

Rechtskundig Weekblad

Vereniging zonder winstgevend doel

Verschijnt elke zondag

Abonnementsprijs : 600 F per jaar

Postcheckrekening nr. 3185.22

Beheer en Redactie : Prof. Mr. Ridder René VICTOR, Justitiestraat 21, Antwerpen

Plechtige openingszitting van de Conferentie der Jonge Balie te Brugge,
op zaterdag 14 oktober 1967.

Een peiling naar het begrip "ALGEMEEN BELANG" in het Bestuursrecht.

Rede uitgesproken door Mr. Daniël DECLERCK.

Inleiding :

Het is zeker, en des te meer in het rechtsleven, dat vage begrippen steeds gevaarlijk zijn.

Onder zulke dekmantels gaat al te dikwijls een ongedefinieerde inhoud schuil. Hoe minder inzicht kan genomen worden in een begrip, des te gemakkelijker wordt de bruikbaarheid ervan.

We stellen ons hier tot doel, een poging te ondernemen om een bij uitstek duister begrip, met name « het algemeen belang » even te benaderen en te ontleden.

Gezien het algemeen belang zijn direkte en praktische betekenis krijgt in het publiek recht, beperken we ons onderzoek dan ook tot het kader van het bestuursrecht.

1. Probleemstelling

Onder besturen of administreren moet verstaan worden : door middel van konkrete handelingen, de praktische regeling bewerken van het maatschappelijk leven.

In ons land wordt, overeenkomstig de techniek van de decentralisatie, de administratieve functie verspreid over een aantal personen en organismen, die gezamenlijk het bestuursapparaat vormen.

Het procédé van de decentralisatie beoogt de overheidszorg te ontlasten door de beheerstaak te versnipperen over een reeks afzonderlijke gezagskernen.

Aan het centraal gezag, voorzover het zich van zijn taak ontdoet, behoort het te blijven waken, dat de zelfstandige bestuursentiteiten hun eigen weg niet opgaan in een centrifugale zin, die zou leiden tot beheersontwrichting ⁽¹⁾. De decentralisatie impliceert dan ook een administratief toezicht, dat erin bestaat te beletten dat de autonome organen de wet zouden overtreden en het algemeen belang zouden krenken.

We hoeven hier niet uit te weiden over de diverse vormen van bestuurlijke controle : zowel de bijzondere

⁽²⁾ als de algemene ⁽³⁾ controlemaatregelen zijn erop gericht de handelingen van de gedecentraliseerde organismen te confronteren met de wet en met het algemeen belang.

De eerste maatstaf van de administratieve controle, met name de legaliteit, is duidelijk gesteld. Het is trouwens evident dat de wet moet geëerbiedigd worden, meer bepaald, dat de organieke regelen of de statuten, die de grondslag vormen van de gedecentraliseerde inrichting, zouden nageleefd worden ; dat de toegekende of opgedragen bevoegdheid niet zou worden te buiten gegaan of afgewend van het wettelijk-gestelde doel ; dat ook de, krachtens de wetgeving, verplicht te stellen handelingen daadwerkelijk zouden gesteld worden.

Minder duidelijk is het tweede criterium van het administratief toezicht : wat moet verstaan worden onder « de vrijwaring van het algemeen belang » ? Wat is « het algemeen belang » ?

Het is opvallend hoe de meeste publicisten ⁽⁴⁾ deze vraag eenvoudig onaangeroerd laten ofwel laten opmerken dat men hier te doen heeft met een « vaag begrip » ⁽⁵⁾. Zo vergelijkt C. Polak het algemeen belang « aan een lege huls, waarvan de vulling wordt bepaald door de opvattingen van degenen, die in een bepaalde periode het gemeenschaps- en in het bijzonder, het staatsleven beheersen » ⁽⁶⁾.

Noch de wetgever, noch de centrale overheid hebben gepoogd enige algemene formulering te geven.

Niet zelden wordt nog in het algemeen belang een soort intuïtief-aan-te-voelen begrip gezien. Daarmee kan toch moeilijk vrede genomen worden binnen een juridische materie, die rechtstreeks gericht is op de maatschappelijke realiteit.

In de rechtsleer wordt voornamelijk, en terecht, de aandacht gevestigd op het feit, dat tussen de wet en het algemeen belang geen principiële tegenstelling bestaat ⁽⁷⁾ : het doel van iedere overheidsaktie moet steeds zijn, het

behartigen van het algemeen belang. Wordt een wet uitgevaardigd, dan is de waarde van dat belang *gefixeerd*. Wanneer er geen of nog geen wet voorhanden is, en wanneer de wet wordt uitgevoerd, *neemt* de administratie *deel aan de fixatie* van het algemeen belang. De inhoud van het algemeen belang zal dus praktisch moeten gezocht worden in de formulering van de wet enerzijds, en anderzijds, doch impliciet, in de administratieve handeling.

In het bijzonder zou een zekere kasuïstieke uitleg van het begrip vooral kunnen gehaald worden uit de voorgedijbeslissingen, genomen door de toezichthoudende overheid. In de motivering van een vernietigingsbesluit ⁽⁸⁾ bijvoorbeeld zou een konkrete toepassing van de begripsinhoud onder woorden gebracht worden.

Met dit alles is evenwel nog niet uitgemaakt wat, als het ware «in abstracto», het algemeen belang is. Dit nu is de opzet van onze studie.

2. Belang van het begrip «algemeen belang»

Als inleidende bedenking — en ook wel als rechtvaardiging van onze uiteenzetting — kan niet genoeg onderstreept worden, dat de betekenis van het begrip «algemeen belang», vooral in het administratief recht, een bijzondere interesse vertoont.

a)

Als één van de criteria van het administratief toezicht, hangt het *welslagen* van dit aspect van controle volledig af van de konkrete inhoud die aan het begrip zelf zal gegeven worden.

Dit werd nog onlangs duidelijk in het licht gesteld: in het ontwerp-verslag van de driepartijenkommissie voor de hervorming der instellingen, vrijgegeven op 22 december 1964 ⁽⁹⁾, staat volgende beschouwing te lezen, gewijd aan de territoriale decentralisatie: «Eenparig wordt erkend dat een groot deel van de overdrijvingen der voorgedij te wijten zijn aan het feit dat het begrip «algemeen belang» nooit door de wet bepaald werd. Hetzelfde geldt voor het begrip «lokaal belang». Zo gebeurt het dan dat voorgedijmaatregelen, getroffen in naam van het algemeen belang, zonder enig nut, lokale belangen schaden. De sekte had derhalve voorgesteld dat de begrippen «algemeen nut» en «plaatselijk nut» voortaan wettelijk gedefiniëerd zouden worden. ...» ⁽¹⁰⁾.

Met deze tekst wordt vooral te kennen gegeven dat de soepelheid en de efficiëncy van het administratief toezicht nauw samenhangen met de hanteerbaarheid van het begrip «algemeen belang».

Van het welslagen van de administratieve voorgedij hangt vervolgens de waarde van de decentralisatie af en meteen van onze gehele administratie.

b)

De betekenis van het begrip «algemeen belang» wordt nog gewichtiger wanneer men vaststelt dat, zowel de geadministreerden als de lagere bestuursorganen zelf, *geen enkele controle* kunnen doen uitoefenen aangaande het feit of van het bewust begrip wel naar behoren werd gebruik gemaakt. Tegen het misbruik van het algemeen belang kan door de belanghebbenden principieel niet gereageerd worden.

De rechtszonderhorigen kunnen wel beroep doen op art. 107 van de Grondwet: «De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen slechts toe, voorzover zij met de wetten overeenkomen». De jurisdicties houden dus wel toezicht op de legaliteit; zij kunnen de toepassing van de onwettige administratieve beslissingen weigeren ⁽¹¹⁾. Evenwel blijft het onderzoek naar de overeenstemming met het al-

gemeen belang, voor de rechter een verboden domein. Daartoe wordt de scheiding der machten ingeroepen: de rechterlijke macht mag het gebied van de uitvoering niet betreden.

De Raad van State, op grond van art. 9 van de wet van 23 december 1946, die als administratieve rechtbank toegevoegd is om eenzijdige overheidshandelingen te vernietigen op grond van strijd met de wet ⁽¹²⁾, kan ook de gegrondheid van de overwegingen, gesteund op het algemeen belang, niet onderzoeken.

Het taboe van iedere controle moet fataal de indruk wekken dat het algemeen belang de betekenis heeft van een ongecontroleerd en oncontroleerbaar argument in handen van de hoogste gezagsdragers.

c)

Zelfs de toezichthoudende overheid, wanneer zij een beslissing van een lagere administratie vernietigt of niet-goedkeurt, moet haar maatregel *niet altijd uitdrukkelijk motiveren* ⁽¹³⁾.

Men mag er wel op rekenen dat iedere houding is ingegeven door een beweegreden, doch de verklaring bij een toezichtmaatregel, ook in geval van formele motiveeringsverplichting, is niet steeds volkomen overtuigend, zelfs niet altijd duidelijk.

Deze vaststelling brengt met zich mee, dat de preciese inhoud van het algemeen belang wel eens wordt verdoken gehouden. Het «algemeen belang» zouden we, op eerste gezicht, een administratief «mysterie» kunnen noemen.

d)

Er moet zeker gewag gemaakt worden van een politieke controle. De verantwoordelijke ministers hebben, nopens hun beleid, verantwoording af te leggen tegenover de wetgevende kamers, vertegenwoordiging van de natie vandaaruit alle macht komt ⁽¹⁴⁾. Konstitutioneel is het parlement het laatste en enige controleorgaan betreffende de appreciatie van het algemeen belang, zoals het gerealiseerd wordt door de regeringspolitiek.

Bij nader toezicht moet toegegeven worden dat deze controle, in grote mate, *theoretisch* blijkt te zijn.

Allereerst brengt het procédé van de decentralisatie een duidelijke verzwakking van de ministeriële verantwoordelijkheid teweeg, gezien, door de gezagsverspreiding, het object van de bewuste controle grotendeels beperkt wordt.

Ten tweede, is in de jongste jaren gebleken, dat de regeringen, ten koste van het parlement, de feitelijke staatsmacht in handen nemen: de methode van de volmachtwetten — het jongste voorbeeld is de zo besproken koepelwet — schakelt openlijk iedere verdere controle uit.

De controle is ook een strikt partijbegrip geworden. Het is zowaar dat een regering, zelfs in de minderheid gesteld, niet meer aftreedt, «wanneer deze minderheid niet door haar meerderheid gevormd wordt» ⁽¹⁵⁾.

Uiteindelijk moet men ons parlementair regime niet naar de letter willen begrijpen. De stemgerechtigde burger, bij de verkiezing van de parlementsleden (en onrechtstreeks van de regering) vertoeft in de grootste onwetendheid aangaande de juiste wijze en de werkelijke doeleinden die het toekomstig politiek beleid zullen uitmaken. Door het nagaan van de partijprogramma's bij de verkiezingskampagnes, wordt de burger niet veel wijzer. De Belgische partijstructuur wordt daarenboven gekenmerkt door de politiek «met het dubbele voorhoofd», waarmee men alle kanten uit kan gaan.

Er is dus feitelijk geen sprake van een ware controle. Is dit niet een reden te meer om een dergelijk belangrijk begrip niet onbesproken te laten?

3. De bestanddelen van het begrip « algemeen belang ».

Het ligt voor de hand dat we eerst de onderscheiden bestanddelen van het begrip « belang » dienen na te gaan.

Het begrip « belang » komt ons voor als een *verwachting tot passende bevrediging van een aan gevoelde behoefte*, in tegenstelling met een « recht », dat kan gezien worden als een *eis of afdwingbare verwachting tot bevrediging van een behoefte* ⁽¹⁶⁾.

Drie elementen zijn te onderscheiden :

Een *behoefte* : een, door de mens, vanuit zijn konkrete situatie, aan gevoelde onvoldaanheid, gebrek of tekort ;

Een *bevrediging* van de behoefte : een activiteit of handeling, die erop gericht is aan de behoefte te voldoen ;

Een *gepastheid* van de behoeftebevrediging : een nuttigheidsgraad tussen bevrediging en behoefte, zonder dewelke de behoefte niet zou voldaan zijn en de behartiging niet bevredigend zou zijn.

Bij het « algemeen belang » staat « algemeen » (of publiek) tegenover « bijzonder » (of privaat).

Het algemeen of publiek belang is dus de *verwachting tot bevrediging van een publieke behoefte, passend volgens de eisen van de algemene nuttigheid*.

We onderscheiden dus :

Een *publieke behoefte* : of nog, een maatschappelijke onvoldaanheid, een publiek tekort ;

Een *publieke bevrediging* : een activiteit die aan deze maatschappelijke behoefte voldoet ; dit valt samen met de bepaling van de administratieve handeling ⁽¹⁷⁾ ;

De eisen van de *algemene nuttigheid* : hiermee bedoelen we de kenmerken, die de administratieve handeling zal moeten vertonen.

De problematiek van het « algemeen belang » kan als volgt aangegeven worden :

Bij de publieke behoefte stelt zich de vraag naar de *vaststelling en erkenning* van het publiek karakter van een behoefte ;

Bij de publieke bevrediging stelt zich een *bevoegdheidsvraag* naar het geschikte realiseerniveau : welke bestuursinstantie zal bevoegd zijn of bevoegd moeten gemaakt worden om de bevrediging te realiseren ;

Bij de algemene nuttigheid stelt zich een vraag naar de *vereisten van een passende bevrediging*.

I. De publieke behoefte.

Bestuursrechtelijk is de eerste en voornaamste vraag, ter afbakening van het administratief aktieterrein, te weten, hoe zich de publieke van de private behoefte onderscheidt.

A. De *subjektieve maatstaf* : de *erkenning van het publiek karakter*.

Konkreet stelt zich het probleem als dusdanig niet. De publieke behoefte is immers deze, waarvan de publieke overheid de behartiging tot zich trekt. Een behoefte wordt publiek vanaf het ogenblik waarop de overheid zich ermee inlaat.

Met dergelijk antwoord wordt het probleem verlegd naar de bevoegdheid van de openbare overheid : al wat tot de publieke bevoegdheid behoort, maakt ipso facto — als het ware iuris et de iure — een publieke behoefte uit.

Deze oplossing is ongetwijfeld zeer *realistisch* : inderdaad zal de afbakening tussen publieke en private be-

hoefte de begrenzing uitmaken van het voorwerp van de administratieve bevoegdheid en tevens, zal de praktische begrenzing uitsluitend en *subjektief* afhangen van het overheidsoordeel ⁽¹⁸⁾ omtrent haar eigen bevoegdheid. Wanneer de overheid bijvoorbeeld weigert zich in te laten met een bepaalde behoefte, verworft deze behoefte dan ook het openbaar karakter niet.

In de eerste plaats is het aanduiden van de behoeften, die tot het publiek belang behoren, het werk van de wetgever ⁽¹⁹⁾. We stipten reeds aan, dat de wet een *fiksatie* is van het algemeen belang, meer bepaald, een *erkenning* van een bepaalde maatschappelijke behoefte. Bestuursrechtelijk staat de wetgeving buiten iedere kritiek. De wettelijke behoefte-aanduiding, voornamelijk in de laatste decennia, is op grote schaal gebeurd en wordt nog in stijgende mate doorgevoerd.

Krachtens de Grondwet wordt ook aan de provinciale en de gemeentelijke organen een autonomie erkend, om nieuwe maatschappelijke behoeften op te zoeken en een publiek karakter te verlenen. In het kader van deze autonomie bepaalt de lokale overheid zelf het voorwerp van haar bemoeiing of beter, van haar bevoegdheid.

Art. 31 van de Grondwet luidt : « De uitsluitend gemeentelijke en provinciale belangen (ik lees : « behoeften ») worden door de gemeenteraden en de provincieraden geregeld . . . ». Art. 108, 2°, van de Grondwet herhaalt dit principe : de wetten tot regeling van de provinciale en gemeentelijke instellingen verzekeren de toepassing van « het opdragen aan de provincieraden en gemeenteraden, van al wat van provinciaal en gemeentelijk belang (ik lees : « behoefte ») is . . . ».

Gezien de lokale raden, en voornamelijk de gemeenten, als het ware hiërarchisch dichter bij het private initiatief staan, wordt het duidelijk dat deze overheden in de ontwikkeling van het bestuursrecht zeer dikwijls het eerst de publieke behoeften hebben ontdekt, nog vóór de wetgever zich er mee inliet. De staatsactiviteit berust veelal op bestuurservaring in gemeentelijke kring opgedaan. Denken we bijvoorbeeld, aan de armen- en ziekenzorg, de hygiëne, de woningbouw, zelfs de werklozensteun ⁽²⁰⁾, zij zijn oorspronkelijk gemeentelijke behartigingen geweest.

B. De *objektieve maatstaf* : het *respekt voor het private initiatief*.

Een objektief, algemeen criterium om, in een democratische staatsopvatting het publiek karakter van een behoefte aan te duiden, zou als volgt kunnen geformuleerd worden : zodra het private initiatief niet meer zelfstandig kan, of niet meer in de mogelijkheid verkeert, of nalaat met succes zekere behoeften van de partikuliere mens te voldoen, moet de bemoeiing met deze behoeften overgaan naar de publieke sfeer ⁽²¹⁾.

We moeten onmiddellijk aanstippen dat, eens een publiek-geordende maatschappij tot stand is gekomen, een aantal behartigingen van nature een publiek karakter gaan aannemen : zo is de instandhouding naar binnen en naar buiten, en de direkte organisatie van de maatschappij essentieel en uiteraard een publieke behoefte, waaromtrent het private initiatief volledig verdwijnt ⁽²²⁾.

Evenwel onderstreept de objektieve omschrijving terecht dat er, wat de doelgerichtheid en de finaliteit betreft, uiteindelijk slechts één soort behoeften bestaat, namelijk deze van de *menselijke persoon*. Zelfs de behoeften, die uit de aard der zaak publiek zijn, spruiten voort uit een menselijke behoefte : de staatsmaatschappij is, in de oorsprong, een bevrediging van een fundamenteel menselijke behoefte om maatschappelijk te leven. Deze gedachte zal een determinerende invloed hebben op de toetsing van de algemene nuttigheid, waarop we verder terug komen.

Bij het zoeken naar de juiste grens tussen het publiek en privaat initiatief treden we allereerst het domein binnen van de staatsideologie, waarmee de waarde van de menselijke persoon en van de burgerlijke vrijheid wordt vastgesteld. In een totalitaire of politiestaat wordt de vrije partikuliere activiteit belet, in tegenstelling met een liberale of rechtsstaat, waar de overheid zich eerder onthoudt om in te grijpen in de behoeften.

De democratische staatsopvatting stelt in hoofdzaak het primaat van het private initiatief voorop, zodat, in algemene regel, de private ondernemingsgeest de vrije teugel moet worden gelaten, tot wanneer de onvoldoendeheid op het stuk van een bepaalde behoeftebevrediging komt vast te staan.

C. Objectieve criteria van het onderscheid publiek-privaat.

Zekere criteria kunnen een leidraad vormen bij het toekennen van een publiek karakter aan een bepaalde behoefte.

1) het vitaal karakter van de behoefte.

Als eerste maatstaf kan ingeroepen worden dat een menselijke behoefte, maatschappelijk zal worden wanneer de *instandhouding van de mens* zelf ermede gemoeid is.

Een primaire noodzaak en behoefte is, dat de mens als sociaal wezen, in een maatschappelijk verband gaat leven. Uit dit « *contrat social* » wordt de zending van de staat aangegeven, met name, het vrijwaren en het veilighouden van de fundamentele rechten van de burgers. De staat is een middel en, zelfs om zich in stand te houden, vermog hij de oorspronkelijke reden van zijn bestaan niet te ontkennen⁽²³⁾. Hier liggen, wat we noemden, de uiteraard publieke behoeften, die ontstaan zijn uit een oorspronkelijke menselijke behoeftebevrediging.

Andere vitale eisen van het menselijk bestaan zijn: de vrijheid, de veiligheid, het behoud van de levensfuncties, de bescherming tegen gevaren, enz.

2) de eenvormigheid van de behoeftebevrediging.

Eens de mens zich beveiligd voelt, gaat hij stilaan zijn eigen ontwikkeling in persoon, in bezit en comfort nastreven, met name, zijn persoonlijk welzijn.

De noodzaak dat, bij de ontwikkeling een zekere *gelijke* tred wordt gehouden onder alle belanghebbenden, doet de behoefte ontstaan tot *gelijkmatige ontwikkelingskansen*: de armenzorg, het onderwijs, de nutsbedrijven met objectivering van de bedieningsvoorwaarden, de reglementering van de arbeidsverhoudingen, van economische en industriële bedrijvigheid, van beroepsuitoefening, enz...

3) De uitsluiting van winstbejag.

De individualisering van het streven naar persoonlijk welzijn, doet het winstoormerk ontstaan, met het gevolg van botsing en misbruik bij de konfrontatie van persoonlijke behoeften.

De behoefte, waarvan de bevrediging niet ten prooi mag vallen aan de private concurrentie en de spekuliezin, wordt dan ook als publiek aanvoeld⁽²⁴⁾. Het *winstbejag* moet immers uit de overheidsactiviteit gebannen worden.

Een heel ander probleem is de vraag of de overheid, in zekere gevallen, haar bemoeiing zodanig mag inrichten, dat zij zelf *winsten* boekt. Ter gelegenheid van bepaalde gedecentraliseerde diensten in verenigingsvorm of in samenwerking met overheidslichamen wordt het boeken van winsten expliciet erkend⁽²⁵⁾. Waar het winstbejag een drijfveer is van handelen, is de winst het normale resultaat van een financieel beheer. De overheidswinst zal

ten slotte opnieuw de dienst en de gebruikers ten goede komen⁽²⁶⁾. Men vergeet hierbij niet dat de overheid, in ieder geval, het financieel risico, inherent verbonden aan de aleas van een bedrijvigheid, op zich neemt.

4) De noodzaak van de continuïteit van de verzorgings-toestand.

De bestuurszorg blijft er ook op gericht de verworven welvaartstoestand te behouden, zodat de daartoe noodzakelijke middelen, met het oog op de *continuïteit*, worden « verzekerd »; zelfs « opgeëist » of gedwongen « hersteld ».

Zo treedt de overheid op als verzekeraarster tegen de maatschappelijke risico's: de ziekte, de invaliditeit. De overheid heeft als plicht steun te verlenen aan de private initiatieven: subsidiëring, allerlei voordelen aan ondernemingen, rekonversiematregelen. De overheid mengt zich ook volledig in de economische bedrijvigheid⁽²⁷⁾.

D. De eigenschappen van het publiek karakter.

De hier besproken criteria hebben geen directe waarde om de soorten van behoeften objectief te onderscheiden. De subjectieve erkenning, als maatstaf van onderscheid, doet zich nog meer gelden, wanneer we vaststellen, dat het publiek karakter zeer *relatief* is en *gebonden aan de verwachtingen*, die zich concreet in een maatschappelijk verband voordoen.

1) Het publiek karakter verschilt naar de plaatsomstandigheden.

Een bepaalde behoefte bekommt niet overal eenzelfde publiek karakter. Reeds in de Grondwet wordt gewezen op het bestaan van *plaatselijke* publieke behoeften⁽²⁸⁾: de gemeenten en de provinciën, binnen het kader van hun « uitsluitende » bevoegdheid, ontdekken elk afzonderlijk en steeds andere maatschappelijke tekorten, die de kollektiviteit van hun onderhorigen aanbelangen⁽²⁹⁾.

De wetgever onderscheidt geregeld behoeften, die alleen een openbaar karakter vertonen voor bepaalde gewesten: de wetten op de economische expansie⁽³⁰⁾ sommen rijksgebieden op waar aan de economische en industriële nood zal verholpen worden; de taalwetten⁽³¹⁾ bakenen gebieden af met wisselende taalbehoeften.

2) Het publiek karakter verschilt naar de tijdsomstandigheden.

Het ontstaan alleen reeds van een behoefte en het ogenblik waarop een tekort, als dusdanig, wordt *aangevoeld*, hangen nauw samen, o.m., met het peil van beschaving, de eisen van comfort, de vooruitgang van de techniek, de evolutie van de sociaal-economische verhoudingen, en, niet het minst, met de graad van bestuursbezorgdheid en -bekwaamheid.

3) Het publiek karakter kan suppletief zijn aan het private.

Het erkende publiek karakter van een behoefte sluit het privaat initiatief niet altijd definitief uit. Telkens wanneer het bestuur de private onderneming niet wenst of niet vermog uit te schakelen, treedt het louter *aanvullend* op. Dit is bijvoorbeeld het geval met het onderwijs, het vervoer, in het bijzonder ook de kulturele en geestelijke opleiding van de burgers.

4) Het publiek karakter kan gesteund zijn, zowel op kwalitatieve als op kwantitatieve argumentatie⁽³²⁾.

Wanneer eenzelfde behoefte door de *meerderheid* van de leden der maatschappij (t.t.z. kwantitatief) wordt *aangevoeld*, kan deze ten koste van de minderheid behartigd worden.

Het kan ook nodig zijn de verzorging te doen primeren van een *direkte* behoefte (t.t.z. kwalitatief), die slechts door een *minderheid* wordt ondergaan, ongeacht dat alsdan een *bijkomstig en ondergeschikt* nadeel voor de voldane meerderheid wordt verwekt.

* * *

We moeten dus wel toegeven dat het ontstaan van het publiek karakter van een behoefte rechtstreeks verband houdt met de verwerving en aanmatiging van bevoegdheid in hoofde van de overheid.

Een dubbele tendens is daarbij waar te nemen: enerzijds doet zich een *uitbreiding* voor van de behoeften met publiek karakter, wat wijst op een verruiming van de overheidsbemoeiing en een beknotting van het privaat initiatief; anderzijds worden de openbare behoeften meer en meer, langs wettelijke weg erkend, zodat zich een *centralisatie*, ten koste van de lokale gezagsautonomie, en een *veralgemening* voor het gehele landsgebied duidelijk aftekenen.

II. De publieke bevoegdheid.

Eens de publieke aard van een behoefte is vastgesteld, moet de bevrediging nagestreefd worden. Het publiek gezag moet een passend antwoord weten te vinden op de erkende behoefte.

De administratieve bevoegdheid is, ab initio, een *toegewezen* macht: de Koning heeft geen andere macht dan deze die Hem uitdrukkelijk wordt toegekend⁽³³⁾.

De publieke bevoegdheid is er alleen om de publieke behoeften te bevredigen: zij is dus *gespecialiseerd* tot dit doel⁽³⁴⁾.

In wezen is de bevredigingsopdracht *gecentraliseerd* bij de hogere overheid. De omvang van de bestuurszorg vereist echter een *arbeidsspreiding*, in zeker opzicht, een (verdere) delegatie van bevoegdheid aan meerdere hulporganen, die hun aktiviteit zullen ontplooiën in « medebewind met de centrale overheid », op een min of meer autonome wijze.

A. De initiale bevoegdheidsinstanties.

1) de wetgever:

Zoals de erkenning, zal ook de behartiging van de behoefte initiaal aan de *wetgever* toekomen.

Geregeld duidt de wet zelf de handelwijze aan, die tot bevrediging moet leiden. Dit kan gebeuren in de vorm van een *volledig uitgewerkte en sluitende oplossing*.

Meestal beperkt de wetgever zich tot het aanduiden — al of niet op uitvoerige wijze — van een aantal *richtlijnen*, aan de hand waarvan een bevrediging kan worden nagestreefd.

De wetgever *laat* ook soms eenvoudig na een bevredigingsplan voor te stellen. Alleen de behoefte wordt erkend, terwijl de behartiging aan de zorg van de administratie wordt overgelaten.

De administratieve funktie houdt dus ook de uitvoering van de wetten in⁽³⁵⁾, m.a.w. de bestuursverheid zal, ofwel de legaal-uitgewerkte regeling, zonder meer, dienen door te voeren, ofwel de bevrediging van de door de wet erkende behoefte moeten nastreven, in voorkomend geval binnen het kader van de aangegeven richtlijnen, voorzover de bevredigingstaak al of niet « autonoom » werd opgedragen.

2) de provinciën en gemeenten:

Krachtens de territoriale decentralisatie⁽³⁶⁾, beschikken ook de provincie- en gemeenteraden over de « autonomie » om nieuwe en eigen maatschappelijke behoeften

op te sporen en de bevrediging ervan te bewerken. Deze konstitutionele bevoegdheidserkenning doet, op de keper beschouwd, geen afbreuk aan het principe van de wezenlijke gecentraliseerdheid van de kompetentie. Iedere lokale raad bepaalt en konkretiseert zijn eigen bevoegdheid, doch onverminderd de wil van de wetgever om er anders over te beslissen en behoudens de bestendige tussenkomst van het administratief toezicht⁽³⁷⁾ ⁽³⁸⁾.

B. De inrichting van de realiseerniveau's.

Zoals we reeds opmerkten, stelt zich, aangaande de bevoegdheid, hoofdzakelijk de vraag naar het inrichten van geschikte organen of bestuursniveau's, die de bevrediging moeten realiseren.

In de mate dat de publieke behoeften evolueren, moeten de realiseerniveau's, belast met de bevrediging, telkens aangepast zijn. Fundamenteel is de soepelheid van de taakverdeling, vermits het bevredigingsresultaat optimaal moet zijn. Dit veronderstelt dat het bestuursapparaat ook bestendig evolueert.

1) de territoriaal-gedecentraliseerde organen.

De bestuursinrichting, waarmee België in 1831 werd uitgerust, beperkte zich tot een territoriaal gedecentraliseerd bestel⁽³⁹⁾.

De centrale administratie berust bij de Koning, met de minister, of konkreet, elk van de ministers, individueel gezien, die aan het hoofd staat van en verantwoordelijk is voor een departement, bijgestaan door de gecentraliseerde of in hiërarchisch verband staande diensten.

Een tweede reeks realiseerniveau's, door de grondwetgever voorzien en gesteund op gewestelijke gebiedsomschrijvingen, is uitsluitend historisch te verklaren. Na de revolutie van 1830, bleven onze gemeenten en provinciën alleen over als legale gezagsorganen, die de konstituante zo maar niet over het hoofd kon zien. Het Nationaal Kongres, zich steunende op het feit, dat de territoriale instellingen, sinds de Middeleeuwen, hun degelijkheid hadden bewezen, en de zelfstandigheid respektierende, waarmee zij van oudsher bekleed waren, heeft deze gewestelijke indeling, in de toen bestaande vorm, eenvoudig erkend.

Deze territoriaal-gedecentraliseerde niveau's hebben het ernstig nadeel al te *statistisch* te zijn en weinig vatbaar voor effectieve aanpassing aan de evoluerende bevredigingstaak. Dit vormt een reële hinder voor hun bestaansrecht als « autonoom » realiseerniveau. Vooral de omschrijving van de gemeenten is, in de jongste jaren, het voorwerp geweest van ernstige invraagstellingen⁽⁴⁰⁾. Het uitschakelen, hetzij door fusie, hetzij door annexatie, dringt zich op voor de kleine gemeenten. Anderzijds nemen zekere steden dusdanige omvang aan, dat zij een rechtstreekse konkurrentie gaan vormen met de provinciale indeling: er wordt bijvoorbeeld ernstig gedacht nieuwe Brabantse provinciën te kreëren om Brussel-Hoofdstad te ondervangen⁽⁴¹⁾.

De territoriale indeling wordt meer en meer doorbroken⁽⁴²⁾; er worden instellingen opgericht wier aktievelid, los van iedere bestuurlijke afbakening, wordt aangeduid⁽⁴³⁾. Er wordt, de lege ferenda, gepoogd de bestaande indelingen te doorkruisen, (zoals de federatie van gemeenten, de agglomeratieraden) of de taakverdeling te verschuiven binnen bestaande beheersorganismen en bestuursprocédés⁽⁴⁴⁾.

2) de funktionele decentralisatie.

Het voortdurend aangroeien van de publieke behoeften verruimt en kompliceert de overheidsbemoeiing. Dit vereist een *doorgedreven arbeidsverdeling en bevoegdheidsplitsing* binnen bestaande of nieuwe overheidslichamen.

Hierbij spreekt men van de functionele of dienstgewijze decentralisatie ⁽⁴⁵⁾.

Deze bestuurstechniek beoogt de centrale overheidszorg te ontlasten, op per-materie-gespecialiseerde organismen. De beweegredenen, die deze gezagssplitsing inspireren, zijn er telkens op gericht een bijzondere bevestigingsactiviteit toe te vertrouwen aan het geschikt realiseerniveau:

Allereerst moet het fenomeen besproken worden van het eigenlijk « medebewind » of « aan de lokale organen opgedragen bevoegdheid ».

Het aktieterrain van de provinciën en gemeenten wordt trouwens meer en meer een, van het centrum gedelegeerde bevoegdheid, terwijl de « autonomie », op het stuk van de behoeftebevinding, door de wetgever wordt beknot of, bij gebrek aan lokale bestuurskrachtigheid, eenvoudig prijs gegeven.

De provinciën en gemeenten worden bestuursniveau's, die medeewrken aan de praktische uitvoering van de centrale activiteit. De beweegreden van het medebewind is de wens de onderhorigen rechtstreeks te bereiken en hen werkelijk bij het bestuur te betrekken.

Heel wat bevestigingen van sociale, economische, financiële of wetenschappelijke aard, worden uiterst technisch; daartoe roept de wetgever technisch-gespecialiseerde instellingen in het leven, of organiseert hij de vrije overheidsverenigingen ⁽⁴⁶⁾.

Bij zekere staatsactiviteiten wordt de nood aan gevoeld de bevestiging te laten nastreven door extra-politieke instanties; aldus worden gedepolitiseerde overheidsorganismen opgericht.

Ten slotte heeft de wetgever de belangenvertegenwoordiging bij het bestuur betrokken, wat het ontstaan gaf aan een aantal instellingen met paritair beheer ⁽⁴⁷⁾.

3) de dekoncentratie.

Als effectief gedeelte van het administratief realiseerprogramma, moeten ook de dekoncentratie maatregelen of bevoegdheidsdelegaties vermeld worden, met het oog op de vereenvoudiging van de bestuurswerking ⁽⁴⁸⁾.

4) de medewerking van de private sektor.

Bij de behartiging van publieke behoeften, wordt geregeld beroep gedaan op de medewerking van de particuliere sektor. Private partners bij verenigingen van overheidslichamen zijn zeker geen zeldzaamheid meer ⁽⁴⁹⁾. De zogenaamde « gemengde economie » neemt in ons publiek recht een belangrijk plaats in ⁽⁵⁰⁾.

In feite kan, binnen zekere grenzen, nog voorgestaan worden, dat het particulier optreden als een « volwaardig bestuursorgaan » voorkomt ⁽⁵¹⁾. Waar de private benaastiging tegenover een publieke behoefte, doeltreffend fungeert, zal de overheid zich best van haar taak kwijten, door middel van subsidiëring, eerder dan zelf de bevestigingstaak tot zich te trekken.

* * *

Uit de eis van soepelheid van het realiseren van de bevestiging, blijkt, dat steeds moet gezocht worden naar de ideale bevoegdheidstoewijzing en -dosering, aan het meest geschikt bestuursniveau. Ziedaar de bevoegdheidsvraag in het « algemeen belang ».

III. De algemene nuttigheid.

In het begrip: « algemeen belang » hebben we ook het bestanddeel « algemene of publieke nuttigheid » onderscheiden: de bevestiging moet immers werkelijk de pu-

blieke behoefte kunnen voldoen en moet rechtstreeks als antwoord dienen op de gestelde verwachting, zoniet is er geen bevestiging.

A. De eenvormigheid van het algemeen nut.

1) het algemeen nut geldt voor elk bestuursniveau.

Herhaaldelijk wordt in de wetgeving gewag gemaakt van het « openbaar nut »:

de gedecentraliseerde lichamen, vermeld in de wet van 16-3-1954, worden, bij de titel van de wet « organismen van openbaar nut » genoemd;

de wet van 1 maart 1922, op de interkommunale maatschappijen, draagt de titel « wet op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen »;

art. 11 van de Grondwet vermeldt, onder de waarborgen bij de onteigening, het feit dat zulks moet gebeuren « ten algemene nutte ».

Het is typisch dat de term « algemeen nut » gebruikt wordt voor alle bestuursniveau's: de parastatale instellingen, de tussengemeentelijke verenigingen en elke overheid, bij het uitoefenen van de erkende bevoegdheid om in eigen naam tot onteigening over te gaan, hebben zich te richten naar het « algemeen nut ».

Ongetwijfeld brengt de bestuurlijke decentralisatie mede, dat iedere administratieve instantie, voorzover deze beschikt over een « vrijheid » bij het bewerken van de bevestiging, zelf eerst over de nuttigheid ervan zal te oordelen hebben en dus een eigen konkrete visie erop na zal houden. Een gemeenteraad ziet het algemeen nut door een andere administratieve bril dan de gouverneur of de minister.

De nuttigheid wordt wel, per bestuursniveau, vanuit een andere gezichtshoek geapprecieerd. Dit is precies gewild door het procédé van de decentralisatie: het meest-geschikt realiseerniveau zal ook het best de bevestigingstaak aankunnen en wordt meteen geacht de nuttigheidseisen het meest concreet te kunnen toepassen, onder voortdurend voorbehoud van de administratieve voorgedij.

2) verwerping van de driekringenleer.

De driekringenleer integendeel, gesteund op een grondwettelijke tekst, stelt duidelijk drie onderscheiden belangensferen voorop.

Inderdaad, doch alleen voor de territoriale decentralisatie, spreekt onze Grondwet van « provinciale en gemeentelijke belangen » en laat het bestaan van rijks- of nationale belangen veronderstellen ⁽⁵²⁾;

Typisch is evenwel reeds, dat in de functionele decentralisatie van « belang » niet wordt gesproken; we hoeven slechts het geval te vermelden, waarbij, tijdens de voorbereidende besprekingen, die hebben geleid tot de wet op de tussengemeentelijke verenigingen, angstvallig de woorden « interkommunaal belang » werden vermeden. Er werd met klem onderlijnd dat dit begrip onbestaande is in ons publiek recht ⁽⁵³⁾.

De driekringenleer werkt evenwel een misopvatting in de hand. De klassieke belangenniveau's zijn, op de keper beschouwd, niet te aanzien als « verschillende belangen »:

Er zijn wel eigen gemeentelijke (en provinciale) « behoeften ».

Er is ook een eigen gemeentelijke (en provinciale) « bevoegdheid », net zoals aan iedere dienstgewijze gedecentraliseerde instelling een eigen bevoegdheid en een specifieke behoeftebenaastiging wordt opgedragen.

Er is evenwel maar één « algemene nuttigheid »: de

vereisten van de publieke bevrediging zijn, zowel voor de lokale organen en andere bestuursniveau's, als voor de staat, dezelfde.

Het is korrekter voor te houden, dat er, rekening houdende met alle hier onderscheiden bestanddelen, slechts één algemeen belang bestaat⁽⁵⁴⁾.

Deze zienswijze wordt zelfs impliciet door de Grondwet te verstaan gegeven: art. 108, 5° bepaalt, dat de controlerende overheid zal tussenkomen « om te beletten dat de lokale raden buiten hun bevoegdheid gaan en het algemeen belang krenken ». In deze tekst wordt met precisie gewag gemaakt van « bevoegdheid » en niet van « lokaal belang ».

Als wij vooropstellen dat het algemeen belang een eenvormig begrip is, bedoelen we :

dat de publieke behoefte wel naar tijd en plaats verschilt ;

dat de bevoegdheid tot bevredigen, telkens eigen is aan de instanties, die zich met de konkrete benaarding mogen inlaten ;

doch, dat iedere bevrediging, door welk bestuursniveau ook nagestreefd, steeds nuttig moet zijn, en deze nuttigheidsinhoud fundamenteel dezelfde kenmerken moet vertonen. Om de eenheid van nuttigheid te verwezenlijken werd precies het administratief toezicht ingesteld⁽⁵⁵⁾.

3) verwerping van de theorie van het totalitair voogdijrecht.

Het fenomeen van de administratieve controle heeft ook aanleiding gegeven tot de stelling dat « algemeen belang » synoniem is met « rijksbelang ».

Vermits, aldus de redenering, de lagere overheden steeds hun beslissingen kunnen ongedaan zien maken door de hogere (centrale) overheid, op grond van de « schending van het algemeen belang », kan vermoed worden dat de lagere beslissingen worden getoetst aan de belangenopvatting, die de centrale gezagsdragers aanheven. Zo komt men tot het besluit dat, ten slotte, iedere lagere verrichting moet passen in het raam van de nationale belangen.

Deze theorie moet verworpen worden.

Ze steunt vooreerst op een volledige verwarring tussen de drie bestanddelen van het algemeen belang.

Volgend voorbeeld illustreert deze verwarring: volksvertegenwoordiger Woeste interpelleerde de minister, betreffende een K.B., gedateerd 28-8-1885, dat, op grond van een krenking van het algemeen belang, een, door de provincie goedgekeurde gemeenteraadsbeslissing vernietigde, waarbij een gemeentesekretaris om politieke redenen, uit zijn ambt werd ontzet. De heer Woeste verklaarde niet in te zien, hoe het algemeen belang ter sprake kon komen. « Ik zie wel in, » zo betoogde hij, « dat het gemeentelijk of het partikulier belang in het gedrang komt, maar voorhouden dat de algemeenheid van het land belang heeft bij een benoeming of afzetting van een gemeentesekretaris is een bewering die geen steek houdt... Het gaat hier om een plaatselijk belang, maar niet om het algemeen belang. »⁽⁵⁶⁾

Het is hier duidelijk dat de genoemde volksvertegenwoordiger gelijk heeft, als hij beweert dat de benoeming of de afzetting van een gemeentesekretaris een typisch gemeentelijke « behoefte » is en uitsluitend tot de gemeentelijke « kompetentie » behoort; hij onderstreept ook met reden, dat dit geval vreemd is aan de rijksbelangen; hij verwacht evenwel « het belang » met « de nuttigheid ». De voogdijoverheid kan wel terecht oordelen dat de bewuste beslissing « niet strookt met de eisen van algemene nuttigheid »⁽⁵⁷⁾.

De theorie van het totalitair voogdijrecht is al minder houdbaar, in het raam van de vereenvoudiging van de voogdij, in de gevallen waar de gouverneur de plaats inneemt van de Koning als toeziende overheid⁽⁵⁸⁾. Hier zou het « algemeen belang » dan synoniem worden van provinciaal belang.

B. De eisen van algemene nuttigheid.

We menen dat de « algemene nuttigheid » twee eisen stelt :

De bevrediging moet het kenmerk vertonen van doelmatigheid of opportuniteit ;

Ze moet tevens een dienstbaarheid op het oog hebben.

1) de doelmatigheid.

De doelmatigheid sluit in zich, de gepastheid, de optimale bruikbaarheid en geschiktheid van een handeling om als direkt antwoord te dienen op de konkrete behoefte, zoals deze uit een onderzoek van de feitelijke gegevens, naar tijd en plaats, is kunnen vastgesteld worden.

Het is bijzonder dat in onze Nederlandstalige rechtsleer van administratief recht, wanneer gewezen wordt op de « overeenstemming met het algemeen belang » zeer dikwijls gesproken wordt van « doelmatig bestuur »⁽⁵⁹⁾. Beide termen zijn nochtans niet direkt synoniem: de doelmatigheid van beheer komt ons voor als een onderdeel van het algemeen belang, en wel, één van de oogmerken van algemene nuttigheid, die de behartiging van het algemeen belang moet beheersen.

a) het onderzoek van de feitelijke gegevens.

Doelmatigheid veronderstelt voornamelijk een diepgaand onderzoek naar de juiste feitelijke gegevens, waarmee zal moeten rekening gehouden worden, bij het vaststellen én naderhand beoordelen van het bevredigingsresultaat. De feiten vormen, voor de administratieve overheid, de « praemissen » van een beraadslaging.

Het verzamelen van het feitenmateriaal wordt het eerste, om niet te zeggen, het voornaamste werk van de gedecentraliseerde diensten. Diegene, die het dichtst bij de feiten staat, kan deze het best opnemen en weergeven :

op territoriaal vlak, zullen de gemeenten en provinciën beter dan de centrale gezagsdragers, de konkrete toestanden kunnen volgen en waarnemen. Het is zeker ten gevolge daarvan, dat de gemeenten de grondleggers zijn voor het aanvoelen van een publieke behoefte ;

het functioneel vlak, zal de technische problemen beter aankunnen, of meer geschikt zijn om de feiten op te nemen met een gedepolitiseerde optiek, of met behulp van een belangenvertegenwoordiging⁽⁶⁰⁾.

Het hoofdkenmerk van een gedecentraliseerde bestuursvorm zit wel hierin, dat de juiste en pertinente gegevens zullen aangebracht worden door het dichtst-betrokken of best-uitgerust realiseerniveau.

Aan het onderzoek naar de feiten wordt, in de wetgeving en in de administratieve richtlijnen, de grootste aandacht besteed. Enkele voorbeelden :

art. 75, tweede lid, van de Gemeentewet, bepaalt, dat de beraadslagingen van de gemeenteraad moeten voorafgegaan worden door een *informatieonderzoek*, in alle gevallen waar de regering het nuttig oordeelt of waar de verordeningen het voorschrijven⁽⁶¹⁾ ;

art. 122 van de Provinciewet bepaalt, dat de gouverneur zorgt voor het *voorafgaand onderzoek* van de zaak, die aan de raad of aan de bestendige deputatie onderworpen wordt⁽⁶²⁾ ;

een markante toepassing van de verzameling van feitelijke gegevens treffen we aan op het stuk van de overheidskomptabiliteit: aan de toezichthoudende instantie moet een dossier, met uitgebreide feitelijke, in casu becijferde gegevens voorgelegd worden: plan van boekhouding, begroting, rekeningen, verslagen, en dergelijke.

Op de degelijkheid van de informatie berust trouwens ook de mogelijkheid van een echt administratief toezicht:

art. 75, derde lid, van de Gemeentewet laat toe, dat de bestendige deputatie, in de hoedanigheid van controlerend orgaan, een informatie kan voorschrijven, in de gevallen waar de beraadslaging van de gemeente, aan haar goedkeuring moet onderworpen worden;

het optreden van de regeringskommissaris bij de organen van openbaar nut⁽⁶³⁾ is opnieuw een typisch voorbeeld: de kommissaris, als lasthebber en vertegenwoordiger van de voogdijminister, kan kennismaken van alle bescheiden, woont de vergaderingen van de beheersorganen bij, zodat hij zich in de mogelijkheid bevindt zijn opdrachtgever voor te lichten aangaande de beraadslagingen, de onderzoeken en voornemens van de beheerders bij het benaastigen van hun dienst⁽⁶⁴⁾;

zeer dikwijls worden beslissingen door de overheid niet-goedgekeurd of vernietigd, op grond van de overweging « dat de voogdijoverheid, bij gemis van verantwoordingsgronden in de onmogelijkheid verkeert de haar opgedragen taak met kennis van zaken te vervullen »⁽⁶⁵⁾ of « omdat een bepaalde beslissing niet met inlichtingen gestaafd wordt, die het mogelijk maken de werkelijke behoeften van een nieuw ontworpen organisme te onderzoeken »⁽⁶⁶⁾.

b) argumenten van doelmatigheid,

Bij de doelmatigheid spelen allerhande argumenten. Het bevredigingsresultaat moet op *adequate wijze* de behoefte kunnen opvangen. Gezien de konkreetheid en de diversiteit van de behoefte is een abstrakte, gestandaardiseerde perfectie van de bevrediging doorgaans niet mogelijk; wanneer de wetgever zelf een volledige bevrediging uitwerkt, streeft hij toch meestal naar een uniformiteit, zo o.m.: geldelijke uitkeringen volgens aangegeven barema's. In principe nochtans is opportuniteit niet een computer-oplossing.

De doelmatigheidsargumentatie is erop gericht, een behoeftebevrediging « algemeen nuttig » te maken, zodanig zelfs, dat, met het oog op de nuttigheid, zij kan dwingen dat een bevredigingsbevoegdheid naar een ander bestuursniveau zou verschoven worden.

Doelmatigheidsopvattingen zijn het resultaat van de bestuurspolitiek, in de zin van *bestuurseconomie of techniek van bestuurshuishoudkunde*. Een volledige inventaris van opportunitetsargumenten is niet mogelijk:

er kunnen overwegingen aangehaald worden van boekhoudkundige en financiële aard⁽⁶⁷⁾: minimale kosten voor een maximaal resultaat;

overwegingen van economische aard⁽⁶⁸⁾;

overwegingen van rationalisatie⁽⁶⁹⁾: tussen inspanningen en resultaat moet een redelijke verhouding bestaan;

overwegingen van coördinatie⁽⁷⁰⁾: het verzorgen van een gelijklopende activiteit;

overwegingen aangaande de gepastheid naar de tijd⁽⁷¹⁾: de bevrediging mag niet voorbarig zijn of reeds voorbijgestreefd;

argumenten van planmatigheid en evenwichtigheid in de bevrediging⁽⁷²⁾: diverse bevredigingshandelingen mo-

gen elkander niet tegenspreken⁽⁷³⁾; de bevrediging mag niet roekeloos zijn en geenodeloze belemmeringen vormen voor andere activiteiten;

doelmatigheid stelt ook in zekere zin een eis van voorzichtigheid bij de uitvoering; de overheid, zoals ieder individu, staat immers in voor de gevolgen van het krenken van andermans rechten bij het stellen van een handeling⁽⁷⁴⁾.

Wanneer de wetgever de bevrediging integraal heeft uitgewerkt, kan de doelmatigheid aangaande deze regeling, niet meer invraaggesteld worden, tenzij door de wetgever zelf⁽⁷⁵⁾. De wet is immers de fiksatie van het algemeen belang; ze is niet voor kritiek vatbaar op het stuk van de doelmatigheid; er wordt vermoed dat de doelmatigheidseisen optimaal werden geëerbiedigd.

2) de dienstbaarheid,

Als tweede eis van nuttigheid hebben we vernoemd: de dienstbaarheid. Het bevredigingsresultaat moet, naar de finaliteit gericht zijn, op de *vrijwaring, de ontwikkeling en de vooruitgang van de menselijke persoon*, levend in een gemeenschap.

Dienstbaarheid vormt dus de fundamentele oorzaak, de *bestaansreden en het einddoel van het bestuurlijk handelen*. Bij het uitwerken van de behoeftebevrediging moet zowel de wetgever als het bestuur het inzicht hebben een dienst te bewijzen aan de onderhorigen, zoniet maakt de overheid zich schuldig aan machtsafwendings⁽⁷⁶⁾.

Het is de verdienste geweest van de recente administratieve wetenschap⁽⁷⁷⁾, de publieke activiteit passend te hebben gekenmerkt als een « openbare dienst ». De bevredigingsfunctie is als het ware « de openbare dienst in actie ».

De staat, samen en met behulp van zijn neveninstellingen presteren diensten. Hiermee moet duidelijk verstaan worden, dat de overheidsorganen *geen eigen doel* na te streven hebben of -met de gebruikelijke terminologie — *geen eigen belangen*⁽⁷⁸⁾ hebben. Wie het omgekeerde voorstaat en aanvaardt dat de bestuursinstanties, voornamelijk de staat, de provincies en de gemeenten, een doel op zich zelf vormen en « persoonlijke » doeleinden kunnen realiseren, bepleit de machtsafwendings:

— in deze optiek zou het verdedigbaar worden, dat een gemeente, op grote schaal, aan grondspeculatie doet, teneinde de gemeentekas te vullen;

— zo zou een gemeente ook de onteigeningsbevoegdheid kunnen aanwenden, om de voornaamste opbrengsthuizen op haar grongebied te verwerven, teneinde deze zelf te exploiteren;

— en waarom zou een gemeente, steeds in dezelfde gedachtengang, niet mogen deelnemen aan de nationale loterij, met het ook op de behartiging van de eigen patriomoniale belangen?

Het is vooral in het licht van de vereiste van « dienstbaarheid », dat de bewoordingen « nationaal, provinciaal en gemeentelijk belang » onduidelijk zijn en dienen geweerd te worden.

* * *

Al brengt de dienstbaarheid een beperking teweeg in de overheidsbevoegdheid, ze stelt tevens de administratie in een *bevoorrechte toestand*⁽⁷⁹⁾. De klassieke kenmerken, zoals uitgewerkt door de theorie van de openbare dienst, duiden in het bijzonder op deze bevoorrechtiging:

— de dienstbaarheid moet *bestendig* zijn (de wet van de continuïteit). Zo o.m. kan tegen de overheid geen gedwongen uitvoering gebeuren, moet het stakingsrecht aan de leden van de administratie ontzegd worden, is een

koncessie steeds herroepbaar, omdat de dienstprestatie, in ieder geval, moet kunnen verder gezet worden ;

— de dienstbaarheid moet *uniform* zijn, gelijkmatig voor alle burgers, volgens objectieve maatstaven (de wet van de benuttingsgelijkheid) ;

— ze moet ten slotte *aangepast* zijn (de wet van de veranderlijkheid). Dit laatste kenmerk werd reeds uitvoerig onder de doelmatigheid toegelicht.

Bijzonder is dat de hoogste democratische principes, dienstbaar ten bate van de menselijke persoon, zoals afgekondigd en gewaarborgd in onze Grondwet als « de rechten en de vrijheden van de burgers » ⁽⁸⁰⁾ — wat als het ware de kern vormt van de dienstbaarheid — toch niet rechtstreeks beveiligd worden.

Immers, noch de wet, noch de administratieve handelingen mogen gekonfronteerd worden met deze basisprincipes, gezien het verbod van grondwettigheidscontrole.

Nochtans moeten we vermelden, dat stemmen opgaan voor een wijziging: in de driepartijenkommissie voor de hervorming der instellingen werd de thesis verdedigd een grondwettigheidscontrole te voorzien, beperkt tot de toepassing van titel II van de Grondwet, « De Belgen en hun rechten » ⁽⁸¹⁾. Dit zou zeker één aspekt — en niet het minste — van de algemene nuttigheid controleerbaar maken.

* * *

Uit de ontleding van de diverse onderscheidingen in het « algemeen belang », kan gezegd worden dat een handeling in overeenstemming is met het algemeen belang, wanneer ze een behoefte, ontstaan binnen het maatschappelijk verband, bevredigt, op een doelmatige wijze en met het oogmerk een nieuw element te vormen in de levensvoorwaarden, die tot volwaardige ontplooiing van de menselijke persoon zal strekken.

Deze formulering dekt in feite de diepere grondslag van het « recht ». Het nastreven van het algemeen belang wordt meteen, het medewerken aan de rechtsvorming, nog vooraleer de wetgever de norm heeft vastgelegd.

4. Het algemeen belang als criterium van controle.

Op de administratieve (bevredigings-)handelingen bestaat in ons rechtssysteem een controle, die uitgeoefend wordt door de hogere, toezichthoudende overheid en door de jurisdicties. We stellen ons thans de vraag in hoever « het algemeen belang » als criterium van controle kan en mag gebruikt worden.

A. Het administratief toezicht.

1) de betekenis van de controle.

Het controleren zou er *grosso modo* in bestaan na te zien of de administratieve activiteit in overeenstemming is met de wet en het algemeen belang.

De controle van de hogere overheid is, aldus de heersende rechtsleer ⁽⁸²⁾, een louter *negatieve of repressieve* houding: het toezicht is erop gericht te *beletten* dat een bevredigingshandeling zou gesteld worden in strijd met de legaliteit van het algemeen belang ⁽⁸³⁾.

De techniek van de decentralisatie verzet zich tegen elke inmenging in de toegewezen bevredigingsbevoegdheid. De substitutie ⁽⁸⁴⁾ is alleen mogelijk, wanneer het lager bestuur, na aanmaning, gewoon nalaat een wettelijk-verplichte handeling te stellen. De lagere instanties hebben immers geen bevoegdheid ontvangen, om de, bij de wet opgelegde verrichtingen niet te stellen.

In de functionele decentralisatie, ten aanzien van een aantal parastatalen, werd onlangs toch een belangrijke

uitzondering gemaakt op de repressieve betekenis van de controle. Het K.B. n° 4 van 18-4-1967, genomen in uitvoering van de volmachtwet van 31-3-1967, tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning, — de zogenoemde koepelwet — wijzigd de wet van 16-3-1954, betreffende de controle op sommige organismen van openbaar nut. Een nieuw artikel 23 werd ingevoegd, dat luidt als volgt: « *Wanneer het algemeen belang of de naleving van de wet of de reglementen het eist*, kan de betrokken minister het beheersorgaan van de instellingen der categorieën B, C en D verplichten om, binnen de door hem gestelde termijn, te beraadslagen over iedere door hem bepaalde aangelegenheid. Heeft het beheersorgaan, bij het verstrijken van deze termijn geen beslissing genomen of *stemt de betrokken minister met de door dit orgaan genomen beslissing niet in*, dan kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de beslissing nemen *in de plaats van het beheersorgaan*. »

Uit dit artikel blijkt dat de bedoelde parastatale instellingen kunnen verplicht worden, ten koste van hun initiatiefrecht, een beslissing te nemen. Doen zij het niet of niet volgens het inzicht van de minister, dan neemt de minister zelf « zijn beslissing, dit alles, — ik citeer — « *wanneer het algemeen belang het eist* ».

We stellen ons de vraag of hier niet een toepassing gemaakt wordt van de theorie van het totalitair voorgedijrecht, namelijk, dat met het algemeen belang het « *rijksbelang* » wordt bedoeld. Weliswaar legt de regering, in het verslag aan de Koning bij het bewuste K.B. n° 4 ⁽⁸⁵⁾ er de nadruk op, « dat vanzelfsprekend van deze bepaling (art. 23) alleen zal gebruik gemaakt worden, in gevallen waarin een buitengewone procedure verantwoord is ». Hieruit kan evenwel geen restrictie gehaald worden vermits deze verantwoording opnieuw op het niveau van het « *rijksbelang* » zal liggen. De instellingen, die in art. 23 bedoeld worden, zullen fataal genoodzaakt zijn hun beslissingen steeds af te wegen tegenover de inzichten van de centrale overheid.

2. Het domein van de controle.

Wat precies onder het administratief toezicht valt en welke controlemaatstaf dient toegepast, kunnen we, aan de hand van onze definitie van het algemeen belang duidelijk uitmaken.

Het aspekt van de bevredigingsbevoegdheid vormt in hoofdzaak een *wettigheidscontrole*:

is de bevredigingstaak door de wetgever expressis verbis toebedeeld, dan moet nagezien worden of de kompetentieregelen niet werden miskend door de bestuursorganen ;

de gemeentelijke en provinciale « *vrije* » bevoegdheids-schepping, toegekend en gesteund op art. 31 van de Grondwet, zou strikt genomen, een grondwettigheidscontrole nodig maken, die evenwel in ons publiek recht onbestaande is.

Art. 108, 5°, van de Grondwet voorziet echter de tussenkomst van de hogere overheid « om te beletten dat de lokale raden buiten hun bevoegdheid (of medebewind) gaan en (voor wat de opgedragen én ook de vrije bevoegdheid betreft) het algemeen belang krenken ». Het domein van de vrije territoriale bevoegdheid wordt dus onderworpen aan een *nuttigheidscontrole*: al kunnen de lokale raden hun « uitsluitende » behoeften regelen, en dit, buiten iedere wettelijke toekenning, toch worden hun handelingen met de nuttigheidseisen gekonfronteerd.

In de bevredigingsaktie moet een onderscheid gemaakt worden :

heeft de wetgever de bevrediging volledig uitgewerkt, dan wordt het toezicht een zuivere *wettigheidscontrole* ;

gaat het om niet-integrale wettelijke bevredigingsaanduiding of volledige vrije bevredigingsuitvoering, dan stelt zich ten volle de *appreciatie naar de nuttigheid*.

3) de aard van de controle.

Bij de controle naar de legaliteit van een administratieve handeling, wordt de *wet zelf* niet aan een oordeel onderworpen⁽⁸⁶⁾.

De nuttigheidsappreciatie daarentegen is tweevoudig. Het criterium zelf van opportuniteit wordt door de kontrollerende instantie eerst nog opnieuw onderzocht en in concreto opnieuw gefixeerd, waarna dan de verenigbaarheid van de onderworpen bestuurshandeling met de beginselen van « een goede behartiging van de behoefte » wordt gekonfronteerd.

Meer nog, het uitoefenen van de administratieve controle, in het kader van de fakultatieve, t.z. algemene toezichtsmaatregelen, is gekonstrueerd als een bevoegdheid en niet als een verplichting in hoofde van de toezienende overheid. Naast de opportuniteit van de bestuursbeslissing, stelt zich ook het probleem van de opportuniteit van het controleren⁽⁸⁷⁾. Al zou dus, in een konkreet geval kunnen verdedigd worden dat het algemeen belang geschaad werd, toch kan de overheid oordelen dat een vernietiging zelf niet nuttig zou zijn. We zouden kunnen aanstippen dat de controlemaatregel, op zich zelf beschouwd, op haar beurt ook aan de eisen van nuttigheid moet voldoen.

B. Het jurisdictioneel toezicht.

De vraag die we ons hier stellen is: bestaat er ook een jurisdictionele controle aanvaardende de al of niet strijdigheid van een overheidshandeling met het algemeen belang?

1) de beoordeling door de Raad van State.

de Raad van State onderzoekt, indien het appreciatie-handelingen, waaronder ook de voogdijmaatregelen moeten begrepen worden, te vernietigen op grond van *schen-ding van de wet*.

De overeenstemming met het algemeen belang, in het bijzonder, met de nuttigheidsvereisten, heeft de Raad van State niet te onderzoeken. De Raad zou zich in de plaats stellen van de overheid, aan wie alleen het appreciatierecht toekomt⁽⁸⁸⁾.

We moeten evenwel, uit de rechtspraak van onze administratieve rechtbank, nagaan waar de grenzen van de wettigheidscontrole gelegd worden⁽⁸⁹⁾:

de Raad van State onderzoekt, indien het appreciatie-recht werd uitgeoefend, binnen de perken door de wetgever bepaald;

in het bijzonder wordt de motivering van de akte, als materieel feit en als oorzaak van handelen, nagegaan; heeft de overheid verzuimd haar besluit te motiveren, zelfs wanneer zulks niet formeel voorgeschreven is, of blijkt een beslissing niet te steunen op feitelijke omstandigheden, dan spreekt de Raad de vernietiging uit⁽⁹⁰⁾;

blijken de tijds- en plaatsomstandigheden vals te zijn of kunnen deze, als feiten, de administratieve handeling niet rechtvaardigen, dan gaat de Raad ook over tot vernietiging⁽⁹¹⁾;

het onderzoek naar de machtsafwending, zijnde het geval waar de overheid haar bevoegdheid aanwendt in eigen voordeel of tot een ander doel, dan waarvoor de bevoegdheid door de wet werd verleend, wordt ook door de Raad van State doorgevoerd;

het beoordelen van de feiten, die aanleiding geven tot

een beslissing, blijft wel het voorbehouden terrein van de bestuursappreciatie⁽⁹²⁾.

In één geval schijnt de Raad van State het appreciatie-recht van het bestuur, als het ware, binnen te dringen, en namelijk, ter gelegenheid van de bevoegdheid om adviezen te verstrekken tot herstelvergoeding van buitengewone schade⁽⁹³⁾. De uitspraak aangaande deze schade zal gesteund zijn op billijkheidsgronden, « rekening houdende met de omstandigheden van openbaar en privaats belang ». Er wordt — enigszins handig — voorgestaan, dat de Raad van State de overheidsdaad zelf niet bekritiseert, doch enkel vaststelt dat het gevolg ervan abnormaal voorkomt en dus een buitengewone schade verwekt⁽⁹⁴⁾.

2) de beoordeling door de rechtbanken.

Wat de hoven en rechtbanken betreft, laat art. 107 van de Grondwet hun niet toe de administratieve beslissingen te onderzoeken in het licht van de algemene nuttigheid.

Waar ligt de grens?

De jurisdicties zijn bevoegd het bestaan en de materiële juistheid van de feitelijke motieven na te gaan.

De rechter kan ongetwijfeld ook de wettelijke waarde van de motieven, als oorzaak (of drijfveer) van het administratief handelen controleren⁽⁹⁵⁾.

Deze beginselen worden in de rechtspraak niet altijd gevolgd. De machtsafwending wordt door de hoven en rechtbanken omzeggens nooit aangenomen. Ze beperken zich doorgaans tot de controle van de « externe » legaliteit, terwijl zij zelden tot een echte « interne » wettigheid doordringen. Zo bijv. in het kader van onteigeningsbetwistingen, wordt de ekseptie van onwettigheid omtrent de beweegredenen en de beoogde gevolgen in hoofde van de onteigenende administratie of het machtigingsbesluit, zonder meer afgewezen⁽⁹⁶⁾.

Op het stuk van de overheidsaansprakelijkheid evenwel komen we tot de werkelijke grens van de legaliteitscontrole. Sinds het arrest « La Flandria » van 1920⁽⁹⁷⁾, verklaren de rechtbanken zich bevoegd om de administratie tot schadeloosstelling te veroordelen, evenwel « alleen voorzover de wet overtreden werd ».

Aangaande het feit of de overheid, al of niet tot bevredigingsaktie beslist en, al of niet deze aktie doorvoert, kan de rechter alleen nagaan indien de wet aan de overheid het nemen van een beslissing en de uitvoering van een bevrediging oplegt.

Wanneer evenwel de uitvoering van de bevredigingshandeling wederrechtelijk blijkt te zijn én schade veroorzaakt, zal het niemand ontgaan, dat hier de fout van de overheid haar oorsprong moet vinden in een *ondoelmatige* handeling. Men houdt voor dat het toch een wettigheidscontrole is, vermits de doelmatigheidsgraad wettelijk is vastgesteld, overeenkomstig de artt. 1382 en volg., B.W., of beter gezegd, *doordat, sinds 1920, de rechtspraak in art. 1382 een doelmatigheidsvereiste van de overheidshandeling heeft willen zien*⁽⁹⁸⁾.

Deze rechtspraak werd herhaaldelijk bevestigd. Lezen we maar een konsiderans uit een recent arrest van ons hoogste gerechtshof⁽⁹⁹⁾: « Overwegende dat de rechters niet bevoegd zijn om de opportuniteit van de beslissingen van het bestuur te beoordelen, maar dat zij wel kennis kunnen nemen van de *wettelijkheid* van zodanige beslissingen en diensgevolge nagaan of deze in overeenstemming zijn met de voorzichtigheidsregelen op de niet-naleving waarvan de artt. 1382 en 1383, B.W., sankties stellen (...) Overwegende dat de rechter aldus wettelijk heeft kunnen vaststellen, dat in het (onderhavig) geval de maatregelen die het bestuur had genomen om een abnormaal gevaar uit de weg te ruimen, *onvoldoende*

waren, en wettelijk heeft kunnen beslissen dat de gemeente, die verzuimd had andere maatregelen te nemen, aansprakelijk was voor de schade, die het gevolg was van deze nalatigheid ».

Het komt ons niet helemaal korrekt voor, in de toepassing van art. 1382, B.W., een wezenlijke wettigheidscontrole te zien. Art. 1382, B.W., sluit immers geen verplichting in van voorzichtigheid. Het legt alleen een verplichting op, vergoeding uit te keren, voorzover een onvoorzichtigheid, schade heeft veroorzaakt. Het louter voorzichtigheidskriterium is dus eerder een ware opportuniteitscontrole⁽¹⁰⁰⁾.

De discussie aangaande de juiste grenzen van de legaliteitscontrole is zeker nog verre van beëindigd.

Besluit.

Tot hier onze, ongetwijfeld onvoltooide, speurtocht in het algemeen belang, als begrip en als criterium van controle.

Zijn we er niet in geslaagd onmiddellijk klaarheid te brengen in een vaag begrip, dan menen we toch uitgemakkt te hebben, dat het algemeen belang, waar het aksent op de nuttigheid moet gelegd worden, een *eenvormig* begrip is; dat de onderscheiding van verschillende (territoriale) belangen, geen korrekte zienswijze is.

Ten slotte hebben we gepoogd te onderstrepen, dat het algemeen belang, als grondslag van het recht, als oorzaak van het staatsbestaan en als finaliteit van de staatsbemoeiing, *het respect en de vervolmaking is van de mens en de menselijke persoonlijkheid*.

(1) Zie: Mast A., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, blz. 235, nr. 230.

(2) O. m. het voorafgaande advies, de goedkeuring, de machtiging.

(3) O. m. het schorsingsrecht, het vernietigingsrecht.

(4) Zie o. m. J. Mertens de Wilmars, *Verleden en toekomst van de bestuurlijke voogdij*, T. Best., 1963, blz. 9; C. Vanstraelen, *Het toezicht op de handelingen van de provincieraad en van de bestendige deputatie*, Adm. Lex., blz. 8, nr. 6.

(5) Vranckx A., *Openbare instellingen en instellingen van openbaar nut*, Adm. Lex., blz. 14, nr. 22; Stellinga J., *Waarborgen voor goede wetgeving, bestuur, politie en rechtspraak in het Nederlands staatsbestel*, T. Best., 1955, blz. 193-194; De Visschere F., *Het begrip algemeen belang in het Belgisch Staatsrecht*, Geschriften van de Vereniging voor administratief recht, XIX, 1950.

(6) Polak C., *Preadvies*, Geschriften van de Vereniging voor Administratief recht, XIX, 1950, blz. 40.

(7) Stellinga J., op. cit., T. Best., 1955, blz. 193;

(8) Art. 87 van de Gemeentewet stelt de motivering formeel verplicht.

(9) Parl. Besch. K.v.V., zitting 1964-1965, nr. 993, nr. 1 (bijlagen) blz. 22 en volg.

(10) Parl. Besch. K.v.V., zitting 1964-1965, nr. 993, nr. 1 (bijlagen) blz. 41.

(11) Onder algemene en plaatselijke besluiten en verordeningen moeten niet alleen deze, uitgaande van de territoriale organen begrepen worden (wat de grondwetgever van 1831 nochtans wel alleen op het oog had, maar ook deze genomen door iedere administratieve overheid en persoon van publiekrecht, bekleed met bevoegdheid om imperiumhandelingen te stellen.

(12) Zie: art. 9 «... wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht.» De drie vernietigingsgronden vinden hun bestaansreden in het ontbreken van een bestanddeel welke de administratieve akte moet bevatten overeenkomstig de wet.

(13) Parl. Besch. K.v.V., zitting 1964-1965, nr. 993, nr. 1 (bijlagen) blz. 42: uit het ontwerp-verslag van de driepartijencommissie: «Tenslotte vergt de bescherming der individuele vrijheden dat de burgers beschikken over ver-

weermiddelen tegen administratieve willekeur. Daarom dient voortaan elke administratieve beslissing gemotiveerd te worden.»

(14) Art. 25 van de Grondwet.

(15) Bijv. de regering A. Van Acker, *Parl. Hand. K.v.V.*, zitting van 18 december 1956, aangehaald in T. Best., 1957, blz. 207.

(16) Een belang wordt een recht, van zodra de wetgever, tot bescherming van dit belang, een beroep bij een rechtskollege openstelt. Het belang is het niet-beschermd, onvoltooid recht; het recht wordt dan het beschermd belang. Vergel.: omtrent dit onderscheid art. 7 van de wet van 23 december 1946, aangaande de bevoegdheid van de Raad van State bij de vergoeding voor buitengewone schade wegens overheids-handelingen; een vraag tot advies is slechts ontvankelijk wanneer de belanghebbende geen recht heeft, dat hij voor een andere jurisdictie kan doen gelden.

(17) Vergel. Duys E., *Het administratief recht tegenover het burgerlijk recht*, T. Best., 1958, blz. 125-126: «De administratie is een soort «*gérante*» van het publiek belang. Het (administratief recht) gaat erom de organisatie te bestuderen ter voldoening aan de noodwendigheden opgevoerd door algemene belangen».

(18) Vergel. de omschrijving van Vranckx A., *Openbare instellingen en instellingen van openbaar nut*, Adm. Lex., blz. 10, nr. 10: «Een activiteit wordt de taak van een openbare dienst, wanneer de openbare macht oordeelt dat een behoefte van openbaar nut aanwezig is...».

(19) Natuurlijk wordt hier het bestaan van de staat gepostuleerd, waardoor pas eigen publieke behoeften ontstaan; zie verder.

(20) Zie: aangaande de interkommunale samenwerking voor hulpverlening aan werklozen tussen de periode 1900-1914, *Gemeentekrediet van België*, 1954, nr. 28, blz. 10.

(21) Vergel. Vranckx A., l.c., die een maatstaf neemt, gezien vanuit het publiek initiatief: «... wanneer de openbare macht oordeelt dat die behoefte niet of althans onvoldoende zal worden bevredigd wanneer de openbare macht de activiteit niet op zich neemt of opdraagt aan een speciaal daartoe ingesteld publiekrechtelijk organisme.»

(22) Kranenburg R., *Het Nederlands Staatsrecht*, uitg. 1951, blz. 267 en volg. somt als essentiële publieke behoeften op: de repressieve en preventieve bescherming tegen gevaar van buiten uit, bescherming tegen binnenlandse gevaren, verbetering der bestaansvoorwaarden van de gemeenschap zelf en van haar leden en de bekostiging van de overheidswerking.

(23) Laurent F., *Principes de droit civil*, dl. I, blz. 231, nr. 160; blz. 233, nr. 162.

(24) Van overheidswege wordt onderlijnd, dat het onverschillig is of een publieke bevestiging op zich zelf, al of niet een konkurren'tie gaat vormen met de private sektor. Zie, Parl. Vr. Hougardy van 23 augustus 1960, *Bull. Vr. en Antw.*, Senaat zitting 1959-1960, blz. 633, *Rev. Comm. B.*, 1960, blz. 219-221, *De Gemeente*, 1960, blz. 511. Deze houding lijkt ons niet van alle kritiek ontdaan; bij direkte konkurrentie, die sommige gemeentebesturen openlijk betreden, dwingt de overheid, tegen de algemene aanvaarding in, dat een bepaalde behoefte als van publieke aard zou worden beschouwd.

(25) Zie o.m. de wet van 1 maart 1922, art. 5, 5e lid, betreffende de interkommunale verenigingen.

(26) Bittgenbach A., *Manuel de droit administratif*, I, uitg. 1966; blz. 98, nr. 92: «La recherche du profit n'est nullement incompatible avec cette notion (intérêt général), puisque le profit réalisé par le service public doit profiter à la collectivité».

(27) Op gemeentelijk vlak citeren we een bijzonder geval: een interkommunale maatschappij werd, met goedkeuring van de overheid (Reg. Besl. van 2 februari 1950, *Rev. Comm. B.*, 1950, blz. 78-79) als S.C. Laiterie intercommunale du Pays de Malmédy opgericht, tot bevordering van de melk-industrie in dit gewest. Een private coöperatieve groepeerde aanvankelijk een driehonderdtal landbouwers, die de melk-onderneming uitbaatte waarvan de gebouwen haar niet toebehoorden en het materiaal onder sekwestre was gesteld geworden. Gezien deze noodtoestand, die door het private initiatief niet onmiddellijk kon te boven worden gekomen, trokken de gemeentebesturen de behartiging van deze plaatselijke behoefte tot zich.

(28) Zie artt. 31 en 108, 2e lid van de Grondwet.

(29) Vergel. M.V., *Le problème de l'autonomie communale*, *Rev. Adm.* 1967, blz. 8: «L'autorité locale... décide quels objets intéressent la collectivité dont elle a la garde»; De Tollenaere V., *Nieuwe kommentaar op de gemeentewet*, I, blz. 305, nr. 105: «Het gemeentelijke belang (behoefte) is het openbaar belang van de gemeente voor de territoriaal

begrensde gemeenschap van inwoners der gemeenten»; zie ook : Kass. 6 april 1922, *Pas.* 1922, I, blz. 235, *Rev. Comm.* B. 1923, blz. 183-185, *Rev. Adm.*, 1923, blz. 145 : « Est d'intérêt communal, l'acte ou le service public qui intéresse la collectivité des habitants d'une commune. »

(30) De wet van 18 juli 1959, tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van de economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten.

(31) K.B. van 18 juli 1966, houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

(32) Dit criterium wordt ontwikkeld door G. Vedel, *Cours de droit administratif*, uitg. 1951, blz. 220.

(33) Art. 78 van de Grondwet.

(34) Zie o.m. De Page H., *Traité*, I, blz. 570, nr. 510.

(35) Art. 67 van de Grondwet.

(36) Artt. 31 en 108, 2e lid van de Grondwet.

(37) Art. 108, 5e lid van de Grondwet.

(38) Vergel. Mast P. en Defourny J., *Het tussengemeentelijk leven in België, De Gemeente*, 1952, blz. 109 en volg. : « Is van gemeentelijk belang (in casu : bevoegdheid) al wat door de gemeenteraad zelf als dusdanig wordt beschouwd, mits de gemeente zich desgevallend de goedkeuring zal zien weigeren wanneer dergelijke formaliteit door de wet is vereist of in het tegenovergestelde geval, een vernietigingsbesluit van de regering zal zien tussenkomen of nog, de rechterlijke macht zal zien weigeren haar beslissingen toe te passen. »

(39) Zekere organismen kunnen we hier duidelijkheids-halve buiten beschouwing laten, zoals de Polders en Wateringen (art. 113 van de Grondwet), de Kerkfabrieken (art. 76 van de wet van 18 germinal jaar X en het Keizerlijk decreet van 30 december 1809) enz...

(40) Zie o.m. Baron Holvoet P., *Les grandes agglomérations urbaines*, Brussel 1937; Boon M., *La fusion des petites communes*, Brussel, 1938; V.D., *La fusion des communes. Un aspect de la loi unique*, *Rev. Adm.*, 1961, blz. 63-69.

(41) Zie het voorstel van vice-gouverneur Cappuyns L., Een provincie Hoofdstad-Brussel, Rede uitgesproken op de slotzitting van het kongres van de Kultuurraad voor Vlaanderen, Oostende, 10 september 1966.

(42) *Parl. Besch.* K.v.V., zitting 1964-1965, nr. 993, nr. 1 (bijlagen) blz. 36; in het ontwerp-verslag van de driepartijencommissie wordt de meest doeltreffende decentralisatie voorgestaan « in de meest passende territoriale omschrijvingen. »

(43) Vergel. : de gewestelijke investeringsmaatschappijen, de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen; de gewestelijke komitees voor ruimtelijke ordening, enz.

(44) Zie o.m. : het procédé van de interkommunalisatie bij de wegebouw, de E3; de tendens tot het valoriseren van de provincie als publieke instelling, J. Mertens de Wilmars, *Verleden en toekomst van de bestuurlijke voogdij*, *T. Best.*, 1963, blz. 7; Orianne P., *Beschouwingen over de evolutie der provinciale structuur in België, Gemeentekrediet van België*, 1966, blz. 57-63.

(45) Voor een overzicht : zie J. Mertens, *Centralisatie en decentralisatie van het bestuur*, *T. Best.*, 1947, blz. 1-7.

(46) Dit zijn in hoofdzaak, de parastatale instellingen en de publiekrechtelijke verenigingen.

(47) Zie : de wet van 25 april 1963, betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

(48) A.D., *De wet van 27 juli 1961 betreffende het toezicht op het gemeentelijk beheer*, *T. Best.*, 1961, blz. 412-415; zie ook de wet van 27 juni 1962, die art. 87 van de Gemeentewet wijzigt.

(49) Zie o.m. art. 1 van de wet van 1 maart 1922 op de interkommunale verenigingen; art. 17 van de wet van 18 juli 1959 op de economische expansie, enz...

(50) Zie : Marione E., *Les sociétés d'économie mixte en Belgique*, Brussel 1947, Buttgenbach A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Brussel, 1952, blz. 363-370, nrs. 420-429.

(51) Van Willigen P., *De ontwikkeling van de gemeentelijke arbeid in Nederland, gezien in verband met de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten*, *T. Best.*, 1961, blz. 166-167.

(52) Het bestaan van de « rijksbelangen » wordt afgeleid uit art. 108, 5e lid van de Grondwet, gezien « de Koning of de wetgevende macht zal beletten dat de lokale raden buiten hun bevoegdheid zouden treden... » t.t.z. in een kompetentiesfeer die buiten en boven de lokale besturen moet gesitueerd worden.

(53) *Parl. Besch.* K.v.V., zitting 1920-1921, nr. 242; *Parl.*

Hand., K.v.V., zitting 1920-1921, blz. 1120 en volg. De wetgever wilde de indruk niet wekken dat de interkommunale als een « vierde macht » zou bedoeld zijn buiten de constitutioneel aangegeven drie belangensferen.

(54) Vergel. Klein A., *De voogdij over de gemeenten*, *T. Best.*, 1964, blz. 215 : « De vroeger algemeen als duidelijk onderscheiden aanvaarde begrippen gemeentebelang, provinciaal belang en rijksbelang zijn geheel dooreen gaan lopen en maken allen onplitsbaar deel uit van het algemeen belang ».

De auteur maakt evenwel geen onderscheid tussen de drie elementen van het belang; gesteld in zijn kontekst doelt hij eerder op een eenheid van bevoegdheid.

zie : De Visschere F., *Administratief recht*, Leuven z.d., blz. 117; ook : De Visschere F., *Vernietiging van de beslissingen der plaatselijke besturen, die met het algemeen belang in strijd zijn*, *T. Best.*, 1951, blz. 335 en volg., in het bijzonder blz. 337; « Nog daargelaten dat de grens tussen de louter gemeentelijke belangen en de hogere belangen van de provincie of van de Staat moeilijk te trekken is, schijnt het onbetwistbaar dat het algemeen belang (nuttigheid) ook op het plaatselijk gebied aanwezig is; er is een (openbare) onderstands-gemeenschap, een gemeentelijke gemeenschap, e.d. en steeds is daar een algemeen belang voorhanden, dat specifiek van het louter individueel belang onderscheiden is. Nu kan om het even welke beslissing in strijd zijn met het algemeen belang, al was het maar omdat verspreiding van *ondoelmatig* beheer steeds uit één ongelukkig precedent kan ontstaan. »

(55) Er kan ook wel gesproken worden van een hiërarchie van behoeften en van bevoegdheid, doch niet van nuttigheid.

(56) Vermeld in *T. Best.*, 1954, blz. 353-354.

(57) Vergel. de zienswijze van De Visschere F., aangehaald in *T. Best.*, 1954, blz. 352 : « strijdigheid met het algemeen belang wordt genoemd, niet alleen de strijdigheid met het rijksbelang maar wel de strijdigheid met elk belang dat door het vernietigende orgaan van hogere waarde wordt geacht dan het belang dat de vernietigde beslissing beoogt te dienen ».

Is het niet eerder zo dat het vernietigend orgaan een « hogere graad van nuttigheid in de bevrediging » wenst te zien? In de geciteerde tekst wordt de onduidelijkheid nog vergroot doordat blijkbaar een « nieuw belang » wordt ingevoerd, dat nergens kan thuis gebracht worden.

(58) Zie art. 87 van de Gemeentewet, gewijzigd door art. 2 van de wet van 27 juni 1962.

(59) Zie : Mast A., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, blz. 348, nr. 351; De Visschere F., *Algemene theorie van de rechtshandelingen van Openbaar Bestuur*, uitg. 1966, blz. 53; De Visschere F., *Administratief recht*, Leuven z.d., blz. 115.

(60) Vergel. : de beweegredenen tot oprichting van functioneel gedecentraliseerde diensten, hoger in de tekst.

(61) Bij de oprichting van een interkommunale vereniging moet de gemeenteraad zijn beslissing motiveren en een dossier voor de voorgedijoverheid samenstellen, bevattende, het proces-verbaal van beraadslaging, een inventaris en schatting van de ingebrachte goederen, enz. : Min. Omz. van 25 februari 1959, in het *Belgisch Staatsblad* van 11 maart 1959, blz. 1795;

Bij de verlenging van een interkommunale moet elke betrokken gemeenteraad voorafgaandelijk een uitvoerig onderzoek laten gebeuren omtrent de voor- en nadelen en de resultaten van de voorbije werking : Min. Omz. van 30 januari 1959, in het *Belgisch Staatsblad* van 20 februari 1959, blz. 1055.

(62) Zie Th. Lathouwers, *De taak van de gouverneur en van de provinciale deputatie*, *T. Best.*, 1957, blz. 20-21.

(63) Art. 9 van de wet van 16 maart 1954, houdende controle op sommige organismen van openbaar nut, gewijzigd door het K.B. nr. 4 van 18 april 1967.

(64) K.B. van 29 februari 1959, in uitvoering van art. 12 van de wet van 1 maart 1922, voorziet bij de interkommunale maatschappijen zelfs twee regeringskommissarissen.

(65) K.B. van 20 juli 1965, in het *Belgisch Staatsblad* van 18 september 1965, blz. 10582.

(66) K.B. van 30 maart 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 5 augustus 1966, blz. 7959.

(67) K.B. van 12 maart 1965, in het *Belgisch Staatsblad* van 17 juni 1965, blz. 7350 : vernietiging van een benoeming « om financiële redenen »;

K.B. van 6 oktober 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 15 november 1966, blz. 11427 : vernietiging van subsidie aan een kerkfabriek « omdat er een wanverhouding bestaat tussen het bedrag van de toelage en de werkelijke kosten die de toelage zouden kunnen verantwoorden »;

K.B. van 9 februari 1965, in het *Belgisch Staatsblad* van

16 april 1965, blz. 4102: vernietiging van nieuwe benoemingen « omdat de financiële toestand van de stad benard blijft en de beslissingen dus in strijd zijn met een wijs beleid. »;

(63) K.B. van 29 april 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 27 september 1966, blz. 9622: niet-goedkeuring van een provinciale beslissing, tot oprichting van een nieuwe functie « omdat het niet bewezen is dat deze functie in werkelijke dienstbehoeften voorziet ».

(69) K.B. van 13 mei 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 11 augustus 1966, blz. 8177: vernietiging van bevorderingsvoorwaarden « omdat de beslissing het begrip van bevordering miskent, en onverenigbaar is met een rationeel beleid van het personeel »;

K.B. van 10 oktober 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 14 december 1966, blz. 12440: vernietiging van een wijziging in personeelskader « omdat deze functioneel niet verantwoord is »;

K.B. van 31 maart 1965, in het *Belgisch Staatsblad* van 20 augustus 1965, blz. 9780: niet-goedkeuring van een provinciale beslissing tot instelling van nieuwe personeelsgraden; « de belangrijkheid van de schaal rechtvaardigt de instelling van bedoelde graad niet »;

K.B. van 28 september 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 7 december 1966, blz. 12203: vernietiging van een indisponibiliteitsstelling « omdat de gemeenteraad, alvorens tot deze maatregel over te gaan, grondig de mogelijkheid van wederopnemingen van belanghebbende in andere plaatselijke diensten behoort te onderzoeken ».

(70) K.B. van 14 augustus 1965, in het *Belgisch Staatsblad* van 22 oktober 1965, blz. 11592: vernietiging van nieuwe vereisten tot bepaalde personeelsgraden « omdat de vereisten niet overeenstemmen met die welke gelden voor de toegang tot gelijkwaardige graden bij de andere overheidsdiensten »;

K.B. van 6 mei 1966 in het *Belgisch Staatsblad* van 27 september 1966, blz. 9623: vernietiging van bezoldigingen « omdat deze hoger zijn van die van de gelijkwaardige betrekkingen in andere openbare diensten »;

K.B. van 10 oktober 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 10 november 1966, blz. 11333: vernietiging van toegekend ereloon aan architect « omdat het gewraakte ereloon werd vastgesteld volgens normen die deze van de rijks- en provinciebesturen te boven gaan ».

(71) K.B. van 24 juni 1965, in het *Belgisch Staatsblad* van 3 september 1965, blz. 10188: vernietiging van een beslissing om reden van « voorbarigheid »;

idem: K.B. van 29 april 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 27 september 1966, blz. 9622: niet-goedkeuring van een provinciale beslissing betreffende wijziging van weddeschalen.

(72) K.B. van 14 april 1965, in het *Belgisch Staatsblad* van 21 juli 1965, blz. 8821: vernietiging van gemeentelijk reglement van inwendige orde omdat « de censuur en de uitsluiting van de raadsleden strenger is dan wel nodig om de goede orde in een kleine vergadering te handhaven ».

(73) De miskenning van een eigen plaatselijk reglement wordt als een krenking van het algemeen belang aanzien: K.B. van 4 maart 1966, in het *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1966, blz. 4759; K.B. van 9 januari 1965, in het *Belgisch Staatsblad* van 9 februari 1965, blz. 1269.

(74) Artt. 1382 en volg.: zie verder sub « de beoordeling door de rechtbanken ».

(75) Vergel. nochtans de buitengewone schade: verder sub « de beoordeling door de Raad van State ».

(76) Dembour J., *Les actes de tutelle administrative en droit belge*, ltr. 287, nr. 179: « le détournement de pouvoir constitue une illégalité d'intention ».

(77) Léon Duguit en de school « du service public »; Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1942; Buttgenbach A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Brussel, 1952.

(78) Vergel. de definitie van De Tollenaere V., *Nieuwe commentaar op de gemeentewet*, I, blz. 305, nr. 105: « Met dat (gemeentelijk) belang wordt bedoeld alles wat in de behoeften van de gemeenschap kan voorzien en dus niet alleen he'geen bestemd is om van de gemeentelijke begroting of aan de gemeentekas een zekere welvaart of een zekere omvang te verschaffen ».

(79) Dit werd in het bijzonder onderlijnd door P. Wigny, *Droit administratif*, uitg. 1953, nrs. 69, 89 en 91.

(80) Artt. 4 tot 24 van de Grondwet. Zie de jongste wens om de grondrechten met de zorgenaamde sociale en economische vrijheden aan te vullen, *Parl. Besch.*, K.v.V., zitting 1964-1965, nr. 993, nr. 6, blz. 19-20.

(81) *Parl. Besch.*, K.v.V., zitting 1964-1965, nr. 993, nr. 1, blz. 32-33.

(82) Zie: Maspétol en Laroque, *La tutelle administrative*, uitg. 1930, blz. 10; Dembour J., *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, blz. 1-10; nr. 1-6; Buttgenbach A., *Manuel de droit administratif*, uitg. 1966, blz. 146, nr. 145.

(83) Zie onze studie in verband met de administratieve controle in positieve zin: « De regeringskommissaris als instituut van positief administratief recht », T. Best., 1967, nr. van september-oktober.

(84) Bijv. art. 87, derde lid van de Provinciewet en art. 133 van de Gemeentewet: betreffende de ambtshalve inschrijving op de begroting; art. 110 en 127 van de Provinciewet en art. 88 van de Gemeentewet: betreffende het zenden van een bijzonder commissaris. Buttgenbach A., *Manuel de droit administratif*, I, uitg. 1966, blz. 176-177, nr. 175.

(85) In het *Belgisch Staatsblad* van 20 april 1967, blz. 4156-4160.

(86) Het is evident dat wanneer een lager orgaan de wet uitvoert of een handeling stelt door de wet voorzien, de toezichthoudende overheid zich daartegen niet kan verzetten op grond van een « strijdigheid met het algemeen belang ». Zoals reeds werd aangestipt staat de wet buiten iedere nuttigheidskritiek: zie: R.v.St. 6 juli 1951, arrest C.O.O. Doornik, R.J.D.A., 1952, blz. 38.

(87) Zie O. De Leye, *Is vernietiging van onwettige of met het algemeen belang strijdige besluiten van gemeenteverheiden voor Koning en gouverneur bevoegdheid of plicht?* T. Best., 1965, blz. 158-159; enigzins anders, Dembour J., op. cit., nr. 112, blz. 176, voetnoot 1.

(88) Adviesnota van substituuut aud.-gen. J. Claes bij R.v.St. 10 juli 1961, arrest Verheyden, T. Best., 1963, blz. 52-54; Th. Lathouwers. *De beoordeling van het algemeen belang door de Raad van State*, T. Best., 1954, blz. 355.

(89) Zie o.m. Dembour J., op. cit., blz. 282 en volg., nr. 178; Philippart E., *De bestuurlijke voogdij en het toezicht op de gemeenten en de provincie*, T. Best., 1961, blz. 428-429.

(90) R.v.St. 8 mei 1964, arrest Dethioux, R.W., 1964-1965, kol. 475-479.

(91) R.v.St. 12 mei 1964, arrest De Saedeleir, R.W., 1964-1965, kol. 428-430, inzake bouw aanvraag. R.v.St. 28 april 1966, arrest Baeten, T. Best., 1966, blz. 378-381, inzake krotwoning.

(92) Sommige rechtsleer maakt nog een voorbehoud: De Wijnngaert M., *De feitencontrole door de Belgische en Franse Raad van State*, T. Best., 1955, blz. 207 en volg.; Zie ook: L. De Keyser, *Legitimatie en gronden voor een directe aanvechting van overheidsdaden*, blz. 243: « ... Langs een ver doorgedreven motiveringscontrole en meer bepaald, een controle op de juridische kwalifikatie, kan de Raad van State er gemakkelijk toe komen het gebied van de opportuniteit te betreden ».

(93) Art. 7 van de wet van 23 december 1946.

(94) Vanderwaeren R., *De vergoeding van buitengewone schade wegens overheidsdaden*, T. Best., 1966, blz. 211; De Visschere F., *Over de vergoeding van buitengewone schade op grond van art. 7 van de wet van 23 december 1946*, T. Best., 1949, blz. 113.

(95) Cambier C., *Principes du contentieux administratif*, I, blz. 273-277.

(96) Vergel. Cambier C., *Le contrôle de la légalité interne des actes de l'administration*, J.T. 1955, blz. 49 en volg., blz. 69 en volg.

(97) Kass. 5 november 1920, *Pas.*, 1921, I, blz. 239; zie ook Dalcq O., *Traité de la responsabilité civile*, I, nr. 1331, blz. 403;

(98) Kass. 7 maart 1963, *Pas.* 1963, I, blz. 744; Kass. 23 april 1963, *Pas.* 1963, I, blz. 905; vergel.: Dabin J. en Lagasse A., *La responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle*, R.C.J.B., 1964, blz. 296-297, nr. 74: « Le devoir de prudence qui s'impose aux particuliers s'impose pareillement aux Administrations comme un principe général du droit, sans distinction entre la légalité et l'opportunité. ... » ook blz. 298, nr. 76: « ... Le maintien de la distinction entre la légalité et l'opportunité des actes de l'administration s'estompé du moment que le caractère inopportun d'un acte peut et doit, la plupart des temps, lui conférer la qualification de faute et par conséquent, selon l'art. 1382, d'illégalité ».

(99) Kass. 10 september 1964, R.W., 1964-1965, kol. 1255-1258; zie ook Kass. 5 maart 1965, R.W., 1965-1966, kol. 339-341, aangaande een inopportune aanleg van een fietspad, overheen een drukke baan.

(100) Hierop kan art. 50 van het dekreet van 14 december 1789 als een uitzondering gezien worden, waar een ware « verplichting » op de gemeentelijke overheid rust « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police... ».

Rede van de heer Stafhouder Armand COULIER.

Het is een gelukkig idee van Mr. Declerck geweest, de studie van het begrip « Algemeen belang » aan te snijden.

Hij noemt zijn studie een peiling naar het begrip « Algemeen belang in het Bestuursrecht. » Doch deze oorspronkelijk bedoelde peiling heeft zich uitgebreid tot een minutieuse, een bijna professorale ontleding van het verschijnsel « Algemeen belang », tot een stramen van bestaansprincipes, van beschermingsmaatregelen tegen overheidestussenkost en opsomming van realisering-niveaus, waarop elke Overheidsraad kan worden onderzocht om getoetst te worden aan de wettelijkheid.

Ik moet onze confrater, Mr. Daniel Declerck, dan ook hartelijk gelukwensen voor het gepresteerde werk, dat getuigt van dagenlange studie, wetenschappelijke navor-sing en doorgedreven vlijt.

In de evolutie van het Bestuursrecht is het begrip « Algemeen belang » zeer actueel.

In de moderne geschiedenis komt het eerst tastbaar begrip van « Algemeen belang » tot uiting in de Franse Revolutie, waar men spreekt van « Salut public ».

Het begrip « Het Volk » ontstaat. Wie zegt « Volk » zegt « Massa ». Wie zegt « Massa » denkt aan massale behoeften, massale noden, die op bevrediging wachten, op algemene behoeftenbevrediging.

Doch de vrijheid, waarover de maatschappij begon te beschikken en die zich met het verloop der jaren zou uitbreiden tot grenzeloosheid die aan het bandeloze reikt, diende te worden beperkt, ingetoomd en gereglementeerd in functie van het « Algemeen belang ». Men denke aan het Manchesteriaanse tijdperk!

Na tussenkomst van de bestuursoverheid worden de minimumlonen vastgesteld, de leeftijdsgrens en de arbeids-duur in de nijverheid genormaliseerd en de verzekering tegen ziekte ingesteld.

Is het omdat deze verwezenlijkingen tot het verleden behoren dat we beter de algemene nuttigheid ervan en de er aan beantwoordende behoeftebevrediging inzien?

Is het weeral niet omdat de hoger aangehaalde feiten en realisaties van algemeen belang, in het verleden plaats hadden, dat wij met onze ideeën van vandaag, deze Staats-tussenkost als gerechtvaardigd aanvaarden, daar waar zij 60 of 80 jaren geleden als een drieste inmenging van een voogdijvoerende beheersoverheid, revolutionair aandeed?

Doch waar loopt de grens tussen enerzijds een gezonde behoeftebevrediging van de Bestuursverheid en ander-zijds haar totaal voogdijrecht?

En waarheen gaan we vandaag?

Hebben we niet allen het beangstigend gevoel dat deze grens met de dag verlegd wordt en het totale voogdij-recht benadert? Is deze goedaardige aanwas, niet een kwaadaardig gezwel geworden?

De Staat grijpt om zich heen, soms gelukkig, soms min-der gelukkig. Wie oordeelt nog over het « Algemeen belang »?

Vooraleer sommige wetten en besluiten door de parle-mentairen, goed gelezen kunnen worden, zijn ze reeds verschenen in het Staatsblad.

Alles wordt genormaliseerd, onderworpen aan testen, voorwaarden proeven, machtigingen.

Men krijgt de onbehagelijke indruk dat het begrip « Algemeen belang » aan het ontaarden is tot dit van « Staatsbelang ». Worden wij geëtatiseerd, worden wij het slachtoffer van het totalitair voogdijrecht, dat radikaal af te keuren valt?

Uit de zeer degelijke uiteenzetting van onze confrater, hebben wij geleerd dat dit alles zo niet moet.

Het is zijn grote verdienste ons daaraan te hebben her-innerd en ons op de gevaren ervan te hebben gewezen.

Deze beide spreekbeurten werden voorafgegaan door de

Rede van Mr. Raoul BEULS, Voorzitter van de Conferentie.

Ik verklaar de Plechtige Zitting van de Conferentie der Jonge Balie te Brugge geopend.

Heer Stafhouder, Uw aanwezigheid op deze zitting vereert ons en doet ons warm aan het hart. Zij is voor ons een blijk van de interesse en de waardering die U in de Conferentie en haar werking stelt. Ze betekent voor ons ook de voortzetting van een door Uw en mijn voor-gangers gesmeede traditie, waarop we ten eerste zijn ge-steld, en waardoor we ons gesteund voelen door het va-derlijk gezag van Uwe functie in de schoot der balie.

Heer Advokaat Generaal; wij weten hoezeer de Heer Procureur Generaal eraan hield alhier tegenwoordig te zijn; onverwachte en pijnlijke familiale omstandigheden hebben hem vandaag nog gedwongen van zijn voor-nemen af te zien. Uwe aanwezigheid is voor onze Con-ferentie een groot voorrecht. Als vertegenwoordiger van de staande magistratuur der provincies Oost- en West Vlaanderen, begrijpen we best wat een inspanning het U gekost heeft om hier stante pede tegenwoordig te kunnen zijn. Wij zien in Uwe aanwezigheid dan ook de waardering van het verheven ambt dat U vertegenwoordigt voor de balie in het algemeen, en een blijk van persoonlijke be-langstelling voor de brugse advocatuur en magistratuur in het bijzonder. Wij danken U daarvoor oprecht.

Heer Voorzitter van de Rechtbank, het is bijna niet meer

denkbaar dat U afwezig zoudt zijn op de openingszitting van onze Conferentie.

Het is ons een riem onder het hart, het is ons een aan-sporing om verderop te streven, steeds op de aanwezigheid van het hoogste gezag van onze arrondissementele Recht-bank te mogen rekenen. Uw medeleven met de balie, Uw begrip voor ons beroep, Uw daadwerkelijke steun — en ik doel onder meer op deze prachtige zaal die U zo bereidwillig ter onzer beschikking stelt — Uw steeds gewaardeerde raadgevingen ten slotte, leiden ons tot die-pe gevoelens van eerbied en dank.

Heren Procureur des Konings, Magistraten en Oud Staf-houders, Uwe aanwezigheid is een onweerlegbaar bewijs van een door ons zeer gewaardeerde sympathie voor de Conferentie.

Met oprechte dank voor hun aanwezigheid begroet ik verder:

Meester Ronse, afgevaardigde van de stafhouder van de Raad der Orde bij het Hof van Beroep te Brussel, en Secretaris Generaal van het Verbond der Belgische Advokaten.

Meester Haus, afgevaardigde van de Hr. Stafhouder van de Raad der Orde bij het Hof van Beroep te Gent.

Meester Le Maire, afgevaardigde van de Hr. Stafhouder van de Raad der Orde bij het Hof van Beroep te Luik.

Meester Van Eecke, afgevaardigde van het Vlaams Pleitgenootschap bij de Balie te Brussel.

De Heren Voorzitters en afgevaardigden van de Conferenties der Jonge Balies van Brussel, Gent, Luik, Antwerpen, Kortrijk, Namen, Dendermonde en Doornik.

Een speciaal woord van verwelkoming verdienen onze buitenlandse gasten Meesters Van Manen Beefs en Reinhold die de Jonge Balie bij de Hoge Raad der Nederlanden te s'Gravenhage en de Jonge Balies te Rotterdam en Amsterdam vertegenwoordigen. Sedert ontelbare jaren hebben wij het genoegen Uw confraters op onze openingszittingen te kunnen ontmoeten; we hopen dat U zich bij ons niet meer als burens, maar wel tehuis gevoelt.

Maitre Poulle, secrétaire général de l'Association Internationale des Jeunes Avocats: nous sommes particulièrement heureux de vous avoir encore cette année parmi nous. Nous regrettons vivement que votre mandat se termine, mais formons le vœu de vous revoir très souvent à d'autres titres et en d'autres occasions.

Monsieur le Président de la Conférence du Jeune Barreau du Luxembourg, Maître Schiltz, nous vous souhaitons un très cordial bienvenu dans notre vieille cité; croyez que nous espérons pouvoir vous rendre, tant soit peu, l'hospitalité et l'amabilité qui nous accueillirent chaque fois chez nous.

Herrn Rechtsanwälte Dahme und Steffen; es freut mich besonders der Rechtsanwaltskammer und der Anwaltsverein von Köln begrüßen zu können. Seit neunzehnhundert zwei und sechzig entstanden zwischen Ihnen und Uns sehr enge Kontakten, die ganz natürlich zu eine bleibende Freundschaft gewachsen sind. Ihre Teilnahme an unserer Veranstaltung ist davon ein tatsächlicher und überzeugender Beweis.

Geachte Genodigden; Waarde Confraters,

Verschillende personaliteiten lieten ons hun verontschuldigungen geworden om niet aanwezig te kunnen zijn op deze openingsvergadering. Als belangrijkste citeer ik: De Heer Minister van Justitie, de Heren Voorzitters van Kamer en Senaat, de Heer Eerste Voorzitter van het Hof van Beroep te Gent, de Heer Gouverneur der provincie, de Heer Burgemeester van Brugge, de Heer Referendaris en de Heer Politierechter.

In het afgelopen gerechtelijk jaar werden er bestendig veel woorden gewisseld over de jongeren aan de balie en hun problemen.

Dat er voor hen problemen bestaan die hun eigen zijn, is ongetwijfeld juist, zoals het ook buiten kijf staat dat de balie in haar geheel gezien, als maatschappelijke groep op nationaal terrein, de rol niet speelt en het gezag niet heeft, die haar verschuldigd zijn.

Als beroepsentiteit en drukingsgroep staat de advocatuur nog in haar kinderschoenen: is het denkbaar dat waar gans de proceduur, omdat ze verouderd blijkt, herwerkt wordt, de balie niet geraadpleegt wordt en niet als gesprekspartner wordt ontboden; is het denkbaar dat wij nog ons beroep beoefenen onder de regels van het Keizerlijk Decreet van 1810. Het wellicht oudste en inwendig strengst gereguleerde beroep, is naar buiten uit de meest over het hoofd geziene maatschappelijke groep.

Naar mijn bescheiden mening is dit alles echter aan onszelf te wijten, en ligt de oplossing alleen bij onszelf.

Wat waar zou zijn voor de balie in het algemeen, moet het ook zijn voor de jongeren in het bijzonder en de vergelijking is dan ook mogelijk voor hun specifieke problemen: pro deo's, stage, medewerking en dergelijke.

Vergeet niet dat ons beroep en zijn ontplooiing gesteund zijn op het vertrouwen van een kring van mensen die wij

de rechtzoekenden noemen; vergeet niet dat het onmogelijk is de eerste dag na het behalen van het diploma van doctor in de rechten een dergelijk vertrouwen van een voldoende aantal mensen te bekomen om van meetaf aan zonder zekere materiele bekommernissen het balieleven in te gaan; vergeet ook niet dat het probleem van het vertrouwen, ofwel de struikelsteen ofwel het sluitstuk zal blijven gedurende gans Uw loopbaan.

De verovering van Uw individuele plaats in onze kring moet een normale aanloop kennen, die des te sneller zal verlopen naarmate de dozies moed en de inzet die U ervoor over heeft. Niemand heeft U ooit gezegd dat U een gemakkelijk beroep heeft gekozen, maar in alle oprechtheid moet ik eraan toevoegen dat ik niet inzie waarom de jongeren van heden, die veel minder talrijk zijn dan amper een achttal jaren geleden, het moeilijker zouden hebben dan hun voorgangers. Wij allen hebben de noden en de angsten van de jeugdige pleiter gekend; de tijd is ook voor U niet zover af dat U de vreugde en de fierheid zult kennen van Uw eerste successen, die onvermijdelijk gepaard gaan met een verruiming van Uw kring van rechtzoekenden.

ed raad die ik meen U te mogen medegeven, is dat U eerst en vooral op Uzelf moet vertrouwen, dat U moet geloven in en houden van Uw beroep, dat grote slagzinnen als ballons in de lucht vergaan en dat sarcastische en half afgunstige overwegingen alleen U zelf ondermijnen, na helaas bij derden de waardigheid van en de eerbied voor ons beroep te hebben afgetakeld.

Dit alles is niet reactionair bedoeld, maar het gevaar bestaat precies door een aanhoudend hameren op de voor- spiegelen van gemakoplossingen (staatstussenkomst alhier, verplichte bezoldiging aldaar) dat Uwe aandacht van deze praktische en essentiële waarheden wordt afgeleid, en dat U bij de pakken zou blijven zitten totdat de appel U in de mond moet vallen.

Daartegen wilde ik U waarschuwen; de problemen zijn er zeker, er wordt aan gewerkt, maar de oplossingen zijn veel delikater dan U wellicht kunt vermoeden en geen enkele oplossing zal ooit Uw persoonlijke bijdrage verlichten. Weest dus positief en rekt vooral op Uw eigen inspanningen en toewijding. Zonder deze zijt U niet rijp voor de balie.

Ten slotte blijft er mij de aangename taak de openingsredenaar voor te stellen.

Tot doctor in de rechten en licentiaat in het notariaat gepromoveerd aan de universiteit te Leuven in 1962, werd Mr. Daniel De Clerck ingeschreven op de lijst der advocaten bij de balie te Brugge op 3 november 1965.

Onmiddellijk bewees spreker zijn aanleg en begaafdheid voor het beroep van advocaat door het behalen — in een tijd waar de taalvaardigheid meer en meer verwaarloosd wordt onder de macht van het aantal zaken — van de eerste prijs in de Nationale Pleitwedstrijd voor de Jonge Balies van België in hetzelfde jaar 1965.

Doch Meester De Clerck is niet alleen een uitmuntend pleiter, hij is tevens een rechtsgeleerde en vooral een rechtsvinder en een rechtsontleider: de Rechtsfaculteit van de Universiteit te Leuven, de Universitaire Ste Elisabethschool te Leuven en de School voor Bestuursrecht te Brugge, deden dan ook beroep op zijn studiegeest om hem respectievelijk als assistent en leraar in hun midden te benoemen.

Na publicaties in het Rechtskundig weekblad, het Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en De Intercommunale, verschijnt binnenkort in de Algemene Praktische Rechtsverzameling van de hand van spreker, het trefwoord « Intercommunale Maatschappij ».

Een zeker van Uw vader geërfde preciesheid en stiptheid, hebt U verbonden aan een klare en rijke geest.

Meester De Clerck U hebt het woord.

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

1e Kamer — 15 juni 1967

Voorzitter : M. Moriamé.

Raadsheer-verslaggever : Mr. Polet.

Procureur-generaal : Mr. Hayoit de Termicourt.

Advocaten : Mrs. Dassel en Fally.

Bewijs in burgerlijke zaken en in zaken van koophandel

- 1) Gerechtelijke bekentenis - Begrip
- 2) Gerechtelijke bekentenis van een partij in tegenstrijd met haar conclusie - De bekentenis heeft de overhand.
- 3) Rol van de rechter bij de bewijsvoering - Persoonlijke verschijning - Bekentenis - Spontaan door de rechter aangevoerd om zijn beslissing te verantwoorden - Wettelijk.

1. Wanneer tegen een partij die ontslagen werd, is aangevoerd, dat zij het tussen partijen bestaande contract heeft overtreden, en de bestreden sententie dienaangaande vaststelt dat deze partij « in de loop van de openbare terechtzitting waar zij in persoon aanwezig was, erkend heeft meer dan honderd polissen bij concurrerende maatschappijen te hebben geplaatst in weerwil van haar contractuele verplichtingen », dan is die verklaring een gerechtelijke bekentenis, aangezien die verklaring enerzijds geen rechtsvraag tot voorwerp had, maar betrekking had op een feit, anderzijds voor de rechter werd afgelegd.

2. In zover een bekentenis door een partij in de loop van een terechtzitting gedaan en de op deze terechtzitting in haar naam genomen conclusie met elkaar in tegenstrijd zijn, dient de gerechtelijke bekentenis de overhand te hebben (art. 1356, lid 2, B.W.).

3. De rol van de rechter bij de bewijsvoering is niet noodzakelijk passief; hij kan ambtshalve sommige onderzoeksmaatregelen bevelen en zijn beslissing doen steunen op de feitelijke elementen die eruit voortvloeien.

Wanneer een partij op de terechtzitting aanwezig was, de rechter besloot haar in persoon te horen en de partijen na dit verhoor geen nieuwe conclusie namen, heeft de rechter, nu niet aangevoerd wordt dat hij is afgeweken van de grenzen van het geschil, door spontaan de bekentenis van de partij aan te voeren om zijn beslissing te verantwoorden, noch de rechten van de verdediging geschonden, noch de wettelijke regel miskend volgens welke de wederpartij het bewijs moest leveren van de door haar aangevoerde feiten.

Brondeel t. / N. V. l'Urbaine

Gelet op de bestreden sententie, op 15 mei 1965 gewezen door de Werkrechtshoofdraden van beroep te Bergen, kamer voor bedienden, rechtdoende als rechtscollege waarnaar de zaak is verwezen;

Gelet op het arrest op 11 oktober 1962 door het Hof in de zaak gewezen;

Over het middel afgeleid uit de schending van de artikels 1103, 1134, 1319, 1320, 1322, 1354, 1356 van het B.W., 18 en 20 van de gecoördineerde wetten betreffende het bediendencontract (koninklijk besluit van 20 juli 1955), 2, lid 2, van het decreet van 20 juli 1831 op de drukpers, en 97 van de Grondwet.

doordat de bestreden sententie, bij bevestiging van de beslissing van de eerste rechter, eiser zijn rechtsoverdracht tot betaling van een vergoeding ten laste van verweer-

der opzegging, ontzegt op grond « dat in de loop van de ster, wegens verbreking van het bediendencontract zoonopenbare terechtzitting van 20 februari 1965, eiser in hoger beroep (thans eiser) die in persoon op genoemde terechtzitting aanwezig was, heeft erkend dat hij geen dertien maar meer dan honderd verzekeringspolissen bij concurrerende verzekeringmaatschappijen van gedaagde in hoger beroep (thans verweerster) had geplaatst in weerwil van zijn contractuele verplichtingen; dat gedaagde in hoger beroep op grond van deze gerechtelijke bekentenis van daden van oneerlijke mededinging terecht eiser in hoger beroep heeft ontslagen zonder opzegging en wegens dringende redenen waarvan behoorlijk kennis is gegeven bij ter post aangetekende brief van 1 april 1960 » en derhalve beslist « dat het overbodig was te antwoorden op de gronden die eiser in hoger beroep bij conclusie had ontwikkeld ».

terwijl, eerste onderdeel, de gerechtelijke bekentenis de erkenning is door een partij ten overstaan van de rechter van het feit dat tegen haar is aangevoerd, bij ontstentenis van andere gegevens de in voormeld motief aangehaalde vaststelling alleen niet volstaat om de wettelijke kwalificatie van « gerechtelijke bekentenis » te rechtvaardigen die gegeven is aan de erkenning welke eiser in de loop van de terechtzitting heeft gedaan (schending van de artt. 1354, 1356 van het B.W. en 97 van de Grondwet) en terwijl de vraag of de plaatsing van een honderdtal verzekeringspolissen de contractuele verbin-

tissen schendt, een rechtspunt is waarover de rechter in geen geval de bekentenis kon toelaten (schending de artt. 1356 en voor zoveel als nodig, 1315 van het B.W.); tweede onderdeel, van het ogenblik af dat verweerster, die de erkenning door eiser gedaan in de loop van de terechtzitting van 20 februari 1965 buiten beschouwing liet, daarvan geen akte vroeg of daarop niet concludeerde, de rechter deze bekentenis niet ambtshalve in aanmerking kon nemen (schending van art. 2, lid 2, van het decreet van 20 juli 1831 op de drukpers) om daarvan de enige grondslag van zijn beslissing te maken (schending bovendien van art. 1315 van het B.W.);

derde onderdeel, van het ogenblik af dat eiser, zoals de sententie het uitdrukkelijk vaststelt, integraal zijn conclusie en verweermiddelen handhaafde, het feit dat hij in de loop van de terechtzitting van 20 februari heeft erkend dat hij een honderdtal polissen heeft geplaatst bij concurrerende verzekeringsmaatschappijen van verweerster, geen « gerechtelijke bekentenis van daden van van oneerlijke mededinging kon worden genoemd, zonder de bewijskracht van zijn bekentenis (schending van de artt. 1103, 1134 en 1356 van het B.W.) alsook de bewijskracht van genoemde conclusie te miskennen (schending van de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het B.W.) of kon daaraan althans door de rechter deze draagwijdte niet worden toegekend, zonder dat deze heeft geantwoord op de gronden die eiser bij conclusie had ontwikkeld (schending van art. 97 van de Grondwet);

vierde onderdeel, de dringende redenen waarvan kennis is gegeven bij brief tot verbreking van 1 april 1960 erin bestond dat eiser art. 36 van het huishoudelijk reglement van verweerster had overtreden door als verzekeringsbemiddelaar en zonder toestemming van zijn directeur talrijke zaken bij concurrerende maatschappijen aan te brengen, doch eiser regelmatig bij conclusie had betoogd, in rechte, dat deze grief « niet in verband stond met zijn eigenlijke bediendencontract, vermits zij betrekking had op een incident omtrent zijn persoonlijk werk en buiten de dienst; ... dat men juridisch perplex

bleef met betrekking tot de mogelijkheid... deze overtreding aan te voeren om... wegens dringende redenen en zonder opzegging het bediendencontract te verbreken... en zulks op grond van een oorzaak die ligt buiten de eigenlijke verbintenissen ervan en waaraan werkgever en bediende onderworpen zijn;... dat bovendien, behalve dat de lectuur van dit art. 36 een verbod maar geen sanctie oplegde, de analyse ervan er op zijn minst een contract « sui generis » van maakte dat volstrekt vreemd is aan het bediendencontract;... dat hij niet te kort is geschoten in zijn verbintenissen en plichten van bediende, zodat hij wettig aanspraak kon maken op de betaling van zijn opzegging », en, in feite, dat verweerster « wel wist en zulks lang vóór zijn opzegging van 29 maart 1960 dat eiser sommige zaken « elders » had; dat wat meer is zij hieraan deelnam », zodat het motief van de sententie dat beperkt is tot de vaststelling van een bekentenis over de omvang van de activiteit van eiser als verzekeringsbemiddelaar bij concurrerende maatschappijen, deze middelen onbeantwoord laat (schending van art. 97 van de grondwet) en de verklaring dat deze activiteit, als « oneerlijke mededinging » omschreven, door eiser werd uitgeoefend « in weerwil van zijn contractuele verplichtingen » ook geen passend antwoord kan zijn op genoemde middelen zodra deze berusten op de dualiteit van de contractuele betrekkingen tussen partijen en de ontstentenis van invloed, binnen het bediendencontract, van tekortkomingen begaan binnen het contract « sui generis » dat beheerst is door art. 36 van het reglement, waarvan de schending inzonderheid als reden van verbreking was opgegeven in de brief van 1 april 1960 van verweerster (schending van art. 97 van de Grondwet en, voor zoveel als nodig, van de artt. 18 en 20 van de gecoördineerde wetten betreffende het bediendencontract) :

Wat het eerste onderdeel betreft :

Overwegende dat verweerster, om de wegzending zonder opzegging van eiser te rechtvaardigen, aanvoerde dat hij art. 36 van het tussen partijen bestaande huishoudelijk reglement had overtreden ;

Overwegende dat de sententie dienaangaande vaststelt « dat in de loop van de openbare terechtzitting van 20 februari (1965), eiser in hoger beroep (thans eiser) die in persoon op genoemde terechtzitting aanwezig was, heeft erkend dat hij geen dertien maar meer dan honderd verzekeringspolissen bij concurrerende verzekeringsmaatschappijen van gedaagde in hoger beroep (thans verweerster) had geplaatst in weerwil van zijn contractuele verplichtingen » ;

Overwegende dat de sententie wettelijk beslist dat deze verklaring een gerechtelijke betekenis uitmaakt ;

Dat immers, enerzijds, de verklaring van eiser geen rechtsvraag tot voorwerp had, doch betrekking had op een feit, en dat, anderzijds, uit de bewoordingen zelf van de sententie volgt dat zij vóór de rechter was afgelegd ;

Dat dit onderdeel van het middel feitelijke grondslag mist ;

Wat het derde onderdeel betreft :

Overwegende dat de gerechtelijke bekentenis, volgens art. 1356 van het B.W., een volledig bewijs oplevert tegen hem die ze heeft gedaan ;

Overwegende dat, in zover de erkenning door eiser gedaan in de loop van de terechtzitting van 20 februari 1965 en de op deze terechtzitting in zijn naam genomen conclusie met elkaar in tegenspraak zijn, de gerechtelijke bekentenis de overhand diende te hebben ;

Overwegende dat de sententie, door haar overtuiging op die erkenning te steunen, de bewijskracht van de conclusie niet miskent ; dat zij, overeenkomstig voormeld artikele 1356, aan de door eiser gedane bekentenis de bewijskracht toeschrijft die de wet eraan toekent ;

Overwegende dat, voor het overige, eiser, die zich beroept op art. 97 van de Grondwet, nalaat de eisen, het verweer of de excepties te vermelden die zonder antwoord zouden gebleven zijn ;

Dat het derde onderdeel van het middel niet kan worden aangenomen ;

Wat het vierde onderdeel betreft :

Overwegende dat de in het middel overgenomen conclusie uitsluitend tot doel had te bewijzen dat eiser zijn contractuele verplichtingen niet had geschonden ;

Overwegende dat de verklaring van eiser op de terechtzitting dat hij « in weerwil van zijn contractuele verplichtingen » meer dan honderd verzekeringspolissen bij concurrerende maatschappijen van verweerster heeft geplaatst, deze bewering tegenspreken ;

Dat derhalve de rechter niet meer ertoe gehouden was voormelde conclusie te beantwoorden ; dat hij door aldus uitspraak te doen noch art. 97 van de Grondwet noch de andere in het vierde onderdeel aangeduide wetsbepalingen heeft geschonden ;

Dat dit onderdeel niet kan worden aangenomen ;

Wat het tweede onderdeel betreft :

Overwegende dat uit de sententie blijkt : a) dat eiser aanwezig was op de terechtzitting tijdens welke de zaak werd behandeld ; b) dat de werkrechttersraad van beroep besloot hem in persoon te horen ; c) dat partijen na dit verhoor geen nieuwe conclusie namen ;

Overwegende dat de rol van de rechter bij de bewijsvoering niet noodzakelijk passief is ; dat hij ambtshalve kan steunen op de feitelijke elementen die eruit voortvloeien ;

Overwegende dat, ten deze, niet wordt aangevoerd dat de werkrechttersraad van beroep is afgeweken van de grenzen van het hem voorgelegde geschil ;

Dat de rechter, door spontaan de bekentenis van eiser aan te voeren om zijn beslissing te verantwoorden, noch de rechten van de verdediging heeft geschonden noch de wettelijke regel heeft miskend volgens welke verweerster het bewijs moest leveren van de door haar aangevoerde feiten ;

Dat dit onderdeel van het middel feitelijke grondslag mist ;

Om deze redenen :

Het Hof,

Verwerpt de voorziening ;

Veroordeelt eiser in de kosten.

NOOT. — Zie over de toelaatbaarheid van een gerechtelijke of buitengerechtelijke bekentenis : Cass. 6 juli 1950, (R.W. 1950-1951, 387) ; over het begrip gerechtelijke bekentenis : Cass. 7 mei 1956 (Pas. 1956, II, 942, motivering) ; over een gerechtelijke bekentenis in een conclusie : Cass. 26 februari 1959 (Pas. 1959, I, 648) ; over een bekentenis die een rechtsfeit tot voorwerp zou hebben : Cass. 20 april 1961 (R.W. 1961-1962, 1448) ; over een bekentenis tijdens een vergadering van de familie-raad : Cass. 8 september 1961 (Pas. 1962, 4) ; over een be-

kentenis voor een inspecteur van de gerechtelijke politie : Cass. 2 juni 1964 (Pas. 1964, I, 1032).

Zie betreffende de mogelijkheid voor de rechter om na de persoonlijke verschijning van de partijen te beslissen zonder nieuwe conclusies en pleidooien : Cass. 3 januari 1952 (Pas. 1952, I, 225) ; over de macht van de rechter die ambtshalve een middel aan die van de partijen toevoegt, maar steunt op de feiten die regelmatig aan zijn beoordeling zijn onderworpen, en de oorzaak of het voorwerp van de eis niet wijzigt : Cass. 24 september 1964 (R.W. 1964-1965, 1687) ; over de macht van de rechter om de eis af te wijzen, daarbij steunend op de bewijsmiddelen welke de eiser overlegt, al neemt de verweerder dienaangaande een passieve houding aan : Cass. 17 december 1965 (Pas. 1966, I, 528).

HOF VAN CASSATIE

1e Kamer. — 21 september 1967.

Eerste voorzitter : M. Bayot.
Raadsheer-verslaggever : Baron Richard.
Advocaat-generaal : M. Mahaux.
Advocaat : Mr. De Bruyn.

Tenuitvoerlegging. — In burgerlijke zaken en in zaken van koophandel. — Alleen het rechtsmiddel en niet de termijn van hoger beroep schorst de uitvoering. — Toepassing op een vonnis van de rechtbank van koophandel.

Naar luid van art. 457 Rv. schorst het hoger beroep tegen eindvonnissen of tussenvonnissen de uitvoering, indien de rechter geen tenuitvoerlegging bij voorraad uitsprekt in de gevallen waarin ze is toegestaan. Daaruit volgt dat zolang een vonnis niet wordt bestreden, hoewel de mogelijkheid daartoe bestaat, het uitvoerbare kracht heeft en de enkele mogelijkheid om het te bestrijden door middel van een hoger beroep geen gevolg heeft op de uitvoerbare kracht.

Met betrekking tot een vonnis van de rechtbank van koophandel waarvan de voorlopige tenuitvoerlegging niet was gelast niettegenstaande hoger beroep, heeft het bestreden arrest ten onrechte beslist dat eiser tot cassatie tijdens de termijn van hoger beroep, maar terwijl nog geen hoger beroep was ingesteld, vóór de voorlopige tenuitvoerlegging van het vonnis verplicht was zekerheid te stellen of van een voldoende solvabiliteit te doen blijken.

Wynants t/ N.V. Les Studios américains.

Gelet op het bestreden arrest, op 18 december 1965 door het Hof van beroep te Brussel gewezen ;

Over het middel afgeleid uit de schending van de artikels 439 (20 van het koninklijk besluit nummer 300 van 30 maart 1936), 440, 441, 457, 545, 547 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek en 97 van de Grondwet,

doordat het bestreden arrest, dat de beslissing van de eerste rechter bevestigt, de rechtsvordering van verweerder inwilligt welke ertoe strekt nietig en zonder gevolg te doen verklaren het beslag op haar roerende goederen dat op 13 november 1963 op verzoek van eiser is gelegd ter uitvoering van een op 31 oktober 1963 betekend vonnis, dat op 3 oktober 1963 door de Rechtbank van koophandel te Brussel op tegenspraak werd gewezen, en eiser te doen veroordelen tot schadevergoeding wegens die zogenaamd foutieve daad van uitvoering en, bijgevolg, eiser zijn tegeneis tot schade-

vergoeding wegens roekeloos en tergend geding ontzegt, zulks op grond dat laatstgenoemde gedurende de termijn van hoger beroep tot geen daden van uitvoering van genoemd vonnis mocht overgaan zonder vooraf zekerheid te hebben gesteld of van een voldoende solvabiliteit te hebben doen blijken overeenkomstig artikel 439 en volgende van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering en dat eiser, door gedurende de termijn van hoger beroep daden van uitvoering te verrichten zonder inachtneming van genoemde artikels, een feitelijkheid heeft begaan die verweerder aan een ernstig risico heeft blootgesteld en haar nadeel heeft berokkend,

terwijl een eindvonnis waartegen geen hoger beroep is ingesteld of geen verzet is gedaan kracht van gewijsde heeft en, in beginsel, zonder beperking ten uitvoer kan worden gelegd, daar alleen het rechtsmiddel en niet de termijn van hoger beroep of van verzet de uitvoering schorst, en terwijl artikel 439 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering de verplichting om zekerheid te stellen of om van een voldoende solvabiliteit te doen blijken slechts oplegt in geval van voorlopige tenuitvoerlegging niettegenstaande hoger beroep en niet wanneer, zoals ten deze het geval is, de uitvoering wordt vervolgd, vooraleer tegen het vonnis hoger beroep is ingesteld door de veroordeelde partij tegen wie het wordt uitgevoerd :

Overwegende dat het arrest vaststelt, met verwijzing naar de omstandigheden in de zaak door de eerste rechter aangehaald, dat eiser, nadat hij aan verweerder het vonnis van de Rechtbank van koophandel te Brussel heeft laten betekenen, waarbij ze, op 3 oktober 1963, op tegenspraak werd veroordeeld om hem verschillende sommen te betalen, zonder dat de tenuitvoerlegging bij voorraad, niettegenstaande hoger beroep, van dit vonnis is bevolen, op 13 november 1963 een uitvoerend beslag heeft laten leggen en de verkoop van de inbeslaggenomen voorwerpen op 29 november 1963 heeft laten vaststellen, vóór het verstrijken van de termijn waarover verweerder wettelijk beschikte om hoger beroep in te stellen, doch vóór het aanwenden van dit rechtsmiddel ;

Dat het beslist dat eiser op geen enkel ogenblik de verplichting is nagekomen om zekerheid te stellen of om te doen blijken van een voldoende solvabiliteit en dat hij, door het verrichten van die feitelijkheid, verweerder aan een ernstig risico heeft blootgesteld en haar schade heeft toegebracht ; dat de rechtsvordering van verweerder tegen eiser tot vergoeding van die schade gegrond is en dat, bijgevolg, de tegeneis van deze laatste tot betaling van schadevergoeding wegens roekeloos en tergend geding niet gegrond is ;

Overwegende, enerzijds, dat het hoger beroep tegen eindvonnissen of tussenvonnissen, naar luid van artikel 457, lid 1, van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, de uitvoering schorst, indien de rechter geen tenuitvoerlegging bij voorraad uitsprekt in de gevallen waarin ze is toegestaan ; dat hieruit volgt dat zolang een vonnis niet wordt bestreden, hoewel de mogelijkheid daartoe bestaat, het uitvoerbare kracht heeft en dat de enkele mogelijkheid om het te bestrijden door middel van een hoger beroep geen gevolg heeft op de uitvoerbare kracht ;

Overwegende, anderzijds, dat krachtens artikel 439 van hetzelfde wetboek, zoals het gewijzigd is bij artikel 20 van het koninklijk besluit nummer 300 van 30 maart 1936, de voorlopige tenuitvoerlegging van de vonnissen van de rechtbanken van koophandel naar recht is toegelaten, maar met last zekerheid te stellen of van een voldoende solvabiliteit te doen blijken, wanneer die rechtbanken de voorlopige tenuitvoerlegging van hun vonnissen niet hebben gelast, niettegenstaande hoger beroep, met of zonder borgtocht ;

Overwegende dat het arrest vaststelt, zonder deswege te worden bekritiseerd, dat op de datum waarop eiser uitvoerend beslag heeft laten leggen en de verkoop van de inbeslaggenomen goederen heeft laten vaststellen, verweerster geen hoger beroep had ingesteld, zodat het niet heeft kunnen beslissen, zonder de in het middel aangeduide artikels 439 en 457 te schenden, dat eiser, vóór de voorlopige tenuitvoerlegging van het vonnis, verplicht was zekerheid te stellen of van een voldoende solvabiliteit te doen blijken; dat het evenmin het uitvoerend beslag nietig en zonder gevolg heeft kunnen verklaren noch beslissen dat eiser, door de verkoop van de inbeslaggenomen roerende voorwerpen vast te stellen op een datum vóór het verstrijken van de termijn waarover verweerster wettelijk beschikte om hoger beroep in te stellen, een fout heeft begaan die hij moest vergoeden, noch, bijgevolg, heeft kunnen afleiden dat de rechtsvordering van verweerster gegrond en de tegeneis van eiser niet gegrond was;

Dat het middel gegrond is;

Om deze redenen:

Vernietigt het bestreden arrest;

Beveelt dat van dit arrest melding zal worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing;

Veroordeelt verweerster in de kosten;

Verwijst de zaak naar het Hof van Beroep te Luik.

NOOT. — Zie het vernietigde arrest van Hof Brussel, 18 december 1965, in Pas. 1966, II, 318 met de kritiek van A.M.

BURGERLIJKE RECHTBANK TE TONGEREN.

5 mei 1967.

Voorzitter: Mr. Driessens.

Advocaten: Mrs. Smeets en Peeters.

Overschrijving, inschrijving en randmelding. — Verkoop van een stuk grond. — Zonder overschrijving. — Overlijden van de verkoper. — Akte niet tegenstelbaar aan de curator van gefailleerde erfgenamen. — Wel aan de andere.

De eigenaar van een stuk grond had het verkocht voor 7.500 fr.; de acte werd niet overgeschreven; de verkoper is overleden; twee van de vier erfgenamen werden failliet verklaard en het goed werd ten verzoeken van een curator verkocht voor 44.000 fr.

Daar de acte niet overgeschreven was, kon ze niet aan de curators tegengesteld worden; dezen hebben te goeder trouw gehandeld en dienen als derden beschouwd te worden. Maar de acte is tegenstelbaar aan de andere erfgenamen, aangezien zij als erfopvolgers van hun vader niet als derden kunnen beschouwd worden in de zin van art. 1 van de wet van 16 december 1851. De curators van de twee gefailleerde erfgenamen dienen ieder één vierde van 7.500 fr. aan de koper te betalen, en de twee andere erfgenamen ieder één vierde van 44.000 fr.

Vlaessens t./Faillissement Roex, e.a.

Overwegende dat de vader en rechtsvoorganger van verweerders in dato van 8 januari 1953 een perceel grond verkocht heeft aan aanlegger, waarvan een kwijting opgesteld werd voor 7.500 fr.;

Dat evenwel, zowel de rechtsvoorganger van verweerders als aanlegger zelf nalieten een notariële akte op te stellen van gezegde verkoop, zodat deze verkoop noch geregistreerd noch overgeschreven werd ter hypotheek; dat inmiddels de rechtsvoorganger van verweerders overleden is, en verweerders de enige wettige erfgenamen zijn;

Overwegende dat eerste twee verweerders in falings werden verklaard;

Overwegende dat op verzoek van de curator van de falings Roex Charles, tweede verweerder, overgegaan werd tot de publieke verkoop van een onroerend goed afhangelende van de nalatenschap van de vader en rechtsvoorganger van verweerders; dat het niet betwist is dat gezegd onroerend goed mondeling aangekocht was door aanlegger waarvoor een kwijting opgesteld werd van 7.500 fr.; dat bij huidige publieke verkoop verleden ten overstaan van notaris Velghe dit zelfde goed verkocht werd mits de prijs van 44.000 fr.;

Overwegende dat aanlegger, niet in bezit zijnde van een ter hypotheek overschreven titel van aankoop van gezegd onroerend goed, zich tegen deze verkoop niet kon verzetten;

Dat aanlegger thans aanspraak maakt op het bedrag van 44.000 fr., zijnde de bekomen prijs van het onroerend goed;

Overwegende dat inderdaad, opdat een akte van verkoop van een onroerend goed tegenstelbaar zou zijn aan derden, dient zij overgeschreven te worden ter hypotheek (art. 1 der wet van 16 december 1851, gewijzigd door de wet van 8 juli 1924, art. 4), dat in deze omstandigheden de mondelinge overeenkomst tussen de rechtsvoorganger van verweerders en aanlegger niet tegenstelbaar is aan de curatoren van de falingen van de eerste twee verweerders; dat de curatoren van gezegde falingen te goeder trouw gehandeld te hebben, en als derden dienen aangezien te worden (De Page, Traité Elementaire de Droit Civil Belge, Tome VII, volume II, N° 1079);

Overwegende dat de curatoren bereid zijn om één vierde van de prijs, vermeld in de kwijting terug te betalen, zijnde 1.875 fr.; dat dit bedrag het maximum is waarop aanlegger aanspraak kan maken ten aanzien van eerste en tweede verweerder;

Overwegende dat derde en vierde verweerder in hun hoedanigheid van erfopvolger van hun vader en rechtsvoorganger, niet kunnen aangezien worden als derden in de zin vervat van art. 1 der wet van 16-12-1851, gewijzigd bij wet van 8 juli 1924, art. 4 (op. cit. n° 1071, B 2); dat in deze omstandigheden de mondelinge aankoopakte van aanlegger wel tegenstelbaar is aan tweede en derde verweerder;

Overwegende dat tweede en derde verweerder slechts gehouden zijn pro parte haereditatis voor de schulden van hun rechtsvoorganger; dat derhalve aanlegger slechts aanspraak kan maken op één vierde van 44.000 fr. tegen elke van de derde en vierde verweerder;

Overwegende dat aanlegger ten onrechte aanspraak maakt op een bedrag van 475 fr. als zijnde kosten van verzet; dat dit verzet, niet gesteld volgens de regels der procedure, niet kan weerhouden worden;

Gezien art. 2, 30 tot 37 en 41 der wet van 15 juni 1935;

Om deze redenen:

De Rechtbank,

statuerende op tegenspraak tegen eerste en tweede verweerder en bij verstek bij gebreke van stelling van pleitbezorger tegen derde en vierde;

Alle verdere en strijdige besluiten verwerpende als zijnde ongegrond;

Verklaart de eis ontvankelijk en deels gegrond ;

Veroordeelt eerste verweerder om aan aanlegger te betalen de som van *duizend achthonderd vijf en zeventig frank*, met de gerechtelijke interesten en één vierde der gerechtskosten ;

Veroordeelt tweede verweerder om aan aanlegger te betalen de som van *duizend achthond vijf en zeventig frank*, met de gerechtelijke interesten en één vierde der gerechtskosten ;

Veroordeelt derde verweerder te betalen *elf duizend frank*, met de gerechtelijke interesten en één vierde der gerechtskosten ;

Veroordeelt vierde verweerder te betalen aan aanlegger *elf duizend frank* met de gerechtelijke interesten en één vierde der kosten.

COMMISSIE VAN BEROEP Z.I.V.

2e Nederlandstalige kamer. — 9 oktober 1967.

Voorzitter : M. Van den Brulle.

Secretaris-verslaggever : M. Girardin.

Sociale verzekeringen. — Verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering. — Bewijsvoering. — Getuigen. — Aanverwant in de rechte lijn. — Niet toelaatbaar.

Wanneer een rechthebbende op ziekteuitkering voor de klachtencommissie inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering aanbiedt door getuigen te bewijzen dat zij tijdig haar bericht van arbeidsongeschiktheid heeft gepost, dan is de getuigenis van de grootvader van haar echtgenoot, in analogie met de regelen van het burgerlijk procesrecht ontoelaatbaar en moet die getuigenis van ambtswege nietig verklaard worden.

R. t./ L.C.M.

Overwegende dat het hoger beroep van oorspronkelijke eiseres voldoet aan de voorwaarden van ontvankelijkheid, gesteld bij artikel 284 van het koninklijk besluit van 4 november 1963 ;

Overwegende dat oorspronkelijke eiseres op 28 januari 1967 bij de Klachtencommissie een geschil aanhangig maakte, gerezen ingevolge de beslissing, genomen door de verzekeringsinstelling in toepassing der bepalingen van de artikels 2 en 4 van het koninklijk besluit van 31 december 1963, houdende weigering der ongeschiktheidsuitkeringen voor de periode van 31 december 1966 tot en met 6 januari 1967 daar de kennisgeving van arbeidsonderbreking slechts op 5 januari 1967 ingediend werd ;

Overwegende dat de bestreden beslissing aan oorspronkelijke eiseres medegedeeld werd op een met zekerheid vast te stellen datum ;

Overwegende dat de Klachtencommissie van oordeel was dat het inleidend beroepsschrift voldeed aan de voorwaarden, gesteld bij artikels 271 en 272 van het koninklijk besluit van 4 november 1963 ;

Overwegende dat oorspronkelijke eiseres in het inleidend beroepsschrift aanvoert dat zij arbeidsongeschikt is geworden op 31 december 1966 en het vereiste document gepost heeft op 3 januari 1967 ;

Overwegende dat oorspronkelijke eiseres een geschreven verklaring van een zekere Frans Hermans, de dato 23 januari 1967, neerlegt, waarin het volgende vermeld wordt : « Ik ondergetekende Hermans Frans, verklaar hiermede dat het papier van de ziekenkas voor Raevs Lea dinsdagavond 3 januari 1967 in de postbus werd gestoken. » ;

Overwegende dat oorspronkelijke verweerder mededeelt :

dat oorspronkelijke eiseres, na een arbeidsongeschiktheid van 12 tot en met 16 december wederinstortte op 31 december 1966 ;

dat er geen gewaarborgd weekloon verschuldigd was ; dat de kennisgeving van arbeidsonderbreking de postdatumstempel draagt van 5 januari 1967 ;

dat de uitkeringen derhalve slechts verschuldigd zijn met ingang van 7 januari 1967 ;

Overwegende dat de Klachtencommissie de zaak onderzocht op haar zitting van 17 april 1967 en overwoog ;

dat de getuigenverklaring, neergelegd in het dossier, klaarblijkelijk is opgesteld door de echtgenoot van eiseres ; dat deze verklaring derhalve dient aangezien te worden als niet dienende ter zake ;

dat de gerechtigde, arbeidsongeschikt vanaf 31 december 1966, aangifte deed op 5 januari 1967 en derhalve slechts gerechtigd is op de uitkeringen met ingang van 7 januari 1967 ;

Overwegende dat de Klachtencommissie om deze redenen het inleidend beroepsschrift ontvankelijk doch ongegrond verklaarde en besliste dat oorspronkelijke eiseres slechts met ingang van 7 januari 1967 gerechtigd is op de uitkeringen ;

Overwegende dat oorspronkelijke eiseres in het hoger beroep aanvoert dat de kwestieuze geschreven verklaring niet werd opgesteld door haar echtgenoot maar wel door de grootvader van haar echtgenoot ;

Overwegende dat het voorwerp van het geschil het recht is op de ongeschiktheidsuitkeringen voor de periode van 31 december 1966 tot en met 6 januari 1967 ;

Overwegende dat deze uitkeringen worden geweigerd daar de kennisgeving van arbeidsonderbreking slechts op donderdag, 5 januari 1967 ingediend werd ;

dat de artikels 2 en 4 van het koninklijk besluit van 31 december 1963 bepalen :

Artikel 2. : « Om de aanvang of het wederoptreden van de staat van arbeidsongeschiktheid te doen vaststellen, moet de gerechtigde die niet onder spontane controle staat krachtens artikel 47bis van de wet van 9 augustus 1963, door zijn huisarts een getuigenschrift van arbeidsongeschiktheid conform het model in bijlage 1-3 doen invullen, dateren en ondertekenen.

Uiterlijk de tweede dag na die waarop zijn arbeidsongeschiktheid is aangevangen of wederopgetreden moet hij dit getuigenschrift hetzij over de post aan de adviserende geneesheer van zijn verzekeringsinstelling zenden, hetzij het afgeven wanneer hij zich ter spreekkamer van de adviserende geneesheer meldt. »

Artikel 4. : « Wanneer de gerechtigde die niet onder spontane controle staat krachtens artikel 47bis van de wet van 9 augustus 1963, de formaliteiten bedoeld in artikel 2, §§ 1 en 3, en in artikel 5 laattijdig heeft vervuld, verkrijgt hij eerst recht op uitkering vanaf de tweede dag na die waarop het getuigenschrift van arbeidsongeschiktheid of de kennisgeving van arbeidsongeschiktheid is verzonden, waarbij de poststempel bewijskracht heeft, of vanaf de tweede dag na die waarop de gerechtigde zich ter spreekkamer van de adviserende geneesheer heeft gemeld. »

Overwegende dat oorspronkelijke eiseres echter beweert dat zij de kennisgeving van arbeidsonderbreking reeds op dinsdag 3 januari 1967 indiende ;

Overwegende dat de Klachtencommissie de vordering afwees daar zij oordeelde dat er geen waarde kon gehecht worden aan de geschreven verklaring van de echtgenoot van oorspronkelijke eiseres, die beweert dat het vereiste formulier op dinsdag 3 januari gepost werd ;

Overwegende dat oorspronkelijke eiseres opwerpt dat

deze verklaring niet door haar echtgenoot maar door de grootvader van haar echtgenoot, die dezelfde naam draagt, opgesteld werd;

Overwegende dat krachtens artikel 2, par. 2 van het koninklijk besluit van 31 december 1963 de bewijslast van het verzenden der kennisgeving van arbeidsonderbreking of van wederinstorting op de gerechtigde rust;

Overwegende dat krachtens artikel 4 van hetzelfde koninklijk besluit, de poststempel, voor wat betreft de datum van verzending van de voorgeschreven kennisgevingen, bewijskracht heeft;

Overwegende dat, naar analogie van de regelen van het burgerlijk procesrecht nopens het getuigenbewijs, de geschreven verklaring van een aanverwant in de rechte lijn van een der partijen, als bewijs volstrekt ontoelaatbaar en van ambtswege nietig is;

Overwegende dat de verzekeringsinstelling derhalve een juiste toepassing heeft gemaakt der hierboven aangehaalde artikelen van het koninklijk besluit van 31 december 1963;

Gelet op artikel 51 der wet van 14 februari 1961, artikel 100 der wet van 9 augustus 1963 en de artikels 257 tot 306 van het koninklijk besluit van 4 november 1963;

Om deze redenen :

Beslist dat het hoger beroep ontvankelijk doch ongegrond is;

dat de beslissing der Klachtencommissie wordt bevestigd;

dat oorspronkelijke eiseres niet gerechtigd is op de ongeschiktheidsuitkeringen voor de periode van 31 december 1966 tot en met 6 januari 1967.

Tegen deze beslissing kan beroep worden ingesteld bij de Raad van State binnen zestig dagen van uitgifte der beslissing.

NOOT: 1. Art. 268 Rv. verbiedt de verwanten die het opnoemt als getuigen te dagvaarden of te horen, Fettweis (II, blz. 578) spreekt in dit verband van « onbekwaamheid ». Van Lennep (II, blz. 242, nrs. 278 en 280) bezigt de term « ontoelaatbaarheid »; hij merkt op dat de ontoelaatbaarheid het getuigenis, niet de persoon betreft, terwijl de onbekwaamheid de persoon van de getuige betreft.

Volgens art. 285 Rv. mogen minderjarigen beneden de volle leeftijd van 15 jaar gehoord worden mits op hun verklaringen als naar behoren wordt acht gegeven. Fettweis (II, blz. 578) acht dit een onbekwaamheid, zegt dat de bedoelde minderjarigen geen eed mogen afleggen en dat ze juridisch geen getuige mogen zijn. Van Lennep (II, blz. 225, nr. 197) oordeelt: « Ze moeten de eed afleggen indien de rechter-commissaris meent dat ze daartoe bekwaam zijn (Rép. prat. nr. 137 », en verder (II, blz. 242, nr. 278): « Aldus kan de minderjarige getuige zijn. Zelfs personen onder de 15 jaar mogen als getuige gehoord worden ».

Art. 283 Rv. somt de gevallen op waarin getuigen kunnen gewraakt worden.

2. Als geval van onbekwaamheid citeert Fettweis (II, blz. 578) ook de wettelijk geïnterdiceerden (zie de artikels 31, 40, 32 en 33 S.W.B.), tegen wie de ontzetting is uitgesproken om in rechte te getuigen, anders dan om enkel inlichtingen te geven. De auteur meent dat het verbod om te getuigen absoluut is en dat het ambtshalve door de rechter moet opgeworpen worden. Hij spreekt zich niet uit over de mogelijkheid de geïnterdiceerde te horen in burgerlijke zaken zonder eed. Van Lennep (II, blz. 242, nr. 279) zegt: « De uit zijn rechten ontzette persoon mag slechts gehoord worden ten titel van inlichting (art. 3; 4e SWB) wat evenwel niet mogelijk is in burgerlijke zaken daar de getuige de eed moet afleggen op straffe van nietigheid (art. 262 WBR) ». Zie ook art. 123 sexes S.W.B.

« De krankzinnige is onbekwaam om getuigenis af te leggen » (Van Lennep, II, blz. 292, nr. 278).

3. In het huidige systeem moet dus acht geslagen worden op regels van procesrecht, strafrecht en burgerlijk recht.

Voor zover kon nagegaan worden, komen de regels van strafrechtelijke of burgerlijke aard niet ter sprake in het Gerechtelijke Wetboek. Maar de regeling van het wetboek van rechtsvordering wordt gewijzigd: « Het Gerechtelijk Wetboek heft zowel de onbekwaamheid tot getuigen wegens verwantschap als de wraking van getuigen op » (Verslag Van Reepinghen, I, blz. 376).

4. In de plaats van de wraking komt de beoordelingsmacht van de rechter: de rechter ondervraagt de getuige over zijn graad van bloed- en aanverwantschap met de partijen en, evenals over de feiten die zijn getuigenis zouden kunnen beïnvloeden (art. 937 G.W.). Het zal de feitenrechter behoren zo alle omstandigheden te beoordelen waarin het getuigenis wordt afgelegd (Verslag Van Reepinghen, I blz. 377).

De rechter kan de getuige over de in art. 937 G.W. opgesomde punten ondervragen op elk ogenblik, dus ook na de ondervraging over de feiten waarvan het bewijs werd toegelaten (Verslag De Baeck, blz. 151).

Over een andere kwestie, namelijk wat betreft de getuige die weigert de eed af te leggen of te getuigen, zie men het verslag Van Reepinghen, I, blz. 377 en 378.

5. Wat betreft de « onbekwaamheid » te getuigen, blijven er twee regels over:

1) Een minderjarige beneden de volle leeftijd van 15 jaar mag niet onder eed worden gehoord. Zijn verklaringen kunnen enkel als inlichtingen gelden (art. 931, 1e lid, G.W.).

2) Bloedverwanten in neergaande lijn mogen niet worden gehoord in zaken waarin hun bloedverwanten in opgaande lijn tegengestelde belangen hebben (art. 931, 2e lid G.W.). Vergelijk art. 246 B.W.

6. Vooraleer de sancties van deze twee bepalingen na te gaan, dient gewezen te worden op de voorschriften betreffende de eed: « Alvorens te worden gehoord, doet de getuige opgave van zijn naam, voornaam, beroep, plaats en datum van geboorte en woonplaats. Hij legt de eed af: (volgt de eedformule) (art. 934 G.W.).

7. In het systeem van het Gerechtelijk Wetboek kan geen procesbehandeling nietig verklaard worden, indien de wet de nietigheid ervan niet uitdrukkelijk beveelt (art. 860, eerste lid, G.W.).

Naar luid van art. 961 G.W. is nietig het getuigenis: 1° dat uitgaat van een persoon die onbekwaam is om te getuigen; 2° dat niet onder eed is afgenomen...

Maar de rechter kan een proceshandeling alleen dan nietig verklaren indien het aangeklaagde verzuim of de aangeklaagde nalatigheid de belangen schaadt van de partij die de exceptie opwerpt (art. 861 G.W.).

Krachtens art. 862 G.W. geldt deze regel van art. 861 niet voor een verzuim of een onregelmatigheid betreffende de gevallen die art. 862 § 1 opsomt; in die gevallen moet de rechter tevens de nietigheid ambtshalve uitspreken.

Onder de opgesomde gevallen komt voor de eed opgelegd aan getuigen (art. 862, § 1, 6° G.W.).

8. Zoals aangestipt hierboven, bevat het Gerechtelijk Wetboek bepalingen enerzijds betreffende de bekwaamheid om te getuigen (art. 931), anderzijds betreffende de eed van de getuige (art. 934). Parallel met deze twee artikels, worden nietigheden neergelegd in art. 961, dat afzonderlijk het getuigenis van de persoon die onbekwaam is te getuigen (art. 961, 1°) en het getuigenis dat niet onder eed werd afgenomen (art. 961, 2°) op het oog heeft.

Het lijkt derhalve wel dat het verzuim of de onregelmatigheid betreffende de eed opgelegd aan getuigen (art. 862, § 1, 6°, G.W.) enkel de nietigheid betreft van het getuigenis dat niet onder eed is afgenomen (art. 934 en art. 961, 2°).

9. De conclusie uit het voorgaande is dat de rechter de nietigheid van het getuigenis dat uitgaat van een persoon die onbekwaam is om te getuigen (art. 931 en art. 961, 1°) niet ambtshalve uitspreekt.

Nu bepaalt art. 863, 2° G.W. nog dat art. 861 evenmin van toepassing is op de vormen inzake getuigenverhoor voorgeschreven voor de dagvaarding van de partij en de aanzegging aan de getuigen, tenzij deze vrijwillig verschijnen. In deze gevallen moet de partij die de exceptie opwerpt niet aantonen dat haar belangen geschaad zijn, maar de nietigheid wordt niet ambtshalve uitgesproken.

Het is echter duidelijk dat met deze gevallen niet de onbekwaamheid van art. 931 G.W. bedoeld wordt.

Het gevolg is dat de partij die de exceptie opwerpt, moet aantonen dat haar belangen geschaad zijn. Bovendien moet de nietigheid opgeworpen worden vóór enig ander middel en moet ze tegelijk met alle andere nietigheden worden voorgedragen (art. 864, lid 2, G.W.).

10. Dit resultaat is wel bevreemdend, als men bedenkt dat de verslaggever toch niet weinig belang hecht aan de onbekwaamheid van art. 931, lid 2 (Verslag van Reepinghen, I; blz. 378) en dat voor de met art. 931, lid 1, gelijkkluidende bepaling van art. 79 Sv., zij het in strafzaken, geoordeeld wordt dat ze een substantiële vorm bepaalt (constante rechtspraak; zie o.m. Cass. 4 januari 1965, R.W. 1965-1966, 529).

Er is echter meer. De opsomming van art. 862 G.W. is niet beperkend (Verslag Van Reepinghen, I, blz. 352), wat niet belet dat de kamer van volksvertegenwoordigers het nodig geoordeeld heeft in dat artikel een 8° in te voegen dat niet voorkwam in het oorspronkelijk ontwerp (Verslag Hermans, blz. 133; zie Hayoit de Termicourt, *Considérations sur le projet de Code Judiciaire*, in J.T. 1966, 500, voetnoot 61).

Indien de rechtspraak de bepalingen van art. 931 G.W. voldoende belangrijk vindt om te oordelen dat ze een substantiële vorm betreffen, kan ze beslissen dat art. 862 G.W. toepasselijk is, zodat de nietigheid ambtshalve moet uitgesproken worden.

Men kan natuurlijk ook zeggen dat de hierboven uiteengezette redenering fout is en dat het parallelisme tussen de artikels 931 en 934 enerzijds, en het 1° en het 2° van art. 961 anderzijds, niet bestaat, althans niet mag doorgetrokken worden tot art. 861, §1, 6°, zodat met de woorden «de eed opgelegd aan getuigen» bedoeld wordt niet alleen het voorschrift van art. 934 waar de eed opgelegd wordt, maar ook het verbod van art. 931 om sommige getuigen te horen. Wat betreft de minderjarige beneden de volle leeftijd van 15 jaar, kan men misschien zeggen dat een overtreding van het verbod hem onder eed te horen een onregelmatigheid is betreffende de «eed opgelegd aan getuigen». Men zou het gemakkelijker kunnen zeggen indien er stond «de eed van de getuigen». Voor het getuigenis dat verboden wordt door lid 2 van art. 931 wordt zulke redenering moeilijker.

C. C.

VLAAMSE JURISTEN,

ABONNEERT U OP

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

VREDEGERECHT TE SINT-TRUIDEN

9 mei 1967.

Rechter: M. Roelandts.

Advocaten: Mrs. Aerts en Versluys.

Beroepsziekten. — Wetgeving van openbare orde. — Afwijkend akkoord van partijen. — Nietig.

De wetgeving betreffende schadeloosstelling wegens beroepsziekten is van openbare orde. Is derhalve nietig een akkoord tussen partijen waardoor afgeweken wordt van een bepaling van de wet, die de aanvangsdatum vaststelt vanaf welke schadeloosstelling kan toegestaan worden.

Vanylen t/ Fonds voor de Beroepsziekten.

Overwegende dat aanlegger zich op 27 december 1965 schriftelijk akkoord stelde met de beslissing van verweerder dd. 24 december 1965 en waarin o.a. vastgesteld werd dat de gevraagde schadeloosstelling toegekend wordt vanaf 9 juni 1965;

Overwegende echter dat aanlegger overeenkomstig art. 50 der wet dd. 24 december 1963 beroep instelde tegen genoemde beslissing van verweerder, aanvoerende dat hij 100 % invaliditeit heeft vanaf 1 januari 1963 wegens longsilicosis en niet vanaf 9 juni 1965, zoals verweerder besliste;

Dat aanlegger om zulks te staven een geneeskundig attest voorlegt dd. 4 februari 1966, waarin vastgesteld wordt dat aanlegger aan silicosis lijdt van vóór 1961;

Overwegende dat aanlegger in die voorwaarden alleszins recht zou hebben op schadeloosstelling vanaf 1 januari 1964, t.v.z. dag waarop de wet uitwerking heeft;

Overwegende immers dat de wetgeving betreffende de schadeloosstelling wegens beroepsziekten van openbare orde is; (cfr. in dien zin R.P.D.B., V° Maladies professionnelles, nr. 13);

Overwegende dat deze wet dd. 24 december 1963 betreffende de schadeloosstelling voor en de voorkoming van beroepsziekten, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1964; (art. 77);

Dat derhalve art. 32 dezer wet, — waarin voorzien wordt dat de schadeloosstelling kan toegestaan worden vanaf 1 januari vóór het jaar waarin de ziekte werd ingeschreven, overeenkomstig art. 27 waarbij voorgeschreven wordt dat de Koning de lijst opmaakt van de beroepsziekten die tot schadeloosstelling aanleiding geven; — dient geïnterpreteerd in de zin van art. 77 d.w.z. slechts uitwerking zal hebben vanaf 1 januari 1964;

Overwegende dat niet mag afgeweken worden van een wet van openbare orde, — door een bijzondere overeenkomst — zoals in casu;

Dat derhalve, het bovengenoemde akkoord, dd. 27 december 1965 van aanlegger Vanylen, een ongeoorloofde oorzaak heeft, als zijnde in strijd met een wet die de openbare orde betreft; dat het alzo geen gevolg kan hebben en dit akkoord derhalve nietig is; (cfr. De Page, T. I, nr. 90 en art. 6, 1131 en 1133 B.W.);

Overwegende dat het in die voorwaarden noodzakelijk is een deskundige aan te stellen;

(.....)

BALIELEVEN

Plechtige openingszitting van de Vlaamse Conferentie der Balie bij het Hof van Beroep te Gent.

Op zaterdag 4 augustus had de plechtige openingszitting plaats van de Vlaamse Conferentie der Balie bij het Hof van Beroep te Gent, in de zittingszaal van het Hof van Assisen in het Gerechtsgebouw.

De feestelijk versierde zaal was bomvol met een belangstellend publiek en zelden zag men een groter aantal hoogwaardigheidsbekleders en hoge magistraten op een openingszitting van een Conferentie der Balie.

Stippen wij enkel de aanwezigheid aan van de heer Minister van Justitie, de heer Eerste Voorzitter van het Hof van Cassatie, de heer Eerste Voorzitter van het Hof van Beroep te Gent, de heer Prokureur-Generaal bij het Hof van Beroep, meerdere raadsheren bij het Hof van Cassatie, de heer Minister van de Middenstand, de heer Rector van de Rijksuniversiteit, de heer Kringhs, Koninklijk commissaris voor de gerechtelijke hervorming en verder een uitgebreide schaar autoriteiten en leden van het diplomatieke Korps. Er waren vertegenwoordigers aanwezig van de Balie bij de Hoge Raad der Nederlanden, van de Balie bij het Hof van Beroep te Parijs, van de General council of the Bar te Londen, van de Balies van Luxemburg en Milaan. Meerdere stafhouders der verschillende Balies van het land hadden er aan gehouden eveneens aanwezig te zijn en talrijk waren de delegaties van de zuster-conferenties.

Voor dit uitgelezen gezelschap sprak de Voorzitter der Conferentie Mr. Marcel Storme een uiterst geslaagde rede uit om de vooraanstaande aanwezigen te verwelkomen. Hij liet niet na hierbij enkele praktische aangelegenheden aan te snijden in verband met de a.s. toepassing van het gerechtelijk wetboek, de Nederlandstalige uitgave der arresten van het Hof van Cassatie enz.

Hij sprak de vreemde afgevaardigden toe in hun respectievelijke taal, wat de bewondering van het publiek gaande maakte. De voortreffelijke rede van de Voorzitter werd onthaald op een uitbundig applaus.

Het woord werd dan verleend aan de openingsredenaar Mr. Wilfried Martens, die het onderwerp zou behandelen « Democratie in de democratie ? ». Deze titel klaarblijkelijk geïnspireerd door het bekende boek van Régis Debray, « La Révolution dans la révolution » had de nieuwsgierigheid ten zeerste geprikkeld en de uiteenzetting van de redenaar werd door het aandachtig publiek met spanning gevolgd. De rede werd voorgedragen in een sierlijk Nederlands, met grote spreekvaardigheid en overtuigingskracht.

Wij laten hieronder een korte inhoud volgen van deze spreekbeurt, waarvan de volledige tekst zal verschijnen in één der eerstvolgende nummers van het Rechtskundig Weekblad.

In verschillende landen zijn de problemen van een « onvolledige democratie » aan de orde: het gebrekkig functioneren van het parlementair stelsel, de ondoorzichtigheid van het partijwezen; de geringe mogelijkheid die de burger heeft om zinvol — dat wil zeggen met merkbaar resultaat, deel te nemen aan het politieke leven; de nood aan uitbreiding en betere bescherming van de vrijheidsrechten van de burgers.

Ook de Belgische instellingen zijn niet meer aangepast aan de noden van deze tijd. Reeds in 1953 en in 1958 werden herzieningsprocedures begonnen om de grondwet in overeenstemming te brengen met de deelneming van België aan de oprichting en de werking van de supranationale instellingen vooral op Europees vlak. Geduren-

de de meest recente periode is een hervorming van de instellingen nog dringender geworden.

Het staatsbestel moet niet alleen gemoderniseerd en aangepast worden aan de Europese integratie; er moet ook een nieuw « Vergelijk der Belgen » uitgewerkt worden. De structuren van 1830 beantwoorden niet meer aan de bewustwording en de groei van de Vlaamse en Waalse gemeenschappen, die bovendien gedurende de laatste jaren regelmatig met elkaar in konflikt kwamen en die binnen het kader van de Belgische staat een samenwerking op een nieuwe basis moeten vinden.

Daartoe werd een « Kommissie voor de hervorming der instellingen » samengesteld waarin afgevaardigden van de drie traditionele politieke partijen zetelden. In de besluiten van deze driepartijenkommissie worden een ganse reeks hervormingen voorgesteld waarvan er hier drie door de redenaar besproken werden omdat zij van grote betekenis kunnen zijn in de groei naar een volledige democratie, nl. de decentralisatie; de benoeming van staatssekreterissen en de aanstelling van speciale kommissarissen door het parlement.

In de Belgische politieke milieu's werd bij herhaling betoogd dat de decentralisatie onontbeerlijk is om de doeltreffendheid van de staat te verbeteren; om de autonomie van de gewesten te verzekeren wat betreft het beheer van hun eigen belangen en om de wrijvingspunten tussen Vlamingen en Walen enger te maken.

De territoriale decentralisatie is ook één van de voornaamste karaktertrekken van de Nederlandse staatsinrichting. Daar wordt betoogd dat de tegenstelling tussen autonomie (de regeling en het bestuur van de eigen huishouding van provincies en gemeenten) en zelfbestuur (de uitvoering van regelingen van hoger gezag) steeds meer is vervaagd en dat zij thans eerder worden aanvaard als twee componenten van het ene beginsel van de decentralisatie. Zij bieden de mogelijkheid om de burgers op ruimer schaal te betrekken bij het doen en laten van de overheid en daarin is volgens de Nederlandse deskundigen, de betekenis gelegen van de decentralisatie als beginsel van een democratische staatsinrichting.

In het politieke leven van België worden decentralisatie en federalisme vaak tegen elkaar afgewogen. Ook op het juridische vlak biedt de verhouding decentralisatie-federalisme stof voor een interessante en verhelderende discussie, nl. o.m. in de volgende zin: bestaat er tussen beiden een kwalitatief of slechts een kwantitatief verschil (een verschil in graad)? Kan men niet drie vormen van decentralisatie onderscheiden waarvan de federale decentralisatie (na de administratieve en de politieke decentralisatie) de hoogste graad en de bijzondere vorm uitmaakt?

In de besluiten van de Driepartijenkommissie wordt de benoeming van staatssekreterissen vooropgesteld om een betere verdeling van de taken en bevoegdheden van de uitvoerende macht te bekomen en om de betrekkingen tussen de Vlaamse en Waalse gemeenschappen te harmoniseren. Hun statuut en verantwoordelijkheid zouden in de grondwet worden vastgelegd.

De Driepartijenkommissie heeft ook aandacht besteed aan de aanstelling van speciale kommissarissen om het parlement bij te staan in zijn controle-functie en ter bescherming van de individuele vrijheden. Met de groei van de overheidsbemoeieningen op alle gebied en de toename van de aanrakingspunten tussen publiek en administratie is de bescherming van de staatsburgers tegen de overheid een acuut vraagstuk geworden. Daarom is de belangstelling voor de instelling van de Ombudsman, zoals zij in de Scandinavische landen bestaat, gegroeid en wordt de doorvoering van een soortgelijke instelling in België mogelijk geacht.

Nadat de toejuichingen die deze uitstekende rede be-

groet hadden waren geluwd sprak de heer Stafhouder Mr. Hubené de traditionele repliek uit uit.

Na woorden van lof voor de Voorzitter der Conferentie en voor de openingsredenaar, gaf de heer Stafhouder, op zakelijke wijze, zijn eigen mening te kennen betreffende de middelen die het zouden mogelijk maken in ons land een ware democratie tot stand te brengen. Hij verklaarde zich hierbij voorstander van het referendum dat aan de burgers de meest verregaande deelname aan het bestuur van het land zou kunnen verzekeren, alsook van een wijziging van het verkiezingssysteem wat betreft de vorming der lijsten van kandidaten en het afschaffen van de kopstem. Hij achtte ook een gewijzigde werkmethode van onze wetgevende lichamen noodzakelijk met specialisatie voor elk van de beide Kamers op bepaalde gebieden. De heer Stafhouder wijdde verder uit over de voor- en nadelen van de decentralisatie en de wijzigingen die op dit gebied worden voorgestaan en deed dan zijn mening kennen over het federalisme dat hem als staatsstructuur in België ondenkbaar leek. Beschouwingen over de aanstelling van Staatssekretarissen en eventuele invoering van een parlementair commissaris, in de zin van de Scandinavische onbudsman besloten de rede van de heer Stafhouder die ook ten zeerste werd toegejuicht.

Na deze uiterst geslaagde zitting werden bloemen neergelegd aan de monumenten ter herinnering aan de gesneuvelde leden der Balie uit de beide wereldoorlogen.

Na deze zitting was door de Voorzitter en Mevrouw Storme een talrijk gezelschap uitgenodigd in hun prachtige woning aan de Coupure waar, bij het proeven van allerlei lekkers, een uurtje van gezellige kout werd doorgebracht.

's Avonds had het traditioneel banket plaats in de lokalen van de Koninklijke Kunst- en Letterenkring. Dit banket verschildte van diegene die wij vroegere jaren gekend hebben door het feit dat ook de dames van de confraters evenals de magistraten hiertoe waren uitgenodigd. Iedereen was opgetogen over deze innovatie en de grote gezelligheid die er heerste werd niet in het minst gestoord door de zeer talrijke redevoeringen die in alle talen werden uitgesproken.

Een zeer mooie dag voor de Vlaamse Conferentie der Balie bij het Hof van Beroep te Gent en een prachtig persoonlijk succes voor de dynamische Voorzitter, Mr. Marcel Storme.

TIJDSCHRIFTEN

Tijdschrift voor Gemeenterecht : jg. 1967 - nr. 10 :

Bure V., Stedebouw.

De Gemeente : jg. 1967 - nr. 10 :

Godelaine A., Openbare bibliotheken, basiselement voor de culturele verheffing van het individu (vervolg en slot). — Verhasselt J., Verzorg uw taal: Over beurzen en tentoonstellingen.

Nederlands Juristenblad : jg. 1967 :

nr. 37 :

Van Dunné J.M., De Misrepresentation Act 1966: In Engeland is het goed dwalen II (slot). — Van Raalte Th. Ph., Stadrecht breekt landrecht. — Meijer Drees F.J., Schiphol en het vliegtuiglawaai. — Kapteyn P.J.G., Een belangrijke benoeming in Brussel. — Van Bronhorst J.A.,

Rechter en Administratie. — Rectificatie. — Remmeling J., Moet art. 37 lid SR worden afgeschaft?

Weekblad voor Privaatrecht, Notaris-amt en Registratie : jg. 1967 - nr. 4969 :

Hardenberg L., De onderhandeling (Enkele beschouwingen over de zgn. Precontractuele verhouding) (I). — Gerbrandy S., Overzicht der Nederlandse Rechtspraak: Zakelijkrecht (I).

Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen : jg. 1967 - nr. 101 :

Haccoët J.F., De functie van het ondernemen en de ondernemer. — Lambers H.W., Over het ondernemingsdoel. — Hartog F., Enkele gedachten over het ondernemerschap in deze tijd. — Pessers P.W.C., Het geheel eigen karakter der middelgrote onderneming en haar financieringsmoeilijkheden. — Wijnand J.H., De onderneming en haar aandeelhouders. — De Gaay Fortman W.F., Hervorming van het recht der naamloze vennootschap. — Haardt W.L., De komende wetgeving inzake het enquête-recht. — Hofstra H.J., Onderneming en belastingrecht. — Van Lennep J. en Muller J., Worden managers geboren of gemaakt? Van Doorn J.A.A., Het moderne ondernemerschap: een sociologische beschouwing. — Idenburg A., Sociologie en onderneming.

De Gerechtsdeurwaarder : jg. 1967 - nr. 8 :

Teekens M., Het 6e int. deurwaarderscongres in Bad Godesberg (slot). — Onthulling plaquette op het graf van wijlen Mej. W.M.A. de Bruyn. — Teekens M., Voor de tenuitvoerlegging van de beschikking bedoeld in art. 463 is betekening van de gosse der beschikking vereist. — Verhagen G.G.M., Mijmeringen rondom humor. — Verhagen G.G.M., Wijziging artt. 444 en 600 Rv.

Journal des Tribunaux : jg. 1967 - nr. 4590 :

In memoriam: Eloge des avocats du barreau de Bruxelles décédés au cours de l'année judiciaire 1966-1967 prononcé par le bâtonnier Gilson de Rouvieux.

Mouvement Communal : jg. 1967 - nr. 10 :

Stine L., Loi du 16 juin 1967 modifiant les art. 47, 48, 49, 53 et 54 de la loi du 10 mars 1925, organique de l'Assistance publique (suite et fin).

Hourticq J., En France: les communautés urbaines (suite et fin).

Bulletin van de E.E.G. : jg. 1967 - nr. 9/10 :

Verklaring van de heer Jean Rey, voorzitter van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, voor het Europese Parlement.

Recueil Dalloz Sirey (Parijs) : jg. 1967 - nr. 37 :

Pradel J., Les limites de l'amnistie en droit pénal.

Revue Française de Science Politique : jg. 1967 - nr. 5 :

Aron R., Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales? — Bonzon S., Modernisation et conflits tribaux en Afrique noire. — Tavernier Y., Une nouvelle administration pour l'agriculture: la réforme du ministère.