld die moeten worden in acht genomen door de verzekeringsraadsgeneesheren bij de toepassing van deze wetsbepaling.

Overheidsopdrachten.

In dit arrest wees de Raad van State dat de Nationale Bank van België moet worden beschouwd als een publiekrechtelijk persoon in de zin van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, zodat de N.B.B. onder de toepassing valt van artikel 1, § 1, van die wet ofschoon in de Senaatscommissie uitdrukkelijk werd gesteld dat de N.B.B. bij de wet werd betrokken niet onder artikel 1, § 1, maar onder § 2 van dat artikel (Arrest nr. 52.701 van 5 april 1995, Bouwbedrijf VAN ROEY).

Personeelsleden van de Gemeenschappen en de Gewesten.

De mogelijkheid een kandidaat voor een bevordering tot sommige graden van niveau 2, 3 of 4 te declasseren (art. 33, § 2, tweede lid KB 7.8.1939) is uitzonderlijk. Hieruit volgt dat in de regel de directieraad zijn bevoegheid om een kandidaat met het oog op een bepaalde bevordering te declasseren slechts éénmaal kan uitoefenen, d.w.z. wanneer de directieraad een bevorderingsprocedure moet overdoen na vernietiging door de Raad van State omdat de verzoeker ten onrechte werd gedeclasseerd, hij die verzoeker geen tweede maal kan declasseren, welke ook de onregelmatigheid was welke de declassering aantastte : uit de vernietiging volgt de verplichting de verzoeker te benoemen (Arrest nr. 51.078 van 10 januari 1995, MERCKX).

Politie (politiebevoegdheden).

De vraag naar de omvang van de politiebevoegdheden van de burgemeester, heeft aanleiding gegeven tot twee interessante arresten.

- Het eerste heeft betrekking op een vergunning voor het in het verkeer brengen van een traag rijdend voertuig in een toeristische stad volgens bepaalde voorwaarden en een bepaalde reisweg.

De burgemeester had zijn bevoegdheid gerechtvaardigd door te steunen op een politieverordening van de gemeenteraad, op het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende reglement op de technische eisen waaraan de auto's en hun aanhangwagens moeten voldoen en op de artikelen 113 en 135 van de nieuwe gemeentewet. Hij beschouwde de aangevraagde vergunning bovendien als een "aanvraag om een domaniale parkeervergunning".

De Raad van State oordeelde dat de bedoelde bepalingen niet geschikt waren, daar het niet ging om een privaatief gebruik van de openbare weg en evenmin om een voertuig met bijzondere kenmerken op grond waarvan alle bij

het genoemde koninklijk besluit van 15 maart 1968 opgelegde voorschriften erop van toepassing zouden zijn, en ook niet om precies omliggende maatregelen die moeten worden genomen met toepassing van artikel 133 van de nieuwe gemeentewet. Hij oordeelde dus dat de burgemeester niet bevoegd was om de vergunning in kwestie toe te staan of te weigeren (arrest nr. 52.423 van 22 maart 1995 PONCELET t/ de stad Bouillon).

- In een ander geval ging het om de vraag of de burgemeester de exploitatie mocht verbieden van een hotel gelegen in een gemeente van Brussel-Hoofdstad en de overname van die exploitatie mocht verbinden aan bepaalde voorwaarden, inzonderheid wat de plaatselijke aanleg betreft. Ook hier had de burgemeester gesteund op artikel 135, § 2, tweede lid, 5°, van de nieuwe gemeentewet dat de burgemeester belast met de uitvoering van de wetten, decreten, ordonnances, verordeningen en besluiten inzake politie. Dezelfde bepaling staat er evenwel aan in de weg dat de burgemeesters die bevoegdheid aanwenden wanneer de aangelegenheid niet tot de bevoegdheid van de gemeenten behoort. Verzoeker evenwel betoogde juist dat de exploitatie van hotelbedrijven krachtens een decreet van de Franse Gemeenschap van 9 november 1990 en een besluit van de Executieve van die Gemeenschap van 24 december 1990, valt onder een specifieke bestuurlijke politie. De Raad van State wees erop dat die gemeenschapsregels geen toepassing konden vinden in Brussel-Hoofdstad, daar de hotels geen culturele instellingen zijn die uitsluitend onder de bevoegdheid van de ene of de andere gemeenschap zouden kunnen vallen, maar bicommunautaire instellingen zijn die onder de federale wet vallen. De wet van 19 februari 1963 houdende statuut van hotelinrichtingen en het besluit van 17 juli 1964 tot uitvoering ervan behoorden dus te worden toegepast. Nu is het zo dat die teksten aan de bevoegde commissaris voor toerisme de bevoegdheid opdragen om de exploitatievergunningen toe te kennen of in te trekken, met mogelijkheid van beroep bij de minister, en dat er voor Brussel-Hoofdstad geen commissaris voor toerisme meer was. De vraag rees derhalve of de wet van 1963 en het besluit van 1964 die een bijzonder toezicht inrichtten, nog van toepassing konden zijn. De Raad van State antwoordde ontkennend en oordeelde dat de burgemeester, indien een gevaar rees, derhalve zijn bevoegdheid inzake algemene politie kon uitoefenen om gerichte en individuele maatregelen te treffen die op grond van de situatie geboden waren, met die precisering dat het geen intrekking van een exploitatievergunning betrof, maar een verbod om een hotel te exploiteren in een bepaald gebouw, zolang de bevoegde brandweerdienst niet had vastgesteld dat de plaatsen voldeden aan de vereisten inzake veiligheid, en een dergelijk verbod is een gerichte maatregel, ingegeven door redenen die verband houden met de orde en de openbare veiligheid (arrest nr. 50.242 van 16 november 1994, HUBERTY / Burgemeester van de Stad Brussel).

- De Raad van State heeft zich meermaals moeten uitspreken over schorsings- en vernietigingsberoepen tegen door burgemeesters genomen politiebepalingen waarbij drankgelegenheden en, meer bepaald, dancings, voor een bepaalde periode worden gesloten of waarbij bepaalde sluitingsuren worden opgelegd. Aanleiding voor dat optreden is de hinder welke die inrichtingen teweegbrengen. Het optreden van de burgemeester steunt op de verstoring van de (materiële) openbare orde, rust en veiligheid.

Een bijzonder probleem vormt het gebruik en de verhandeling van drugs in en om zg. megadancings. In de desbetreffende arresten stelt de Raad van State vast dat het niet zonder meer tot de bevoegdheid van de gemeenteoverheden behoort op te treden inzake drugs, daar die bevoegdheid blijkens de wet van 24.2.1921 aan de gerechtelijke overheden behoort, dat zij enkel kunnen optreden wanneer het gebruiken en verhandelen van drugs de (materiële) openbare orde bedreigt.

Beide arresten nemen aan dat in bepaalde gevallen het verhandelen en gebruiken van drugs tot zulke verstoring aanleiding kan geven en het nemen van politiematregelen op grond van de artikelen 133 en 135 van de Nieuwe gemeentewet aanleiding kan geven. Het arrest nr. 50.082 (vernietigingsberoep) stelt dat dit gevaar ter zake niet concreet genoeg was aangetoond. Het arrest nr. 53.398 (schorsingsberoep) nam dat wel aan (Arresten nr. 50.082 van 8 november 1994, bvba GIKO en SPRUYT en nr. 53.398 van 19 mei 1995, bvba X-MANIA e.a.)

Recht om gehoord te worden.

- Aangezien de burgemeester zich niet genoegzaam ingelicht kan achten bij het zien van de hem voorgelegde verslagen en de dreiging van het gevaar dat het gebouw inhoud niet volledig bewezen is, is het niet alleen mogelijk maar kan het onontbeerlijk blijken de eigenaar te horen opdat de overheid zich met kennis van zaken kan uitspreken (Arrest nr. 54.001 van 22 juni 1995, SCHOLL tegen de Burgemeester van en de Gemeente Villers-la-Ville en het Waals Gewest).

- Inzake administratieve politie vergt het beginsel van behoorlijk bestuur dat de belanghebbenden de gelegenheid hebben om te worden gehoord in verband met concrete feiten die de burgemeester overweegt in aanmerking te nemen om een gebouw onbewoonbaar te verklaren en het te laten ontruimen, tenzij dat gebouw kennelijk onmiddellijk gevaar voor de openbare gezondheid oplevert. Dat beginsel, dat geldt voor alle individuele maatregelen van administratieve politie, is ook van toepassing op de procedures betreffende gebouwen die dreigen in te storten (Arrest nr. 53.327 van 17 mei 1995, LAKAYE tegen de Burgemeester van de Stad Seraing en de Stad Seraing).

- Zie ook arrest nr. 50.242 van 16 november 1994, HUBERTY.

Stakingsrecht.

Een eerste postman had wegens stakingsfeiten een tuchtstraf opgelopen. Na te hebben vastgesteld dat de manier waarop het stakingsrecht bij de Post kan worden uitgeoefend, niet geregeld is, heeft de Raad van State erop gewezen dat "weliswaar te begrijpen valt dat misbruik van het stakingsrecht tot een tuchtstraf aanleiding geeft, maar dat dan duidelijk uit de beslissing zou moeten blijken dat niet de uitoefening van het stakingsrecht zelf, maar wel degelijk het misbruik van het stakingsrecht wordt gestraft".

De Raad heeft geoordeeld dat in casu de uitoefening zelf van dat recht bestraft is, omdat de "bestreden handeling zich ermee vergenoegt een stakingsfeit gelijk te stellen met onwettige afwezigheid" (Arrest nr. 52.424 van 22 maart 1995, HENRY tegen De Post) (1).

Talen (Gebruik van de ...).

Volgens artikel 72 bis van de nieuwe gemeentewet bestaat ten aanzien van de gemeentemandatarissen van bepaalde gemeenten waarvoor een bijzonder statuut geldt, zoals de gemeente Voeren, het vermoeden dat zij door het feit van hun verkiezing of benoeming de taal kennen van het gebied waarin de gemeente gelegen is. Dat vermoeden is onweerlegbaar wanneer het gaat om rechtstreeks door de bevolking gekozen mandatarissen of om burgemeesters die het ambt van burgemeester tussen 1 januari 1983 en 1 januari 1989 gedurende ten minste drie jaar hebben uitgeoefend; ten aanzien van de andere mandatarissen - die voor het ambt in kwestie niet rechtstreeks gekozen zijn - kan dat vermoeden worden weerlegd op verzoek van een gemeenteraadslid voor zover deze het bewijs levert van ernstige aanwijzingen die dat vermoeden kunnen weerleggen en ze afgeleid zijn uit een rechterlijke beslissing, de bekentenis van de belanghebbende of de uitoefening van zijn ambt.

Krachtens paragraaf 3 van die bepaling staat het aan de Raad van state om van zulk een verzoek kennis te nemen.

Een geval waarin het voormelde artikel 72bis is toegepast is op 8 juli 1994 aan de Raad van State voorgelegd.

(1) Administration publique, 1995, Deel III, blz. 228-238 : verslag en advies van mevrouw J.-M. DAGNELIE, Auditeur.

De Raad van State heeft, na de onderscheiden gegevens van het dossier te hebben onderzocht, de aanwijzingen aangenomen die verzoeker had aangevoerd om het vermoeden te weerleggen dat de dienstdoende burgemeester van Voeren, een in het Nederlandse taalgebied gelegen gemeente, Nederlands kent.

De Raad heeft bovendien opgemerkt dat "degene voor wie het onweerlegbaar vermoeden geldt dat hij voor het ambt van schepen (rechtstreeks door de bevolking gekozen) de vereiste kennis van het Nederlands heeft, niet meteen geacht kan worden, de taalkennis te hebben voor de uitoefening van het ambt van waarnemend burgemeester, zoals omgekeerd de weerlegging van het vermoeden van taalkennis van de waarnemend burgemeester, het onweerlegbare vermoeden van de vereiste taalkennis van de verkozen schepen onverkort laat bestaan". De Raad van State merkt in dat opzicht op dat een burgemeester, in tegenstelling tot een schepen, bij voorbeeld van burgerlijke stand, zulke verantwoordelijkheden draagt en zulke contacten moet onderhouden, dat hij de taal van het gebied daadwerkelijk moet kennen (arrest nr. 50.793 van 19 december 1994, BROERS tegen HAPPART).

Tuchtvordering.

- Verzoeker, rijkswachter, had zich aan bepaalde strafrechtelijke misdrijven schuldig gemaakt. De strafrechter achtte de feiten bewezen doch verleende verzoeker het voordeel van de opschorting van de uitspraak, onder meer op de overweging dat een veroordeling de verdere beroepsmogelijkheden van verzoeker zeer ernstig zou schaden. De Minister van Binnenlandse Zaken bestrafte verzoeker daarop met de tuchtstraf van het ontslag van ambtswege, hoewel de onderzoeksraad een lichtere straf had voorgesteld. De Raad van State, na te hebben vastgesteld dat de opschorting van de uitspraak van de veroordeling uiteraard niet impliceert dat de tuchtoverheid precies hierdoor zou verhinderd worden haar eigen, wettelijke bevoegdheid uit te oefenen, doch dat zij wel impliceert dat het niet meteen duidelijk en vanzelfsprekend is dat de tuchtoverheid de weliswaar bewezen feiten met de zwaarste sanctie beteugelt, komt na een onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak, inbegrepen de vaststelling dat, ook nadat de laakbare feiten bekend waren de vertrouwensrelatie tussen de Rijkswacht en verzoeker niet verbroken was aangezien verzoeker tot tevredenheid van zijn hiërarchische oversten bleef functioneren, tot de conclusie dat de opgelegde sanctie kennelijk niet in verhouding stond tot de gepleegde feiten (Arrest nr. 50.571 van 5 december 1994, DE MUNTER).

Een gelijksoortig geval werd door de raad van State behandeld in zijn schorsingsarrest nr. 51.615, Rasschaert, van 13.2.95.

- Hoewel de artikelen 77 tot 81 van het statuut van het rijkspersoneel de tuchtoverheid geen enkele termijn opleggen om een sanctie uit te spreken, heeft de Raad van State geoordeeld dat "een tuchtprocedure hoe dan ook niet langer dan een redelijke termijn hangende mag blijven, tenzij de vertraging te wijten is aan bijzondere omstandigheden". De Raad heeft geoordeeld dat een procedure die tot de vernietiging van een vorige sanctie had geleid, een strafrechtelijke procedure en de vertraging in het bezorgen van stukken aan de minister om hem in staat te stellen een nieuwe beslissing te nemen, bijzondere omstandigheden waren, met de duur waarvan dan ook geen rekening diende te worden gehouden bij het bepalen van de redelijke termijn. (Arrest nr. 53.554 van 7 juni 1995, GERARD tegen de Post).

- De Raad van State oordeelt in dit schorsingsarrest, onder verwijzing naar de arresten 12/86, DEMERIL, 30.9.87 en c-355/93, EROGLU, 5.10.94 van het Hof van Justitie dat artikel 44.3 van de Europese Overeenkomst van 16 december 1992 waarbij een associatie wordt tot stand gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Republiek Polen, anderzijds, luidende : "Elke Lid-Staat verleent vanaf de inwerkingtreding van deze Overeenkomst voor de vestiging van Poolse vennootschappen en onderdanen in de zin van artikel 48 een behandeling die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend en verleent voor de activiteiten van op zijn grondgebied gevestigde Poolse vennootschappen en onderdanen een behandeling die niet minder gunstig is dan die welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend", directe werking heeft en dat verzoeker, Pools onderdaan, er zich kan op beroepen om zich als zelfstandige in België te vestigen, zonder dat hij daarvoor houder moet zijn van een beroepskaart.

"Voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer" wordt de weigering aan verzoeker een beroepskaart te verlenen geschorst. De Raad verklaart zich echter onbevoegd om de weigering verzoeker in het handelsregister in te schrijven te schorsen en op dat stuk een voorlopige maatregel te bevelen, omdat dit als een subjectief moet worden beschouwd (Arrest nr. 52.631 van 3 april 1995 POZAROWSKY).

- Een personeelslid van de buitendienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken had zich als gegadigde aangemeld voor de indienstneming van experts en tijdelijke ambtenaren A, inzonderheid bij directoraat-generaal I.A. van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Parallel daarmee was echter een procedure voor indienstneming gevolgd door een aan de onderscheiden permanente vertegenwoordigingen gestuurde oproep tot de gegadigden; de permanente vertegenwoordiger van België had de minister van Buitenlandse Zaken ervan op de hoogte gebracht dat het voornoemde directoraat-generaal een beroep wenste te doen op 12 diplomaten en van elke regering een lijst met ongeveer drie gegadigden wenste te krijgen, bij voorkeur eerste ambassadesecretarissen of pas benoemde ambassade-raden. Verzoekster hoorde niet bij de drie personeelsleden die de Directieraad van het ministerie had gekozen; verzoekster had haar sollicitatie ingestuurd maar deze was geweigerd; zij bestreed de beslissingen waarbij de minister de gegadigden bij de Commissie voordroeg.

De verwerende partij betwistte de ontvankelijkheid van het beroep om reden dat de bestreden handelingen alleen voorbereidende handelingen waren die bovendien niet bindend waren voor de Commissie van de E.E.G.; zij verwees naar het arrest van het Hof van Justitie van de E.E.G. dd. 3 december 1992 (zaak C-97/91, OLEIFICIO BORELLI SPA tegen de Commissie, beslissing 6.313). Verzoekster antwoordde dat de bestreden beslissingen de afsluiting waren van een procedure waartegen beroep kon worden ingesteld en waarvan de regelmatigheid alleen door een Belgisch rechtscollege kon worden gecontroleerd, waarop ze liet volgen dat, indien zou blijken dat de rechtspraak van de E.E.G.-gerechten onzeker zou zijn over de vraag of die gerechten de regelmatigheid van de nationale administratieve procedure betreffende de voordracht van gegadigden zouden kunnen controleren in het geval waar de bevoegdheid van de Commissie ten dele door die voordracht gebonden is, aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag zou moeten worden gesteld.

De Raad van State heeft deze vraag gesteld met de volgende toelichting :

"Overwegende dat de benoeming van de heer TANGHE (mededinger van verzoekster) (aan haar) ... ter kennis is gebracht op 26 oktober 1994; dat als die benoeming, na afloop van de termijn van twee maanden genoemd in artikel 173, vijfde alinea, van het Verdrag van Rome definitief mocht zijn, verzoekster er geen belang bij zou hebben om van de Raad van State de nietigverklaring van de bestreden voordrachten te verkrijgen, welke nietigverklaring haar geen enkele kans op het verkrijgen van de benoeming zou kunnen

bieden; dat de ontvankelijkheid van een beroep dat meer dan twee maanden na de kennisgeving van de benoeming aan verzoekster is ingesteld, afhangt van de interpretatie die dient te worden gegeven aan artikel 173, vijfde alinea, van het Verdrag van Rome, waarnaar verwezen wordt in artikel 3, lid 1, c, van de beslissing van 24 oktober 1988 tot instelling van een gerecht van eerste aanleg (E.E.G.); dat aan het Hof van Justitie ... over deze interpretatie vragen behoren te worden gesteld;

Overwegende dat indien verzoekster over de mogelijkheid beschikt om de benoeming van ... door het gerecht van eerste aanleg (E.E.G.) ... nietig te laten verklaren, men zich ambtshalve vragen zou dienen te stellen over de bevoegdheid van de Belgische regering om gegadigden voor te dragen; dat deze bevoegdheid afhangt van de regelmatigheid van de benoemingsprocedure waartoe de Commissie het initiatief heeft genomen; dat het Hof van Justitie van de Europese Commissie bij wege van een prejudiciële vraag behoort te worden verzocht de geldigheid van de handelingen van de Europese instellingen te beoordelen ..." (arrest nr. 53.720 van 14 juni 1995, COEN tegen de Belgische Staat).

Verordeningen - raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State - motivering van de dringende noodzakelijkheid.

Bij beroepen gericht tegen verordeningen of waarin op basis van artikel 159 (het oude artikel 107) van de Grondwet wordt aangevoerd dat verordeningen onwettig zijn, wordt de Raad van State er geregeld toe gebracht eraan te herinneren dat de raadpleging van de afdeling wetgeving door de onderscheiden federale, gemeenschaps- en gewestregeringen vóór zij zulke verordeningen uitvaardigen, een substantieel vormvereiste is dat behoort te worden nagekomen, behalve in het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid.

In 1994-1995 zijn 21 arresten geweest in zaken waar de verzoekers de schending van dit vormvereiste aanvoerden. Het gaat om de arresten nrs. 49.991, 49.432, 49.147, 50.242, 50.338, 50.612, 50.671, 50.702, 50.781, 51.061, 51.083, 51.277, 51.983, 52.260, 52.972, 53.652, 53.744, 53.941, 54.026, 54.122 en 54.367.

In verscheidene van deze arresten zijn de aan dat vormgebrek ontleende middelen - ofwel omdat de dringende noodzakelijkheid niet aangevoerd was, ofwel omdat deze niet of onvoldoende gemotiveerd was - aangenomen.

- Bij arrest nr. 49.991 van 28 oktober 1994 is de nietigverklaring uitgesproken van het ministerieel besluit van 19 mei 1992 tot vaststelling van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 25, § 9, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, voor de in artikel 23, 13^o, van dezelfde wet bedoelde verstrekkingen;

- Bij arrest nr. 49.432 van 5 oktober 1994 is de nietigverklaring uitgesproken van het koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis;

- Bij arrest nr. 50.781 van 16 december 1994 is de nietigverklaring uitgesproken van het koninklijk besluit van 3 september 1992 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde produkten, voor zover daarbij de tegemoetkoming van het R.I.Z.I.V. wordt opgeheven in de terugbetaling van Lysomucil Inpharzam en Lysomucil 600 Inpharzam (c x 4);

- Bij arrest nr. 50.338 van 23 november 1994 is op basis van artikel 159 van de Grondwet vastgesteld dat het besluit van de Franse Gemeenschapsexecutieve van 29 november 1991 betreffende sommige statutaire bepalingen toepasselijk op personeelsleden die de bevoegdheden van adviseur, directeur, adjunct-adviseur of adjunct-directeur bij de hulpverlening aan de jeugd uitoefenen, onwettig is;

- Bij arrest nr. 51.061 van 9 januari 1995 is de nietigverklaring uitgesproken van het besluit van de Vlaamse Executieve van 14 december 1988 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest en tot wijziging van het ministerieel besluit van 14 september 1981, waarbij het houden van vogels en een tijdelijke bevoorrading van vogels toegelaten wordt in toepassing van het koninklijk besluit van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest.

- Bij arrest nr. 51.983 van 6 maart 1995 is de nietigverklaring uitgesproken van "het koninklijk besluit van 16 december 1992 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van laagrisicomateriaal van dierlijke oorsprong, voor het in de handel brengen ervan en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong vissen daaronder begrepen".

- Bij arrest nr. 52.260 van 16 maart 1995 is de nietigverklaring uitgesproken van "het besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen (VLAREM II)".

- Bij arrest nr. 53.744 van 15 juni 1995 is de nietigverklaring uitgesproken van "het besluit van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting van 10 augustus 1994 waarbij aan Johan HAENEBALCKE en Ann DEWITTE onder meer de milieuvergunning wordt geweigerd tot het uitbreiden van een te Waarschoot, Arisdonk 8, gelegen landbouwbedrijf".

- Bij arrest nr. 54.122 van 29 juni 1995 is de nietigverklaring uitgesproken van "het besluit van de Vlaamse Executieve van 6 juli 1988 voor de uitvoering van stadsontwikkelingsprojecten, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 november 1988".

- Bij arrest nr. 54.367 van 6 juli 1995 is de onwettigheid uitgesproken van artikel 12 van het koninklijk besluit nr. 66 van 20 juli 1982 tot vaststelling van de wijze waarop de ambten van het administratief personeel en het opvoedend hulppersoneel worden bepaald in de instellingen voor buitengewoon onderwijs, met uitzondering van de internaten of semi-internaten, en is de nietigverklaring uitgesproken van artikel 3, § 1, van het besluit van 8 juli 1992 van de Vlaamse Executieve "betreffende het toepassingspercentage in het buitengewoon onderwijs voor het schooljaar 1992-1993".
