

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

REDACTIE: RIDDER RENÉ VICTOR, HOOFDREDACTEUR

E. BOONEN, C. CAENEPEEL

REDACTIEADRES: PROF. MR. RIDDER RENÉ VICTOR, BRITSELEI 40, 2000 ANTWERPEN

ZAL HET NIEUWE ART. 1731 B.W. DE GESTELDE VERWACHTINGEN INLOSSEN?

1. Enkele maanden geleden verscheen in het Staatsblad de Wet van 7 november 1973, waardoor art. 1731 B.W., inzake huur, ingrijpend werd gewijzigd.¹ Het nieuwe artikel stelt inderdaad precies het tegenovergestelde voorop van het vroegere. Van een pirouette van de wetgever gesproken!

De vraag rijst dan ook wat onze wetgever tot een dergelijke koerswijziging heeft geïnspireerd en of het inderdaad noodzakelijk en gerechtvaardigd was het beginsel van het oude art. 1731 B.W., fundamenteel te wijzigen.

2. Keren wij, om het nieuwe artikel beter te begripen, even terug naar de toestand vóór 7 november 1973. Art. 1731 B.W. luidde toen als volgt: "Indien geen plaatsbeschrijving is opgemaakt, wordt vermoed dat de huurder het gehuurde goed in goede staat ontvangen heeft wat betreft de herstellingen ten laste van de huurder, en, behoudens tegenbewijs, moet hij het in goede staat teruggeven". Dit artikel betreft dus de teruggaveverplichting van de huurder².

Aangezien de huurder slechts voor een bepaalde periode (de huurtijd) het gebruik en het genot van andermans zaak bekomt, dient hij bij het verstrijken van deze termijn het goed aan de verhuurder terug te geven. In welke staat? In dezelfde, bepaalt art. 1730 B.W., als die waarin hij het goed heeft ontvangen, behoudens normale slijtage³.

Het is op het ogenblik van de teruggave dat zal nagegaan worden of de huurder al dan niet aan het goed de zorgen van een goed huisvader heeft besteed. Het

antwoord op deze vraag is evenwel slechts mogelijk, wanneer men weet hoe het goed eruit zag bij de aanvang van de huurperiode.

3. Werd een plaatsbeschrijving opgemaakt, dan is er geen probleem: art. 1730 B.W. wordt toegepast. Met plaatsbeschrijving wordt een geschrift bedoeld, opgesteld door partijen zelf of door één of meer door hen aangestelde deskundigen, waarin nauwkeurig de staat van het goed op het ogenblik van de ingenot-treding wordt beschreven. Het gebeurt dat aan dit geschrift, ter verduidelijking, foto's of plannen gehecht worden⁴. Een dergelijk document is aan geen enkele wettelijke vormvereiste onderworpen⁵.

Een plaatsbeschrijving sluit alle latere betwistingen uit. Het goed zal moeten teruggegeven worden in de staat, beschreven in dit bij de aanvang van de huur opgemaakte geschrift. Het is de huurder bijvoorbeeld niet toegelaten achteraf te bewijzen dat de plaatsbeschrijving niet beantwoordt aan de werkelijke staat van het goed bij de ingenottreding. De plaatsbeschrijving is inderdaad een accessorium van de huurovereenkomst zelf, waartoe partijen zich door hun handtekening hebben verbonden⁶.

Het is evident dat een plaatsbeschrijving enkel de zichtbare staat van het goed betreft en geenszins het bewijs door de huurder belet van verborgen gebreken of niet-zichtbare beschadigingen, d.w.z. beschadigingen die niet konden vastgesteld worden op het ogenblik van het opstellen van de plaatsbeschrijving⁷.

4. De gevallen waarin partijen hun toevlucht nemen tot een plaatsbeschrijving – hoe aanbevelenswaardig

⁴ Gewoonlijk wordt een plaatsbeschrijving in twee exemplaren opgesteld, één voor elke partij. Nochtans volstaat één enkel exemplaar, omdat het hier een beschrijvend geheel van tegenstelbare vaststellingen betreft.

⁵ Nov., *Droit Civil*, VI, vol. 1, nr. 851.

⁶ DE PAGE, IV, nr. 669, A.

⁷ DE PAGE, IV, nr. 669, A, in fine; Vred. Mol, 13 december 1966, *R.W.*, 1967-1968, 897.

¹ *Staatsblad* van 21 december 1973.

² De verplichting tot teruggave van het gehuurde goed is één van de verbintenissen die de wetgever de huurder oplegt. Daarnaast moet hij het goed gebruiken als een goed huisvader, volgens de door het contract of de omstandigheden aangewezen bestemming (art. 1728, 1°, B.W.) en de huurprijs op de bepaalde termijnen voldoen (art. 1728, 2°, B.W.). Inzake huishuur is er ook nog de verplichting het goed voldoende te stofferen (art. 1752 B.W.).

³ DE PAGE, IV, nrs. 668 en 669.

ook – zijn vrij zeldzaam. Gebruikelijker zijn de clausules die, met betrekking tot de staat van het goed, worden ingelast in het contract. Enkele voorbeelden: "De huurder verklaart het goed in goede staat van onderhoud te hebben ontvangen en verbindt zich ertoe het in dezelfde toestand terug te geven", of "Het goed is volledig nieuw; het dient in dezelfde staat teruggegeven te worden".

Dergelijke clausules zijn hoegenaamd geen stijlclausules. Zij binden de huurder evenzeer als een plaatsbeschrijving⁸. Zij slaan echter, net zoals bij de plaatsbeschrijving, enkel op de zichtbare staat van het goed, zodat de huurder later wel het bestaan van verborgen gebreken of niet-zichtbare beschadigingen mag bewijzen⁹. In ieder geval staat vast dat zulke clausules, die door de huurder al te vaak als stijlclausules worden beschouwd, zijn verplichtingen ten zeerste verzwaren.

5. In de bovenvermelde hypothesen is de situatie duidelijk. Wat vermeld wordt in de plaatsbeschrijving of in het beding, ingelast in het huurcontract, is richtinggevend.

Quid evenwel wanneer geen plaatsbeschrijving werd opgemaakt en ook in het contract geen vermelding m.b.t. de staat van het gehuurde voorkomt? Men weet dan niet hoe het goed er bij de aanvang van de huur precies uitzag. Wordt het beschadigd teruggegeven, dan kan de verhuurder beweren dat de beschadigingen te wijten zijn aan de huurder, terwijl deze laatste kan aanvoeren dat het goed reeds beschadigd was bij de ingenottreding. Op wie rust dan de bewijslast? Zal de verhuurder moeten bewijzen dat de beschadigingen aan de huurder te wijten zijn, of zal deze laatste moeten aantonen dat het goed reeds beschadigd was op het ogenblik dat het hem ter beschikking werd gesteld?

De wetgever heeft met het vroegere art. 1731 B.W. voor deze laatste oplossing geopteerd. Het is de huurder die verondersteld wordt het goed in goede staat te hebben ontvangen¹⁰. Op het eerste gezicht lijkt dit eerder verwonderlijk. De gedachte dat de wetgever

de eigenaar heeft willen bevoordelen is echter niet juist. Integendeel, bij het uitvaardigen van deze regel heeft hij zich door een realistisch motief laten leiden. Hij is uitgegaan van de logische veronderstelling dat wanneer de zaak in slechte staat zou verkeerd hebben, de huurder bij de ingenottreding alleszins zou geëist hebben dat de nodige herstellingen werden verricht. De huurder had ook een contradictoire vaststelling van de slechte staat kunnen vorderen of een voorbehoud inlassen in het huurcontract¹¹. Heeft hij dat niet gedaan, dan wordt verondersteld dat het goed zich in goede staat van onderhoud bevond. Het vermoeden van art. 1731 B.W. is dus helemaal niet zó onredelijk.

Het vermoeden het goed in goede staat ontvangen te hebben, is enkel een vermoeden "iuris tantum". De huurder kan zich van aansprakelijkheid voor de schade bevrijden door te bewijzen dat de beschadigingen reeds bestonden vóór de ingenottreding of aan een vreemde oorzaak of overmacht te wijten zijn¹². Dit is natuurlijk gemakkelijker gezegd dan gedaan. Daarom is men de huurder zoveel mogelijk willen tegemoet komen. Zo mag hij alle bewijsmiddelen aanwenden, om aan te tonen dat het goed buiten zijn schuld werd beschadigd. Hij mag bijvoorbeeld een beroep doen op getuigen¹³. De rechtspraak neemt vandaag zelfs aan dat het tegenbewijs kan geleverd worden door een geheel van omstandigheden, die de mogelijkheid van elke schuld in hoofde van de huurder uitsluiten¹⁴.

Totdaar de situatie vóór de Wet van 7 november 1973.

6. Vandaag ziet de toestand er precies omgekeerd uit. Het nieuwe artikel 1731 B.W. bepaalt inderdaad dat "indien geen plaatsbeschrijving is opgemaakt, vermoed wordt dat de huurder het gehuurde goed ontvangen heeft in dezelfde staat als waarin het zich bevindt op het einde van de huurovereenkomst, behoudens tegenbewijs, dat door alle middelen kan worden geleverd".

Terwijl voorheen, bij gebrek aan plaatsbeschrijving, uitgegaan werd van de veronderstelling dat de huurder de zaak in goede staat heeft ontvangen, wordt voortaan vermoed dat hij het goed verlaat in de toestand waarin hij het betrad. Aan de eigenaar nu om het tegendeel te bewijzen.

Vroeger had vooral de huurder belang bij een plaatsbeschrijving. Thans is dat de verhuurder, zeker indien het goed bij de aanvang van de huur in goede

⁸ Rb. Brussel, 9 november 1950, *J.T.*, 1951, 89.

⁹ DE PAGE, IV, nr. 669, B; *Nov.*, *Droit Civil*, VI, vol. 1, nr. 854; Cass., 6 november 1970, *R.W.*, 1970-71, 1229; Rb. Brussel, 9 november 1950, *T. Vred.*, 1950, 89; 26 februari 1954, *J.T.*, 1954, 399, nr. 17; 13 oktober 1962, *J.T.*, 1963, 449, nr. 49; Corr. Brussel, 8 november 1962, *J.T.*, 1963, 449, nr. 49.

¹⁰ Art. 1731 B.W. werd zeer onnauwkeurig opgesteld. Het bepaalt inderdaad dat de huurder vermoed wordt het gehuurde goed in goede staat ontvangen te hebben "wat betreft de herstellingen ten laste van de huurder". Moet hieruit afgeleid worden dat het vermoeden van art. 1731 B.W. enkel geldt voor de "huurherstellingen"? Dit zou geen zin hebben, daar dergelijke herstellingen in ieder geval ten laste vallen van de huurder. Vandaag wordt dan ook algemeen aanvaard dat het wettelijk vermoeden van art. 1731 B.W. slaat op de algemene staat van het goed. (DE PAGE, IV, nr. 669, C, blz. 692-694; DEKKERS, II, nr. 1032; *Nov.*, *Droit Civil*, VI, vol. 1, nr. 857; BAUDRY-LACANTINIERE, *Louage*, nr. 924; PLANIOL et RIPERT, X, nr. 604; anders: LAURENT, XXV, nr. 272; ARNTZ, IV, nr. 1144; HUC, X, nr. 313; THIRY, IV, nr. 28.)

¹¹ DE PAGE, IV, nr. 669, C; DEKKERS, II, nr. 1032.

¹² DE PAGE, IV, nrs. 669, C en 670; Cass., 11 juni 1964, *R.W.*, 1964-1965, 1207; *Vred. Peer*, 18 oktober 1954, *R.W.*, 1954-1955, 1128; *Vred. Brussel*, 1 februari 1963, *J.T.*, 1963, 156; zie ook "Overzicht van Rechtspraak, Butzler, Herbots, Vastenavondts, Bijzondere Overeenkomsten", nr. 83, *T.P.R.*, 1973, 433.

¹³ Cass., 26 juni 1953, *Pas.*, 1953, I, 863; *Vred. Peer*, 18 oktober 1954, geciteerd.

¹⁴ Hof Brussel, 17 mei 1963, *Pas.*, 1964, II, 104; Kh. Luik, 19 december 1967, *J.T.*, 1968, 440.

staat verkeert. Is geen plaatsbeschrijving opgemaakt, dan zou de huurder inderdaad lelijk huis kunnen houden, zonder voor de aangebrachte schade aansprakelijk te zijn, tenzij de verhuurder bewijst dat de beschadigingen aan de huurder te wijten zijn, wat ook weer niet zo eenvoudig zal zijn.

Alle eigenaars ertoe brengen, in hun eigen belang, een plaatsbeschrijving op te maken, is dan ook de voornaamste bekommernis van de nieuwe wet¹⁵.

De wetgever heeft vooral een einde willen maken aan de misbruiken, waartoe de vroegere regeling had aanleiding gegeven. Het is bekend dat sommige eigenaars de onwetendheid van hun huurder benutten om geen plaatsbeschrijving op te stellen, waardoor die huurder vaak met moeilijkheden werd geconfronteerd bij de teruggave van het goed. Het gevolg was dat uitredende huurders soms werden veroordeeld tot het vergoeden van schade, waaraan zij helemaal geen schuld hadden. Dit vooral heeft men met de wetswijziging willen verhinderen. Men wilde met het nieuwe art. 1731 B.W., dat met algemeenheid van stemmen werd aangenomen, de grondslag leggen voor een meer sociale regeling van de verhouding verhuurder-huurder¹⁶.

Wijzen wij erop dat de idee, vooropgesteld door het nieuwe art. 1731 B.W., niet volledig nieuw is. De nieuwe regeling gold reeds voor de pacht¹⁷.

7. Verdient het opzet van de wetgever, nl. de eigenaar aansporen tot het opmaken van een plaatsbeschrijving om latere bewijsmoeilijkheden te voorkomen, alle lof, het is toch jammer dat de formulering van de wetsbepaling, die dit doel moet verwezenlijken, alles behalve logisch is. Hoe immers kan een goed er na verloop van de huurperiode nog uitzien als bij de ingenottreding? Van deze veronderstelling gaat het nieuwe art. 1731 B.W. nochtans uit.

Het kan moeilijk ontkend worden dat, in vergelijking met de nieuwe bepaling, het oude art. 1731 B.W. van heel wat meer realiteitszin getuigde. Is er geen plaatsbeschrijving opgemaakt en heeft de huurder geen voorbehoud gemaakt, dan mag men terecht uitgaan van het vermoeden dat het goed in goede staat verkeerde. Wij hebben er trouwens reeds op gewezen dat het oorspronkelijke vermoeden, ingelast in art. 1731 B.W., niet zo onredelijk was.

Dit impliceert geenszins dat wij met de nieuwe regeling niet akkoord gaan. De huurder verdient beschermd te worden. Wij betreuren enkel de wijze waarop het nieuwe art. 1731 B.W. werd gelibelleerd¹⁸. Vol-

gens ons had de tekst beter als volgt geluid: "Is geen plaatsbeschrijving opgemaakt en beweert de verhuurder bij het einde van de huur dat het goed beschadigd werd, dan dient hij te bewijzen dat deze beschadiging te wijten is aan schuld van de huurder". Men was op deze wijze tenminste niet uitgegaan van een veronderstelling, die alles behalve realistisch is. En het resultaat zou hetzelfde geweest zijn.

8. De Wet van 7 november 1973 wil dus het opmaken van een staat van het verhuurde goed stimuleren. Aangezien met de nieuwe regeling het vermoeden van aansprakelijkheid van de huurder werd opgeheven, zal het initiatief tot een plaatsbeschrijving nu doorgaans van de eigenaar uitgaan. Niettemin heeft de wetgever gemeend dat ook de huurder een plaatsbeschrijving moet kunnen eisen. In de tweede paragraaf van art. 1731 B.W. wordt dan ook bepaald dat "elke partij, ongeacht de bedingen van de overeenkomst, van de andere partij kan eisen dat op tegenpraak en voor gemeenschappelijke rekening een omstandige plaatsbeschrijving wordt opgemaakt".

Dit recht is imperatief. Er kan dus niet van afgeven worden door een beding in het contract¹⁹. Het is evenwel beperkt in de tijd. Men dient deze plaatsbeschrijving te eisen binnen de maand na de ingebruikneming, indien de huurtijd meer dan één jaar bedraagt, en binnen de acht dagen, indien de huur het jaar niet overschrijdt.

Art. 1731 B.W. bepaalt verder dat "wanneer geen overeenstemming wordt bereikt of geen gevolg wordt gegeven aan de eis, de vrederechter, op schriftelijk of mondeling verzoek, in te dienen vóór het verstrijken van de termijn, een deskundige aanwijst om daartoe over te gaan". Het vonnis van de vrederechter is niet voor hoger beroep vatbaar.

Men wil dus dat beide partijen de kans krijgen om een deskundige aan te stellen of in voorkomend geval door de vrederechter te laten aanstellen, met het oog op het vaststellen van de werkelijke staat van het goed bij de aanvang van de huur. De bedoeling van de wetgever is duidelijk: met deze bepaling nog eens extra de aandacht van partijen vestigen op de wenselijkheid van het opmaken van een plaatsbeschrijving²⁰.

Herinneren wij eraan dat het recht van partijen om een contradictoire plaatsbeschrijving te eisen ook onder het vroeger geldend regime bestond²¹. Het was toen echter niet uitdrukkelijk vermeld in een wettekst, doch vloeide voort uit het beginsel dat elke contractant zijn medecontractant kan verplichten de omvang van zijn verbintenissen duidelijk te omschrijven^{21a}.

Het is goed dat deze mogelijkheid vandaag expliciet in de wet is opgenomen. Andere verbetering: de nieu-

¹⁵ *Parl. Besch., Kamer*, 1970-71, nr. 943-1; *Parl. Hand., Senaat*, 1972-73, 398.

¹⁶ *Parl. Hand., Kamer*, Vergadering van 30 juni 1971, blz. 30.

¹⁷ Wet van 7 juli 1951, art. 18; thans art. 45-6 van de Wet van 4 november 1969.

¹⁸ Zie in dezelfde zin: J. VANKERCKHOVE, "Louage de choses - Le nouvel article 1731 du Code civil", nr. 3, *J.T.*, 1974, 93.

¹⁹ *Parl. Hand., Senaat*, 1972-73, 399, verklaring VERBIST.

²⁰ *Parl. Hand., Senaat*, 1972-73, 399.

²¹ *Nov., Droit Civil*, VI, vol. 1, nr. 853; PAUWELS en RAES, nr. 203; PLANIOL et RIPERT, X, nr. 603.

^{21a} *Parl. Hand., Senaat*, 1972-73, 399, verklaring LEROY.

we wet bepaalt uitdrukkelijk de termijn, binnen welke van dit recht dient gebruik gemaakt te worden. Vroeger werd zulks, wanneer geen beding hieromtrent was ingelast in het contract, aan de soevereine beoordeling van de rechter overgelaten.

9. Art. 173 B.W., lid 2, bepaalt dat elke partij "ongeacht de bedingen van de overeenkomst" het opmaken van een plaatsbeschrijving kan eisen.

Veronderstellen wij even dat in het huurcontract een van de gebruikelijke clausules²² wordt ingelast, waarbij gezegd wordt dat het verhuurde goed in goede staat verkeert en in dezelfde toestand dient teruggegeven te worden. De nieuwe wet biedt de huurder de mogelijkheid, niettegenstaande hij in het contract een dergelijk beding heeft aanvaard, binnen de door de wet gestelde termijn tóch een plaatsbeschrijving te eisen. De staat van het goed, zoals beschreven in dit document, zal uiteindelijk richtinggevend zijn, om op het ogenblik van de teruggave eventuele discussies in verband met beschadigingen te beslechten. Via de door hem geëiste plaatsbeschrijving kan de huurder dus het gebruikelijk beding, dat ten onrechte in de huurovereenkomst zou zijn opgenomen, weerleggen²³. De plaatsbeschrijving heeft als het ware een terugwerkende kracht, die de clausule, ingelast in het contract bij de aanvang van de huur, teniet doet²⁴.

Ontneemt deze nieuwe regeling dan volledig de waarde aan de klassieke clausules, met betrekking tot de staat van het goed? Zeker niet. Niet altijd immers zal een plaatsbeschrijving gevraagd worden. Wanneer bijvoorbeeld in de huurovereenkomst gestipuleerd wordt dat het gehuurde goed zich in goede staat van onderhoud bevindt, en dat in werkelijkheid ook het geval is, zal de huurder allicht geen plaatsbeschrijving eisen. De clausule van het contract blijft dan gelden, zodat, wanneer het goed bij het einde van de huur beschadigd wordt teruggegeven, het schuldvermoeden weer ten laste van de huurder werkt en men opnieuw in het vroegere regime terecht komt.

Het is ook mogelijk dat in de huurovereenkomst uitdrukkelijk wordt bedongen dat het goed, hoewel in slechte of niet-beschreven staat, in ieder geval door de huurder in goede staat van onderhoud dient teruggegeven te worden. Een dergelijke clausule legt aan de huurder de bijkomende verplichting op het goed in goede staat van onderhoud te herstellen. Zulke verplichting is geldig. Hoewel in dit geval het recht om een plaatsbeschrijving te eisen onaangetaast blijft, is het duidelijk dat de plaatsbeschrijving alsdan weinig nut zal hebben.²⁵

Kortom, de vrees bestaat dat precies wegens de nieuwe regeling, de clausules, waarbij gewezen wordt op de goede staat van het goed, nog veelvuldiger zullen voorkomen dan in het verleden het geval was. En, slechts weinig huurders zullen weten dat zij, ondanks dergelijke clausule, het recht behouden een plaatsbeschrijving te vorderen.

Theoretisch betekent de nieuwe wet alleszins een verbetering van de situatie van de huurder. Of dat ook in de praktijk het geval zal zijn, is eerder twijfelachtig, daar vele huurders door onwetendheid nopens het bestaan van de nieuwe wetgeving zullen verstoken blijven van de bescherming, waarop zij recht hebben²⁶.

10. Er werd reeds op gewezen dat van het recht om een plaatsbeschrijving te eisen, slechts binnen een beperkte termijn gebruik kan gemaakt worden. Voor de huurcontracten van meer dan één jaar hebben partijen hiervoor één maand tijd vanaf de ingebruikneming; duurt de huur minder dan één jaar, wordt deze periode beperkt tot acht dagen.

Deze termijnen werden terecht kort gehouden. Wanneer de plaatsbeschrijving langer dan één maand zou kunnen uitgesteld worden, zou immers de staat van het goed reeds heel wat verschillen kunnen vertonen t.o.v. de toestand waarin de zaak zich bevond bij de ingenottreding. Zelfs nu is dit niet volledig denkbeeldig. Indien geen plaatsbeschrijving wordt opgesteld bij de aanvang van de huur, dient de vraag gesteld wat er gebeurt, zo zulks wel geschiedt één maand later, doch inmiddels het goed beschadigd werd door de huurder. De wet geeft hiervoor geen oplossing. O.i. draagt, zeker in de geest van de nieuwe wet, de verhuurder in dit geval het risico. Hij had maar zijn voorzorgen moeten nemen door een plaatsbeschrijving te laten opstellen vóór de ingenottreding.

De tekst van art. 1731 B.W. zou verkeerdelijk de indruk kunnen wekken dat een eis tot plaatsbeschrijving niet mogelijk zou zijn vóór het in werking treden van de huur. Dit is natuurlijk zeker niet de bedoeling geweest van de wetgever. Trouwens, de aanvang van de huur is, zoals uit de vorige beschouwingen blijkt, ontegensprekelijk het beste en het minst tot betwisting aanleiding gevende moment voor een plaatsbeschrijving²⁷.

De termijn van één maand of acht dagen gaat in op het ogenblik van de "ingebruikneming". Hiermee wordt bedoeld de "feitelijke ingebruikneming"²⁸. Beter ware geweest de term "ingenottreding" te gebruiken²⁹.

Het komt voor dat de huurder, met toestemming van de verhuurder, zijn intrek in het verhuurde goed neemt vóór de begindatum van het contract. Begint

²² Zie nr. 4.

²³ *Parl. Besch., Senaat, 1972-73, nr. 42, blz. 3; Parl. Hand., Senaat, 1972-73, 400, vraag HENCKAERTS en antwoord van de minister.*

²⁴ J. VANKERCKHOVE, *art. cit.*, nr. 8, *J.T.*, 1974, 95.

²⁵ Verslag BAERT, *Parl. Besch., Kamer, 1973-74, nr. 470-3, blz. 2 en 3.*

²⁶ J. VANKERCKHOVE, *art. cit.* nr. 6, *J.T.*, 1974, 94.

²⁷ J. VANKERCKHOVE, *art. cit.*, nr. 9, *J.T.*, 1974, 95.

²⁸ Verslag VERBIST, *Parl. Besch., Senaat, 1972-73, nr. 42, blz. 6.*

²⁹ J. VANKERCKHOVE, *art. cit.*, nr. 9, *J.T.*, 1974, 95.

dan reeds de termijn te lopen binnen welke de eis tot plaatsbeschrijving dient ingesteld te worden? Naar onze mening niet. Deze termijn kan ten vroegste ingaan op de begindatum van het contract.

11. Tot nog toe werd uitgegaan van de veronderstelling dat, wanneer door een van de partijen een plaatsbeschrijving wordt gevraagd, de andere daarmee akkoord gaat en de zaak onderling geregeld wordt. De mogelijkheid bestaat evenwel dat geen overeenstemming wordt bereikt, bv. over de persoon van de deskundige, die de plaatsbeschrijving zal opstellen. Ook kan een partij geen gevolg geven aan de eis tot plaatsbeschrijving, uitgaande van de andere. In dat geval dient een beroep gedaan op de vrederechter, die een expert zal aanwijzen. Het verzoek moet tot de vrederechter gericht worden vóór het verstrijken van de termijn van acht dagen of één maand.

Hierbij rijst de belangrijke vraag of men zich slechts tot de vrederechter kan wenden, nadat eerst de vraag tot het opmaken van een plaatsbeschrijving aan de medecontractant werd gesteld. De tekst van de wet laat zulks vermoeden. Deze luidt immers: "Wordt er geen overeenstemming bereikt of geen gevolg gegeven aan de eis, dan wijst de vrederechter een deskundige aan". Dus, blijkbaar slechts nadat eerst gepoogd werd de kwestie in der minne te regelen.

Deze interpretatie houdt evenwel een gevaar in. Men zou kunnen wachten tot de termijn bijna voorbij is, om bekend te maken dat men niet akkoord gaat, aldus de eiser van de plaatsbeschrijving in de onmogelijkheid stellend nog tijdig een verzoek tot de vrederechter te richten. Met dit gevaar voor ogen werd bij de bespreking in de Senaatcommissie dan ook de mening geuit dat het verzoek rechtstreeks tot de vrederechter kan gericht worden, zonder dat de partijen moeten getracht hebben een akkoord te bereiken³⁰.

Of dit een gelukkige interpretatie is, durven wij te betwijfelen. Het is natuurlijk zo dat de termijn van acht dagen, gesteld voor huurovereenkomsten met een duur van minder dan één jaar, zeer kort is. Het gevaar het recht op plaatsbeschrijving te zien teniet gaan, wanneer vooraf moet getracht worden een akkoord te bereiken, is hier inderaad niet denkbeeldig.

Daartegenover staat evenwel dat een rechtstreeks beroep op de vrederechter partijen tot belangrijke kosten kan leiden, die misschien hadden kunnen beperkt worden. De ervaring leert immers dat de kosten van een gerechtelijke expertise gewoonlijk vrij hoog oplopen. Veronderstellen wij dat een van de contractanten een plaatsbeschrijving eist. Hij wendt zich terstond tot de vrederechter. Deze wijst een deskundige aan. De kosten van de door deze laatste opgemaakte plaatsbeschrijving worden verdeeld tussen partijen³¹.

Misschien evenwel was de tegenpartij bereid een plaatsbeschrijving te laten opstellen en had men een akkoord kunnen bereiken. Misschien zelfs had men voor de plaatsbeschrijving helemaal geen deskundige nodig gehad en hadden partijen deze gezamenlijk kunnen opstellen. De kosten zouden dan heel wat minder hoog opgelopen zijn.

Naar onze mening was het daarom beter geweest ervan uit te gaan dat een beroep op de vrederechter slechts mogelijk is, wanneer geen overeenstemming tussen partijen kan bereikt worden. Het staat de eisen- de partij vrij, ofwel mondeling (wat hij bijvoorbeeld kan doen wanneer de gestelde termijn tot acht dagen beperkt is), ofwel schriftelijk zijn verzoek tot de andere partij te richten. Weigert deze, dan kan men zich onmiddellijk tot de rechtbank wenden. Is er discussie over een of andere modaliteit van de op te stellen plaatsbeschrijving, dan kan men bij huurovereenkomsten van meer dan één jaar, waarvoor de termijn één maand is, nog enig geduld oefenen; in het andere geval evenwel onmiddellijk de zaak bij de vrederechter aanhangig maken, om alle risico uit te schakelen. In ieder geval lijkt het ons billijk dat minstens een poging wordt gedaan om de kwestie onderling te regelen, alvorens de vrederechter te vragen een deskundige aan te wijzen.

De procedure om de zaak bij de vrederechter in te leiden, is aan geen bijzondere vormen onderworpen. Het rekwet kan mondeling of schriftelijk zijn. Tussenkost van een advocaat is o.i. evenwel vereist, overeenkomstig art. 1027 van het Gerechtelijk Wetboek³².

De beslissing van de vrederechter is niet voor hoger beroep vatbaar. "Het is evident dat men in deze materie waar snelheid, diligentie en accuraatheid aan de orde van de dag moeten zijn, onmogelijk de weg van de gewone procedure kan opgaan", zei de heer VERBIST, verslaggever, bij de bespreking in de Senaat, ter rechtvaardiging voor deze afwijking³³.

Over de bevoegdheid "ratione loci" is in artikel 1731 B.W. geen bepaling opgenomen. Overeenkomstig artikel 629 van het Gerechtelijk Wetboek is het derhalve de vrederechter van de plaats, waar het goed gelegen is, die uitspraak doet³⁴.

12. Wordt een plaatsbeschrijving gevraagd, dan zijn de kosten, zoals reeds aangehaald, voor gemeenschappelijke rekening. Deze soepele regeling wijkt af van de klassieke leer die voorhoudt dat hij die de plaatsbeschrijving gevraagd heeft, de kosten ervan moet dragen en dat alleen de kosten voor de procedure die nodig geweest is om tot die beschrijving te komen,

³⁰ Verslag VERBIST, *Parl. Besch., Senaat*, 1972-73, nr. 42, blz. 7. Zie in dezelfde zin J. VANKERCKHOVE, *art. cit.*, nr. 10, *J.T.*, 1974, 95.

³¹ Zie verder nr. 12.

³² M. DONNAY, *Rec. Gén. Enr. Not.*, 1974, nr. 21794; anders: J. VANKERCKHOVE, *art. cit.*, nr. 10, *J.T.*, 1974, 95.

³³ *Parl. Hand., Senaat*, 1972-73, 399.

³⁴ *Ib.* Zie ook J. VANKERCKHOVE, *art. cit.*, nr. 11, *J.T.*, 1974, 96.

kunnen worden ten laste gebracht van de partij die dit geweigerd heeft³⁵.

Naar deze theorie werd ook bij de bespreking in de Senaat verwezen³⁶. De uiteindelijke regeling is evenwel gerechtvaardigd. Beide partijen hebben immers belang bij een plaatsbeschrijving. Het is dan ook maar normaal dat de kosten voor het opstellen ervan gelijk verdeeld worden.

13. Art. 2 van de Wet van 7 november 1973 bepaalt dat de wet slechts van toepassing is op de huurovereenkomsten, ingegaan na haar inwerkingtreding.

"Huurovereenkomsten" omvat ook de handelshuurovereenkomsten, daar art. 1731 B.W. voorkomt onder titel VIII, hoofdstuk II, eerste afdeling, met name "De regels die aan de huur van huizen en aan die van landeigendommen gemeen zijn"³⁷. Hierover is geen betwisting mogelijk.

Daarentegen doet de zinsnede "ingegaan na haar inwerkingtreding" wel een aantal vragen rijzen.

De wet spreekt van "ingegaan", niet van "afgesloten". Dit houdt in dat huurovereenkomsten, die reeds afgesloten werden vóór 1 januari 1974, datum van de inwerkingtreding van de nieuwe wet³⁸, doch waarin gestipuleerd werd dat de effectieve ingenottreding slechts na 1 januari 1974 zal geschieden, onder toepassing vallen van het nieuwe regime. Dit werd duidelijk gezegd bij de bespreking in de Senaat³⁹.

Moelijker wordt het voor verlengde of hernieuwde huurovereenkomsten. Vallen zij onder toepassing van de nieuwe wet, of blijven zij beheerst door de vroegere wetgeving? Het antwoord op deze vraag is bepalend voor de bewijslast, wanneer bij het einde van de huur het goed beschadigd wordt teruggegeven.

De wet zelf en ook de voorbereidende werkzaamheden zeggen over dit vraagstuk niets. Wel is er de rechtspraak van het Hof van Cassatie, inzake handelshuur. Volgens het Hof geeft de hernieuwing van een handelshuur aanleiding tot het ontstaan van een nieuwe handelshuur. De hernieuwing vereist immers de tussenkomst van de wil der partijen en resulteert niet louter uit de wet⁴⁰.

Daarnaast is er art. 1378 B.W., waarin bepaald wordt dat in geval van stilzwijgende huurverlenging een nieuwe huur ontstaat.

Met de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de regel van art. 1738 B.W. voor ogen, kan men besluiten dat een huurcontract, dat dateert van vóór de

inwerkingtreding van de nieuwe wet, doch verlengd of hernieuwd wordt nadien, onder toepassing valt van het nieuwe art. 1731 B.W., daar een nieuwe huur is tot stand gekomen. Partijen kunnen dus op het ogenblik van de hernieuwing een plaatsbeschrijving eisen. Geschiedt zulks niet, dan zal bij het einde van de huur de bewijslast op de verhuurder rusten.

Wat evenwel met de contracten die verlengd of hernieuwd werden vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet, maar daarna nog voortlopen? De nieuwe pachtwetgeving verstrekt hiervoor uitdrukkelijk een oplossing. In de overgangsbepalingen wordt inderdaad gezegd dat de nieuwe wet tevens geldt voor alle op het ogenblik van haar inwerkingtreding lopende of verlengde pachten⁴¹.

Mag men die regel toepassen op de huur? Het feit dat het nieuwe art. 1731 B.W. door de pachtwet werd geïnspireerd, pleit voor deze stelling. Het zou evenwel betekenen dat ook de huurcontracten die reeds vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet, hernieuwd werden, doch nog voortduren na 1 januari 1974, onder de nieuwe regeling van art. 1731 B.W. ressorteren.

Deze interpretatie lijkt ons weinig gelukkig. O.i. blijven contracten, die hernieuwd werden vóór, doch nog voortduren na de inwerkingtreding van de nieuwe wet, door het vroegere regime beheerst⁴². Een wet geldt in beginsel immers slechts voor de toekomst. Daar de Wet van 7 november 1973, tot wijziging van art. 1731 B.W., niet uitdrukkelijk in een uitzondering op deze regel voorziet, dient men zich aan dit basisprincipe te houden. Dit niet doen, zou een inbreuk betekenen op de verkregen rechten van partijen.

14. Vatten wij, om te besluiten nog even samen.

Met het nieuwe art. 1731 B.W., waardoor de bewijslast van de huurder naar de verhuurder verlegd werd, heeft de wetgever de eigenaar willen aansporen tot het opstellen van een plaatsbeschrijving. Deze opzet dient toegejuicht te worden. Om de huurder, de zg. "zwakkere" partij bij het huurcontract nog meer te beschermen, wordt aan partijen de mogelijkheid geboden zelfs na de ingenottreding nog een plaatsbeschrijving te eisen.

De nieuwe wet is nog te jong om nu reeds te kunnen uitmaken of vandaag de plaatsbeschrijvingen couranter zijn geworden dan in het verleden. Wij twijfelen eraan dat zulks het geval zal zijn. De gewone huurder is over het algemeen immers zeer slecht geïnformeerd over zijn rechten, in ieder geval minder goed dan de eigenaar. Voor de informatiemedia is op het vlak van de juridische voorlichting ongetwijfeld nog baanbrekend werk te verrichten. Daarom vrezen wij dat art. 1731 B.W. precies het tegenovergestelde effect zal hebben van hetgeen beoogd werd. Om aan zijn

³⁵ BAUDRY-LACANTINERIE en WAHL, XX, nr. 262.

³⁶ Verslag VERBIST, *Parl. Besch.*, Senaat, 1972-73, nr. 42, blz. 4; verklaring HENCKAERTS, *Parl. Hand.*, Senaat, 1972-73, 400.

³⁷ Verklaring VERBIST, *Parl. Hand.*, Senaat, 1972-73, 398.

³⁸ De wet verscheen in het *Staatsblad* van 21 december 1973 en trad dus in werking op 1 januari 1974.

³⁹ Verklaring LEROY, *Parl. Hand.*, Senaat, 1972-73, 400.

⁴⁰ Cass., 3 januari 1958, *Pas.*, 1958, I, 456; 17 juni 1966, *Pas.*, 1966, I, 1326; 23 februari 1968, *Pas.*, 1968, I, 788; 11 februari 1972, *Pas.*, 1972, I, 542; anders: Rb. Antwerpen, 30 november 1960, *J.T.*, 1961, 209.

⁴¹ Wet van 4 november 1969, Overgangsbepalingen.

⁴² Zie ook J. VANKERCKHOVE, *art. cit.*, nr. 14, *J.T.*, 1974, 97; M. DONNAY, *Rec. Gén. Enr. Not.*, 1974, nr. 21794.

bewijslast te ontsnappen, zal de eigenaar, liever dan een plaatsbeschrijving te laten opstellen, wat hem tot kosten noopt, een clause in verband met de goede staat van het goed inlassen in het contract. Door de aanvaardig van deze clause is het opnieuw de huurder die de bewijslast draagt. Wij worden nog in deze overtuiging gesterkt door de ervaring dat slechts weinige huurders het bij het afsluiten van het contract wagen een al te strikte houding aan te nemen t.o.v. de eigenaar, vooral wanneer zij erop rekenen de huur van een bepaald goed te bekomen.

Om deze redenen vragen wij ons af of, om uiteindelijk te bereiken wat met de wetswijziging werd bedoeld, het niet eenvoudiger en efficiënter zou geweest zijn voor alle huurcontracten van onroerende goederen het opstellen van een plaatsbeschrijving, waarvan de kosten tussen partijen verdeeld worden, te eisen. Een voorstel in die zin werd trouwens in de Senaat geformuleerd bij de bespreking van het wetsvoorstel LINDEMANS, dat uiteindelijk tot de wijziging van art. 1731 B.W. heeft geleid. Het werd toen van de hand gewezen als zou dergelijke eis te streng zijn, vooral wanneer het korte huurperiodes betreft (bv. de huur aan de kust). Ook vroeg men zich af wat de sanctie zou zijn in geval van niet-naleven van de verplichting⁴³.

⁴³ Verslag VERBISI, Parl. Besch., Senaat, 1972-73, nr. 42, blz. 3.

Streng? Misschien, doch, volgens ons, de enige mogelijkheid om het gewenste resultaat te bereiken.

Bij regelmatige verhuring van kleine ruimten (bv. aan de kust) zal zeker niet altijd op een expert een beroep gedaan worden, doch kan een type-omschrijving van de staat van het goed aan de huurder voorgesteld worden, waarmee hij zich al dan niet akkoord zal verklaren. Dit maar om het argument te ontzenuwen, dat de verplichte plaatsbeschrijving de huurder, die maar korte tijd het goed zal betrekken, onnodige kosten zou opleggen, waardoor vooral de minst-begoeden zouden getroffen worden.

Als sanctie zou bijvoorbeeld kunnen gesteld worden dat wanneer geen plaatsbeschrijving is opgesteld, de eigenaar het recht op vergoeding verliest, wanneer het goed beschadigd wordt teruggegeven. Met een dergelijke regeling zou geen enkele verhuurder nog aarzelen een plaatsbeschrijving te laten opstellen. Het zou de moeilijkheden bij het einde van de huur oplossen en onze rechtbanken ontlasten van de daarop betrekking hebbende geschillen.

C. PAULUS

Ondervoorzitter U.I.A.

Buitengewoon Docent V.U.B.

en

M. BAETEMAN

Assistente V.U.B.

RECHTSpraak

HOF VAN CASSATIE

1e KAMER—3 MEI 1974

Voorzitter: Ridder Rutsaert

Raadsheer-verslaggever: de h. Sury

Procureur-generaal: de h. Ganshof van der Meersch

Advocaat: Mr. A. Bayart

1. Vereniging—Vrijheid van vereniging—Orde der geneesheren—Rechten van de mens—2. Tuchtrecht—Hoven en rechtbanken—Raden van de Orde der geneesheren—3. Geneeskunst—Tuchtrechtelijke bevoegdheid van de raden van de Orde der geneesheren—4. Wetten en besluiten—Grondwet—Uitbreiding van de verordenende macht van de Koning—Geneeskunst—5. Rechten van de mens—Tuchtrecht.

1. De verplichte inschrijving op de lijst van een orde, die, als de Orde der geneesheren, een publiekrechtelijke instelling is welke als opdracht heeft te waken over de naleving van de plichtenleer en de waardigheid van haar leden, kan niet als onverenigbaar met de in art. 20 Grondwet vastgestelde vrijheid van vereniging beschouwd worden.

In casu wordt niet eens aangevoerd, dat de regel van de verplichte inschrijving de grenzen overschrijft van

de beperkingen die art. 11, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, onder meer voor de bescherming van de gezondheid toestaat.

2. Tuchtvervolgingen en het uitspreken van tuchtmaatregelen maken in principe geen geschillen uit waarvan art. 92 Grondwet de kennisneming bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehoudt.

Nu de raden van de Orde der geneesheren geen bevoegdheid hebben om te beslissen over geschillen waarvan de kennisneming door art. 92 bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehouden is, zijn die raden geen buitengewone rechtbanken waarvan de oprichting door art. 94 verboden is.

3. Uit art. 1, 80, a, van de Wet van 31 maart 1967 blijkt, dat de Koning ertoe gemachtigd was de wetgeving in verband met de uitoefening van de verschillende taken van de geneeskunde te herzien en aan te passen. De wetgever verwees onder meer naar de Wet van 25 juli 1938 tot oprichting van de Orde der geneesheren, die aan de raden van de Orde tuchtrechtelijke bevoegdheden verleende.

4. Art. 78 Grondwet staat toe dat een bijzondere wet, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, de uitoefening van de verordenende macht van de Koning buiten de door art. 67 Grondwet gestelde grenzen uitbreidt.

Op grond van de Wet tot bevoegdverklaring van 31 maart 1967 heeft het K.B. nr. 79 van 10 november 1967 kunnen beslissen tot opheffing van de Wet van 25 juli 1938.

In zoverre het K.B. van 25 maart 1969 de datum bepaalt waarop de Wet van 25 juli 1938 wordt opgeheven, is het regelmatig genomen ter uitvoering van het K.B. nr. 79 van 10 november 1967, overeenkomstig art. 67 Grondwet.

5. De bepaling van lid 1 van art. 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is niet toepasselijk op procedures die in tuchtzaken zijn ingesteld.

Le Compté t/ Orde der geneesheren

Conclusie van procureur-generaal W.J. Ganshof van der Meersch

Eiser, tegen wie bij de Raad van de Orde der geneesheren een tuchtvordering was ingesteld, had vóór de Raad van beroep bij conclusie betoogd, dat de oprichting van de Raad, bij het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967, niet grondwettig was, o.m. omdat het afbreuk deed aan de vrijheid van vereniging, die het recht impliceert niet tot een vereniging te behoren, en dienvolgens het recht zich niet op de lijst van de Orde der geneesheren in te schrijven.

Deze rechtsconstructie werd door de bestreden beslissing afgewezen.

Eiser klaagt thans, in het eerste middel, schending aan van de vrijheid van vereniging die gehuldigd wordt, in intern recht, door artikel 20 van de Grondwet, en tevens, in internationaal recht, door artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, te Rome op 4 november 1950 ondertekend, en goedgekeurd bij legislatieve akte van 13 mei 1955.

Eiser meent, dat de schending voortvloeit uit de verplichting, opgelegd aan diegenen die de geneeskunde beoefenen, ingeschreven te zijn, om in België de geneeskunde te mogen beoefenen, op de lijst van de Orde der geneesheren en aan de rechtsprekende organen van deze Orde onderworpen te zijn. Deze verplichting is neergelegd in het besluit nr. 79 van 10 november 1967 (art. 2, lid 2), hetwelk, zo betoogt eiser, noch met de Grondwet, noch met het Verdrag over de mensenrechten overeenstemt.

Eerste middel

Het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 is een zogeheten bijzondere-machtenbesluit, genomen op basis van een bijzondere-machtenwet, nl. de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren.

Zulk besluit is geen legislatieve akte¹; door de bijzondere-machtenwet heeft de wetgever aan de Koning de macht niet

¹ Betr. de aard van de besluiten, genomen krachtens bijzondere-machtenwetten, zie: Cass., 19 maart 1928 (*Bull. en Pas.*, 1928, I, 114) en de conclusie van het openbaar ministerie; 21 en 28 januari 1935 (*ibid.*, 1935, I, 122 en 131); 2 maart 1936 (*ibid.*, 1936, I, 170); 16 mei en 12 juli 1938 (*ibid.*, 1938, I, 169 en 275); 23 oktober en 14 november 1939 (*ibid.*, 1939, I, 434 en 468); 12 maart 1940 (*Arr. Verbr.*, 1940, 36); noot onder Cass., 7 juli 1949 (*Bull. en Pas.*, 1949, I, 534); 20 april 1950 (*Arr. Verbr.*, 1950, 517) en de conclusie van het openbaar ministerie in *Bull. en Pas.*, 1950, I, 560; 10 juli 1953 (*Arr. Verbr.*, 1953, 795); 21 december 1956 (*ibid.*, 1957, 279) en de conclusie van het openbaar ministerie in *Bull. en Pas.*, 1957, I, 430; 19 januari 1959 (*Arr. Verbr.*, 1959, 396); 4 september 1961 (*Bull. en Pas.*, 1962, I, 15) en 20 november 1962 (*ibid.*, 1963, I, 362).

gedelegeerd die hijzelf bezit door een grondwettelijke delegatie².

Het bijzondere-machtenbesluit is een akte van de uitvoerende macht die de Koning neemt als hoofd van die macht en niet als tak van de wetgevende macht³.

Bij het toekennen aan de Koning van bijzondere machten, voorziet de machtigingswet niet dat de op grond van die machten genomen besluiten kracht van wet zullen hebben⁴.

Maar het bijzondere-machtenbesluit onderscheidt zich van de andere verordenende besluiten, en o.m. van de uit kracht van gewone kaderwetten genomen verordenende besluiten⁵ hoofdzakelijk door twee kenmerken⁶:

² Artikel 25 van de Grondwet bepaalt dat de machten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.

Hieruit volgt dat, in principe, subdelegatie van machten verboden is, waarbij de door de natie gedelegeerde overheid evenwel het recht heeft secundaire overheden aan te stellen met opdracht onder haar toezicht te handelen en detailmaatregelen te treffen onder voorbehoud van haar uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring (Cass., 10 juli 1953, *Arr. Verbr.*, 1953, 795).

De toekenning aan de Koning van bijzondere machten kan niet worden gezien als een delegatie van de macht om de wet te maken.

³ De bijzondere-machtenbesluiten verschillen aldus van de besluitwetten, genomen:

- door de Koning tijdens de eerste wereldoorlog (Cass., 11 februari en 4 juni 1919, *Bull. en Pas.*, 1919, I, 9 en 70, 97 en 153; 18 februari en 27 april 1920, *ibid.*, 1920, I, 62 en 124; 19 juli 1921, twee arresten, *ibid.*, 1921, I, 455 en 456);
- of door de in Raad vergaderde ministers, tussen 28 mei 1940 en 20 september 1944 (Cass., 6, 13 en 27 november en 11 december 1944, *Arr. Verbr.*, 1945, 26, 37, 46 en 60; 14 mei 1945, *ibid.*, 1945, 148; 3 maart 1947, *ibid.*, 1947, 69; 15 maart 1948, *ibid.*, 1948, 154; 18 oktober 1949, *ibid.*, 1950, 84; en 23 februari 1955, *ibid.*, 1955, 535).

⁴ Voornamelijk daardoor verschillen die besluiten van de besluiten welke op basis van buitengewone-machtenwetten worden genomen en door de doctrine en de jurisprudentie besluitwetten worden geheten.

Buitengewone-machtenbesluiten, bovendien:

- mogen alleen worden genomen "wanneer het nodig en spoedeisend is";
- hebben betrekking op een minder strikt afgebakend gebied,
- en behoeven niet naderhand door de wetgever bekrachtigd noch in een verslag aan de Kamers toegelicht te worden, wat het geval is voor de meeste wetten tot toekenning van bijzondere machten.

Betr. de buitengewone-machtenbesluiten, zie Cass., 27 januari, 10 februari (twee arresten), 28 juni en 5 juli 1943, *Arr. Verbr.*, 1943, 14, 37, 40, 150 en 157; 27 februari en 20 maart 1947, *ibid.*, 1947, 68 en 87; 22 november 1948, *ibid.*, 1948, 576; 17 oktober en 8 december 1949, *ibid.*, 1950, 75 en 216; 17 maart 1951, *ibid.*, 1951, 404; 20 en 24 september 1951, *ibid.*, 1952, 8 en 14; 26 mei 1952, *ibid.*, 1952, 538; 12 april 1954, *ibid.*, 1954, 544; 28 november 1955, *ibid.*, 1956, 239; 4 september 1961, *Bull. en Pas.*, 1962, I, 15; 22 april 1966, *ibid.*, 1966, I, 1066; 16 september 1966, *Arr. Cass.*, 1967, 70, en 21 februari 1972, *ibid.*, 1972, 570.

⁵ Raadpl. noot onder Cass., 7 juli 1949 (*Bull. en Pas.*, 1949, I, 534).

⁶ Wanneer het Hof in zekere arresten, een terminologie aannemende die tot dubbelzinnigheid kan leiden, gezegd heeft dat een koninklijk besluit op basis van bijzondere machten "kracht van wet" heeft, slaat het zodoende enkel acht op het ene of het andere van die twee kenmerken.

De arresten van 22 mei en 17 juli 1922 hebben van het Koninklijk Besluit van 4 mei 1920 tot reglementering van de koophandel in allernoodzakelijkste voorwerpen, genomen op grondslag van de Besluitwet van 5 november 1918, gezegd dat het kracht van wet had om te onderstrepen dat het na het verstrijken van de termijn tijdens welke de Koning tot het uitvoeren van bijzondere machten gemachtigd was volle gelding had behouden (*Bull. en Pas.*, 1922, I, 320 en 403).

Het arrest van 23 oktober 1939 heeft erop gewezen dat het Koninklijk Besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaring te doen in verband met de subsidies, vergoedingen en toelagen

— enerzijds indien de machtigingswet een uitdrukkelijke bepaling in deze zin inhoudt en mits het besluit voldoet aan alle door die wet bepaalde procedurevoorwaarden en niet buiten het bestek der aan de Koning toegekende bijzondere machten treedt, kan het wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen⁷;

— anderzijds, na de verstrijking van de periode tijdens welke de Koning ertoe gemachtigd is van de bijzondere machten gebruik te maken, behoudt het zijn verbindende kracht⁸, en kan het niet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door een wet of uit kracht van een wet^{9, 10}.

Onder voorbehoud van het geval waarin zij het voorwerp zijn geweest van een bekrachtigingswet¹¹, zijn de op basis van bij-

van elke aard, die geheel of gedeeltelijk ten laste van de Staat zijn, en het koninklijk besluit van dezelfde datum betreffende de deelneming van de openbare machten, aan de controle en de strafsancities inzake werkloosheid, die allebei waren genomen op grondslag van de Wet tot toekenning van bijzondere machten van 17 mei 1933, kracht van wet hadden om aan te duiden dat zij, regelmatig op grondslag van evengenoemde wet genomen zijnde, de wetgeving betreffende die aangelegenheden konden wijzigen of aanvullen (*Bull. en Pas.*, 1939, I, 434).

Dat, tenslotte, het arrest van 19 januari 1959 overwogen heeft, dat het Koninklijk Besluit nr 61 van 13 januari 1935 houdende beperking en reglementering van de verkoop met premieën, daar het regelmatig was genomen krachtens de bijzondere-machtenwet van 31 juli 1934 en volgens de bij deze wet voorgeschreven vormen, dezelfde kracht had als een wet, komt om daaruit af te leiden dat het Koninklijk Besluit van 26 februari 1935, dat de uitvoering van het op basis van bijzondere machten genomen koninklijk besluit regelde, van dit besluit niet mocht afwijken (*Arr. Verbr.*, 1959, 396).

Raadpl. ook Cass., 19 maart 1928 (*Bull. en Pas.*, 1928, I, 114) en de conclusie van het openbaar ministerie; 7 juli 1949 (*Arr. Verbr.*, 1949, 463) en de noot 1 in *Bull. en Pas.*, 1949, I, 534; 20 april 1950 (*Arr. Verbr.*, 1950, 517) en de conclusie van het openbaar ministerie in *Bull. en Pas.*, 1950, I, 560; 21 december 1956 (*Arr. Verbr.*, 1957, 279) en de conclusie van het openbaar ministerie in *Bull. en Pas.*, 1957, I, 430, inz. pp. 443 en 444.

⁷ Zie infra het antwoord op het derde middel.

⁸ Cass., 10 juli 1953, *Arr. Verbr.*, 1953, 795. Evenwel dient het geval voorbehouden te worden waarin de machtigingswet de geldigheid, in de tijd, van de bijzondere-machtenbesluiten zou beperken (vergel., wat de buitengewone-machtenbesluiten betreft, art. 2 van de Wet van 20 maart 1945).

⁹ Het Koninklijk Besluit van 18 december 1957 tot wijziging en aanvulling van de Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut werd gewijzigd door de besluiten nrs 4 en 88 van 18 april en 11 november 1967.

¹⁰ Een gewoon koninklijk besluit, ook al ware het verordenend, kan dus in de regel niet afwijken van een koninklijk besluit dat regelmatig is genomen op basis van een wet tot toekenning van bijzondere machten (Cass., 21 december 1956, *Arr. Verbr.*, 1957, 279, en 19 januari 1959, *ibid.*, 1959, 396).

Maar nadat de bijzondere machten verstreken zijn, behoudt de Koning het recht tot opheffing, aanvulling, wijziging of vervanging van de bepalingen van het op basis van bijzondere rechten genomen koninklijk besluit, die betrekking hebben op de onder zijn gewone verordenende bevoegdheid ressorterende aangelegenheden (zie art. 3 van de Wet van 31 maart 1967).

¹¹ Het kan immers gebeuren, dat de bijzondere-machtenwet bepaalt, dat de krachtens die machten genomen besluiten door de wetgever zullen moeten worden bekrachtigd: een bepaling in die zin was opgenomen in de wetten van 31 juli 1934 (wat bepaalde besluiten betreft) en 1 mei 1939 (wat alle besluiten betreft).

De besluiten die op basis van deze twee wetten waren genomen en waarvoor een ontwerp van bekrachtigingswet moest worden ingediend, werden bevestigd respectievelijk door de Wetten van 4 mei 1936 en 16 juni 1947 met terugwerking van af de dag van hun inwerkingtreding.

Zij worden bijgevolg geacht van meet af aan akten van legislatieve aard te zijn geweest.

zondere machten genomen koninklijke besluiten, als akten van de uitvoerende macht, "algemene besluiten en verordeningen" welke onderworpen zijn aan het toezicht door de hoven en rechtbanken waarin artikel 107 van de Grondwet voorziet.

Zoals de h. procureur-generaal CORNIL in 1950 in herinnering bracht¹², zijn de controverses dienaangaande stilgevallen sedert uw arrest van 19 maart 1928 de heldere conclusie was bijgetreden waarin de h. GESCHÉ, toen advocaat-generaal, de aard en de draagwijdte der bijzondere machten geanalyseerd had¹³.

De hoven en rechtbanken hebben de macht de wettigheid van de op grond van bijzondere machten genomen besluiten te toetsen¹⁴.

Maar hieruit, dat de machtigingswet bepaalt dat de Koning bestaande wetten mag opheffen of wijzigen, heeft de jurisprudentie over het algemeen afgeleid dat de bijzondere-machtenbesluiten alleen met de machtigingswet in overeenstemming behoeven te zijn^{15, 16}.

Het Hof neemt aan, dat in de regel de door artikel 107 van de Grondwet ingevoerde toetsing ook op de grondwettigheid van de bijzondere-machtenbesluiten slaat¹⁷.

Maar deze toetsing van grondwettigheid doet kiese problemen rijzen wanneer het aangevoerde gebrek van ongrondwettigheid, zoals in deze zaak, aannemende dat het bewezen zij, zijn principe in de wet zou vinden.

Ter zake bepaalt artikel 1, 8°, a) van de wet tot toekenning van bijzondere machten, van 31 maart 1967, dat de Koning, door in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen kan treffen ten einde "de kwaliteit der geneeskundige zorgen te bevorderen en de normale verstrekking ervan te verzekeren door een herziening en een aanpassing van de wetgeving in verband met de uitoefening van de verschillende takken van de

Zie: BUTTGENBACH, "Contribution à l'étude du problème de la ratification des arrêtés royaux pris en vertu des lois d'extension de compétence du pouvoir exécutif", *Belg. judic.*, 1937, kol. 546 en volg.; "La pratique des pouvoirs spéciaux et le droit constitutionnel de la Belgique", *Rev. de dr. publ. et de la sc. polit.*, 1939, pp. 80 tot 153, inz. p. 106; J. MERTENS, *Le fondement juridique des lois de pouvoirs spéciaux*, Brussel 1945, p. 227; J. SAROT, "La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires", in *Miscell. W.J. Ganshof van der Meersch*, Brussel 1972, deel III, pp. 293 tot 314, inz. pp. 308 en 309.

Zie ook: Cass., 13 mei 1935 (*Bull. en Pas.*, 1935, I, 246); 16 mei 1938 (*ibid.*, 1938, I, 169); 12 maart 1940 (*ibid.*, 1940, I, 88) en 20 november 1962 (*ibid.*, 1963, I, 362).

¹² "(...) les controverses à ce sujet se sont tues depuis que votre arrêt du 19 mars 1928 a entériné les lumineuses conclusions dans lesquelles M. Gesché, alors avocat général, avait analysé la nature et la portée des pouvoirs spéciaux" (*Bull. en Pas.*, 1950, I, 562).

¹³ *Bull. en Pas.*, 1928, I, 114.

¹⁴ Cass., 22 mei, 19 juni en 17 juli 1922 (*Bull. en Pas.*, 1922, I, 320, 361 en 403); 19 maart 1928 (*ibid.*, 1928, I, 114); 21 januari 1935 (*ibid.*, 1935, I, 122); 2 maart 1936 (*ibid.*, 1936, I, 170); 12 juli 1938 (*Arr. Verbr.*, 1938, 171); 23 oktober en 14 november 1939 (*Bull. en Pas.*, 1939, I, 434 en 468); 20 april 1950 (*Arr. Verbr.*, 1950, 517); 10 juli 1953 (*ibid.*, 1953, 795); 21 december 1956 (*ibid.*, 1957, 279); 19 januari 1959 (*ibid.*, 1959, 396); 20 november 1962 (*Bull. en Pas.*, 1963, I, 362).

¹⁵ De hoven en rechtbanken gaan na of het besluit is genomen in een van de door de machtigingswet genoemde aangelegenheden en of de procedurevoorwaarden, o.m. de formaliteit van het overleg in de ministerraad, werden vervuld.

¹⁶ Zie evenwel Raad van State, 25 juni 1968, nr 13.047, *Verz. A.A.R.S.* 1968, p. 593: in dit arrest heeft het hoge administratieve college de overeenstemming van het bijzondere-machtenbesluit getoetst met de Wet van 23 december 1946, houdende instelling van de Raad van State, d.w.z. met een andere wet dan de machtigingswet.

¹⁷ Cass., 20 april 1950 (*Arr. Verbr.*, 1950, 517) en de conclusie van de h. procureur-generaal Cornil in *Bull. en Pas.*, 1950, I, 560.

Vergel. Cass., 23 oktober 1939 (*Bull. en Pas.*, 1939, I, 434) en 4 september 1961 (*ibid.*, 1962, I, 15).

geneeskunde". En artikel 3 van dezelfde wet bepaalt o.m. dat de machten toegekend aan de Koning verstrijken op 14 november 1967, en dat de krachtens deze machten getroffen besluiten de vigerende wettelijke bepalingen kunnen *opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen*; de Koning was er aldus toe gemachtigd de wet van 25 juli 1938 tot oprichting van een Orde der geneesheren *te herzien en aan te passen*.

Artikel 2, lid 2, van deze wet bepaalde, dat, onder voorbehoud van de overgangsbepalingen, de doctoren in de genees-, heel- en verloskunde, in België woonachtig en verlangende aldaar de geneeskunst uit te oefenen, vooraf hun inschrijving op de lijst der Orde moesten bekomen.

De vraag blijft gesteld, meen ik, of de Koning, door de beoefening van de geneeskunde in België van de voorafgaande inschrijving van de geneesheer op de lijst der Orde afhankelijk te maken, in het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 niets anders heeft gedaan dan, overeenkomstig de wet van 31 maart 1967, een regel te herzien en aan te passen die in de wet van 25 juli 1938 neergelegd was? En zou daaruit niet kunnen worden afgeleid dat, zo het bewezen was, het door eiser aangevoerde gebrek van ongrondwettigheid zijn beginsel zou vinden zowel in de wet van 25 juli 1938 die de gecritiseerde regel inhield, als in de wet van 31 maart 1967 die de Koning ertoe machtigde evengenoemde wet te herzien of aan te passen?

Als dit het geval was, zou U ertoe kunnen worden gebracht de vragen opnieuw te moeten onderzoeken die de toetsing van de overeenstemming van de legislatieve akte met de Grondwet doet rijzen¹⁸.

Deze vraag rijst heden onder een nieuw aspect, waarop de doctrine totnogtoe niet ten volle acht heeft geslagen.

Het constitutioneel recht heeft grondige veranderingen ondergaan. Enerzijds zijn de normatieve akten talrijker geworden en bestrijken zij meer en meer terreinen. Anderzijds zijn de verhoudingen constitutioneel recht-internationaal recht gewijzigd.

Ik wens dus bondig uw aandacht te vestigen op tweeërlei beschouwingen.

De veelvuldigheid en de verscheidenheid van de normatieve akten van intern en internationaal recht hebben thans een verregaande ommekeer teweeggebracht in het elementair en verouderd perspectief van een schema waarin naast enkele internationale

verdragen alleen voorkomen, enerzijds, de wet in haar enge zin, en, anderzijds, de traditionele verordenende besluiten.

Dit normatief systeem is geleidelijk complex geworden. Het gaat thans niet meer eenvoudig om een conflict wet-Grondwet: naast de wet, op dezelfde "hoogte" als zij, of op een vrijwel gelijke "hoogte", zijn verscheidene nieuwe categorieën regelen verschenen, die ook met de Grondwet in conflict kunnen gera-ken¹⁹.

Heeft de invoering van een nieuwe categorie quasi-legislatieve normen het onweerlegbaar vermoeden van grondwettigheid der wetten niet te gronde gericht, waarop in ruime mate de doctrine steunde? Zij heeft de wetgever ertoe gebracht de hoven en

¹⁹ In de eerste plaats, de besluitwetten, akten van legislatieve aard, die tijdens de oorlog 1914-1918 door de Koning werden genomen volgens een procedure waarbij rekening was gehouden met de onmogelijkheid voor de Kamers te vergaderen (Cass., 11 februari en 4 juni 1919, *Bull. en Pas.*, 1919, I, 9 en 70, 97 en 153; 18 februari en 27 april 1920, *ibid.*, 1920, I, 62 en 124; 19 juli 1921, twee arresten, *ibid.*, 1921, I, 455 en 456).

Naderhand, tussen 28 mei 1940 en 20 september 1944, daar in de besluitwetten, genomen door de in raad vergaderde ministers, was gelet, niet alleen op de onmogelijkheid voor de Kamers om te vergaderen, doch ook hierop dat de Koning in de onmogelijkheid verkeerde te regeren, kwam het Hof ertoe zich uit te spreken over hun overeenstemming met de Grondwet (Cass., 6, 13 en 27 november en 11 december 1944, *Arr. Verbr.*, 1945, 26, 37, 46 en 60; 14 mei 1945, *ibid.*, 1945, 148; 3 maart 1947, *ibid.*, 1947, 69; 15 maart 1948, *ibid.*, 1948, 154; 18 oktober 1949, *ibid.*, 1950, 84, en 23 februari 1955, *ibid.*, 1955, 535), en i.h.b. hun "externe wettigheid — of hun extrinsieke grondwettigheid" — na te gaan. In het arrest van 6 november 1944 heeft het geantwoord op de vraag of de in raad vergaderde ministers, wanneer sommigen onder hen afwezig waren, onder de toenmalige omstandigheden metterdaad een besluitwet konden aannemen: dit was wel degelijk het verifiëren van de procedure tot totstandbrenging van een legislatieve akte (*Arr. Verbr.*, 1945, 26).

De koninklijke besluiten, krachtens bijzondere machten genomen, en de besluitwetten, krachtens buitengewone machten genomen, hebben niet de aard van akten van de wetgevende macht; de rechtspraak heeft hun het karakter van akten van de uitvoerende macht toegekend. Maar in de rangorde der juridische normen liggen zij voorzeker zeer dicht bij de gewone wet aangezien zij wijziging of opheffing kunnen meebrengen van deze wet die alleen, naderhand, hun bepalingen kan wijzigen of doen verdwijnen (a. bijzondere machten-wetten: Cass., 22 mei, 19 juni en 17 juli 1922, *Bull. en Pas.*, 1922, I, 320, 361 en 403; 19 maart 1928, *ibid.*, 1928, I, 114; 21 januari 1935, *ibid.*, 1935, I, 122; 12 juli 1938, *Arr. Verbr.*, 1938, 171; 23 oktober en 14 november 1939, *Bull. en Pas.*, 1939, I, 434 en 468; 20 april 1950, *Arr. Verbr.*, 1950, 517; 10 juli 1953, *ibid.*, 1953, 795; 21 december 1956, *ibid.*, 1957, 279; 19 januari 1959, *ibid.*, 1959, 396; 20 november 1962, *Bull. en Pas.*, 1963, I, 362; b. buitengewone machten-wetten: Cass., 27 januari, 10 februari, twee arresten, 28 juni en 5 juli 1943, *Arr. Verbr.*, 1943, 14, 37, 40, 150 en 157; 27 februari en 20 maart 1947, *ibid.*, 1947, 68 en 87; 22 november 1948, *ibid.*, 1948, 576; 17 oktober en 8 december 1949, *ibid.*, 1950, 75 en 216; 17 maart 1951, *ibid.*, 1951, 404; 20 en 24 september 1951, *ibid.*, 1952, 8 en 14; 26 mei 1952, *ibid.*, 1952, 538; 12 april 1954, *ibid.*, 1954, 544; 28 november 1955, *ibid.*, 1956, 239; 4 september 1961, *Bull. en Pas.*, 1962, I, 15; 22 april 1966, *ibid.*, 1966, I, 1066; 16 september 1966, *Arr. Cass.*, 1967, 70, en 21 februari 1972, *ibid.*, 1972, 570).

De jongste grondwetsherziening en haar nasleep hebben in ons recht nieuwe "kracht van wet hebbende" vormen in het leven geroepen: de decreten van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en van het Conseil culturel de la communauté culturelle française (art. 59bis van de Grondwet, Wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, en Wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap).

¹⁸ De opvatting ten gunste van de toetsing van de wet aan de Grondwet, en ook die welke deze toetsing afwijst werden herhaaldelijk uitgesproken. Zij zijn tamelijk nauwkeurig weergegeven door de doctrine, uiteengezet in een vermaarde openingsrede, gehouden door de h. SOENENS, eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, toen eerste advocaat-generaal bij het Hof van beroep te Gent (*Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof van beroep te Gent, de 15de september 1927, *B.J.*, 1927, kol. 613 tot 631. Zie in dezelfde zin: P. VERMEERSCH, hoogleraar in publiek recht en grondwettelijk recht aan de Universiteit te Gent, "Le contrôle de la constitutionnalité des lois", *B.J.*, 1928, kol. 321 tot 341; G. VAN DEN BOSSCHE, hoogleraar aan de Faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit te Gent en rector van deze Universiteit: "De volmacht-wet en de toekomst van het parlementair stelsel", rede uitgesproken op de plechtige opening van het academisch jaar 1926-1927. Vert.: "La loi des 'pleins-pouvoirs' et l'avenir du régime parlementaire", *B.J.*, 1926, kol. 577 en volg.), en in een vordering vóór het Hof van beroep te Brussel van de h. procureur-generaal HAYOIT DE TERMICOURT, toen substituut-procureur-generaal (vordering voor Hof Brussel, 7 juli 1928, *Pas.*, 1928, II, 206, noot 1. Zie in dezelfde zin: J. DABIN, *La philosophie de l'ordre juridique positif*, Parijs 1929, nrs 225 tot 229, pp. 731 tot 745; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Brussel 1952, t. II, nrs 601 tot 604, pp. 777 tot 781; A. MAST, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent 1972, nrs 356 tot 376; "De rechterlijke toetsing van de wetten opnieuw in de branding" in *Miscell. W.J. Ganshof van der Meersch*, Brussel 1972, t. III, pp. 191 tot 271; L.P. SUETENS, "De toetsing van de wet aan de Grondwet", noot 2 onder Rb. Brussel, 5 juni 1973, *R.W.*, 1973-74, 1011 tot 1016).

rechtbanken en de administratieve gerechten uitdrukkelijk te verzoeken zich onder bepaalde omstandigheden af te vragen, of het decreet, als legislatieve akte, of de gewone wet zelf geen schending van de Grondwet behelst²⁰.

De wetgevende functie wordt aldus niet enkel meer uitgeoefend door de constituerende wetgever en de gewone wetgever, met tussenkomst van representatieve vergaderingen die de soevereine wil der Natie tot uitdrukking brengen. Akten die kracht van wet of een nagenoeg gelijke kracht bezitten gaan uit van de Koning, van de Raad der Ministers, van de Cultuurraden²¹.

Moet de rechter, die te maken heeft met normen welke, uit verscheidene bronnen voortkomende, tegenstrijdig kunnen zijn, niet diegene kunnen kiezen welke hij in aanmerking moet nemen en die welke hij ter zijde moet schuiven? Komt hij er, precies langs deze weg, niet noodzakelijk toe zich voortaan af te vragen welke de regels met legislatieve of para-legislatieve inhoud zijn die met bevoegdheidsverschijding werden genomen of waaraan een proceduregebrek kleeft?

Ik zou in korte woorden de aandacht van het Hof willen vestigen op het tweede aspect van de evolutie van het constitutioneel recht, dat in de onderhavige zaak zeer bijzonder aan de dag treedt: ik bedoel de verhouding constitutioneel recht – internationaal recht en de repercussies daarvan, welke vraag aan het Hof niet werd voorgelegd sedert zijn principe-arrest van 27 mei 1971²², waarin het, na de voorrang van het internationaal verdragsrecht op de internrechtelijke regel te hebben erkend, daaruit logisch afgeleid heeft dat de rechter verplicht was na te gaan of deze regel met de internationaalrechtelijke regel overeenstemde, en toepassing van de niet-overeenstemmende regel te weigeren.

Men kan zich afvragen, of de doctrine van uw arrest – waarvan een groot gezag uitgaat²³ – U er niet toe zou moeten leiden

²⁰ Artikel 14 van de Wet van 3 juli 1971 toch verleent aan de rechters de macht een "vraag betreffende de strijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen twee decreten" op te werpen, hetgeen de macht in zich sluit aan te nemen dat de gewone wetgever de bevoegdheid heeft overschreden welke hem door artikel 59bis van de Grondwet impliciet wordt gelaten, of dat de cultuurwetgever die heeft overschreden welke dezelfde bepaling hem toekent.

²¹ Er moge aan herinnerd worden, dat een van de argumenten die soms tegen de rechterlijke toetsing van de grondwettigheid der wetten worden aangevoerd (A. MAST, "De rechterlijke toetsing van de wetten opnieuw in de branding", *Miscellanea W. Ganshof van der Meersch*, III, pp. 191 en volg., inz. pp. 211-212; L.P. SUTENS, noot 2, onder Rb. Brussel, 5 juni 1973, *R.W.* 1973-74, 1011 en volg., inz. 1015, nr 10) het feit is dat de wetgevende kamers uit de directe verkiezing door de Natie zijn gesproten, hetgeen zou rechtvaardigen dat op het stuk van uitlegging van de Grondwet het laatste woord aan hen zou toebehoren, terwijl deze situatie niet algemeen is voor de akten van legislatieve aard; zij bestaat immers niet ten aanzien van de decreten die van "infra-nationale" vergaderingen uitgaan. Zij geldt evenmin ten opzichte van de besluiten "met kracht van wet" tot verlening van buitengewone machten, die zeker niet het werk zijn van organen, uit rechtstreekse verkiezing door de Natie gesproten. Waarom zou de leer wel gelden in het ene geval, en niet in het andere?

²² *Arr. Cass.*, 1971, 959, en de conclusie van het openbaar ministerie in *Bull. en Pas.*, 1971, I, 886.

²³ Raadpl. betr. dit arrest: J.J.A. SALMON, "Le conflit entre le traité international et la loi interne en Belgique à la suite de l'arrêt rendu le 27 mai 1971 par la Cour de cassation", *J.T.*, 1971, pp. 509 en v., 529 en v.; P. PESCATORE, "Observations", *Cab.dr.eur.*, 1971, pp. 564 en v.; J. MERTENS DE WILMARS, *S.E.W.*, 1972, pp. 42 en v.; G. BEBR, *Europarecht*, 1973, pp. 261 en v.; F. CAPELLI, "Conflitto fra norma comunitaria e norma nazionale posteriore", *Il diritto negli Scambi internazionali*, 1971, pp. 545 en v.; E. STEIN, "Conflicts between Treaties and subsequently enacted Statutes in Belgium, Etat belge v. S.A. Fromagerie Franco-Suisse Le Ski", *Michigan Law Review*, vol. 72, 118, L. PLOUVIER, "La primauté du droit international et du droit communautaire en Belgique", *Rev.M. Comm.*, 1972, pp. 171 en v.; G. VANDERSANDEN, "Primauté

een van 1849 dagtekenende jurisprudentie aan een nieuwe overweging te onderwerpen.

Ook het in de interne orde rechtstreeks toepasselijke internationaal recht vormt een bron van normen die in het Belgisch recht moeten in acht genomen worden. Thans vloeit deze bron rijklijk. Zulks heeft mede tot gevolg, dat de nationale rechter hoe langer hoe vaker voor conflicten tussen normen komt te staan die hij moet oplossen door toepassing van een hogere norm, ook al ware een van de conflict-normen een wet.

Deze evolutie van de rechtspraak t.a.v. het conflict verdrag – wet, en de toekenning aan internationale rechterlijke instanties, zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen of het Europees Hof voor de rechten van de mens, van de macht vast te stellen dat de Belgische Staat, zij het zelfs door het optreden van zijn wetgevende of van zijn rechterlijke macht, te kort is geschoten aan zijn verbintenis een hogere rechtsregel na te komen, betekenen gewis ook "veranderingen in de dingen", die, naar de formule van de h. procureur-generaal PAUL LECLERQ²⁴, de rechter ertoe moeten aanzetten de eerste uitlegging te herzien die hij van zijn grondwettelijke plichten gegeven heeft, in een verleden dat grondig van het huidige normatieve stelsel verschilde.²⁵

Opvallend blijkt op het gebied van de bescherming van de mensenrechten de nauwe verwantschap tussen het verbindend karakter van de internationaalrechtelijke regel t.o.v. het interne recht en dat van de Grondwet t.o.v. elke andere regel van het nationaal recht.

du droit communautaire sur le droit national", *Rev.int.dr.comp.*, 1972, pp. 847 en v.; R. ABRAHAMS en S. BRESLAW, *Journal de Droit international*, 1973, pp. 334 en v.; J. DELVA, "Bedenking over de toetsingsmacht van de justitiële rechter ten aanzien van het verdrag, na het cassatie-arrest 'Le Ski' van 27 mei 1971", *Tijds.v.Best. en Publ.Recht*, 1973, pp. 204 en v.; J. VERHOEVEN, "Jurisprudence belge relative au droit international", *R.B.D.I.*, 1973, n° 2, pp. 636 tot 639; M. WAELBROECK, "Considérations sur le rôle du juge belge face au droit international", *Rivista di diritto internazionale*, vol. LVI, 1973, p. 499; R. MONACO, "La costituzionalità dei regolamenti comunitari", *Il Foro Italiano*, vol. XCVII, fasc. 2. Zie ook: Cass. fr., ch. crim., arrest van 22 oktober 1970, Adm. contributions indirectes et Comité interprofessionnel des vins doux naturels c/ P. Ramel, *J.T.*, 1971, p. 25 met noot H. ROLIN; *Cab.dr.eur.*, 1971, p. 356, noot D. TALLON en H. GAUDEMET-TALLON; *J.C.P.*, 1971, II, 16671, met noot P.L.; *D.*, 1971, 221, met het verslag van raadsheer MAZARD en de noot van J. RIDEAU; *adde*: ch. crim., arrest van 7 januari 1972, *D.*, 1972, 497, met de noot van J. RIDEAU, en Parijs, 7 juli 1973, *J.T.*, 1973, pp. 691 en v., met noot van J.-V. LOUIS; Ital. cass. burg., 3e sectie, 6 oktober 1972, *Giur.it.*, 1972, I, 1, kol. 1861, met noot M. BERRI; *Riv.dir.eur.*, 1973, p. 42, met noot A.M. VALENTI; *Cab.dr.eur.*, 1973, p. 591, met noot J.-V. LOUIS.

²⁴ "Vous commencez l'examen d'une difficulté ancienne (...) quand, par suite de la vie même, du mouvement des idées ou des changements dans les choses, il peut être opportun soit de revoir des solutions (...), soit de préciser la portée de certaines règles (...)" (Cass., 28 januari 1928, *Bull. en Pas.*, 1928, I, 63).

²⁵ Gelijk Kelsen, in zijn vermaarde analyse van de rechterlijke toetsing der grondwettigheid uiteenzet, is het beginsel van de toetsing van de wet t.a.v. de internationaalrechtelijke regel hetzelfde als datgene dat de grondslag van die toetsing t.a.v. de Grondwet vormt: "Une Constitution dont les dispositions relatives à la législation peuvent être violées sans qu'en résulte l'annulation des lois inconstitutionnelles, zo schrijft hij, a, vis-à-vis des degrés inférieurs (t.o.v. de Grondwet) de l'ordre étatique, le même caractère obligatoire que le droit international vis-à-vis du droit interne" (H. Kelsen, "La garantie juridictionnelle de la Constitution", *Rev. dr. publ. et sc. pol.*, p. 197 en volg., inz. pp. 251 en 252).

Zie ook P. DE VISSCHER en F. DELPÉRÉE, *Actualité du contrôle juridictionnel des lois, Travaux des sixièmes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, 1973, inz. pp. 252-253.

De rechten welke het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en van de fundamentele vrijheden erkent zijn meestendeels dezelfde als die welke de Grondwet waarborgt.

De controle die de rechter verplicht is te verrichten aan de ene kant, zou hem van de andere kant verboden zijn? En zulks ofschoon dit verbod nergens vermeld staat?

Hoe kunnen de plichten van de rechter, in de bescherming van de subjectieve rechten van het individu, bij de beoordeling van hetzelfde rechtsfeit uiteenlopen, ja-zelfs met elkaar in strijd zijn?

Is het aannemelijk en in overeenstemming met de noodzakelijke logica van het recht, dat het individu dat zich over schending van een van zijn rechten beklagt, zijn toevlucht moet nemen tot de omweg van de internationale procedure, terwijl de Grondwet hem hetzelfde recht waarborgt, maar de rechter hem de vrijwaring daarvan in rechte niet kan verzekeren?

De grote toename van akten met legislatieve of quasi-legislatieve inhoud, die thans een geheel nieuwe situatie schept, en de bevestiging van de voorrang van het internationaal recht op het intern recht, die de verplichting in zich sluit het laatstgenoemde recht aan de internationale norm te toetsen, hebben de gegevens van het probleem, zoals het honderdvijfentwintig jaar geleden aan het Hof werd voorgelegd volkomen anders gesteld.

Gezien de voorwaarden waaronder eiser in de voorziening de vraag van de toetsing van de overeenstemming van de door hem gecritiseerde akte met de Grondwet stelt, mag ik, na aldus de aandacht van het Hof te hebben gevestigd op de nieuwe elementen die de rechter in zijn redenering moet betrekken, ongetwijfeld volstaan met een paar beknopte beschouwingen over de fundamentele vraag.

Kan de rechter, die uitspraak dient te doen over geschillen over persoonlijke rechten, wanneer de overeenstemming van de legislatieve akte met de Grondwet betwist wordt, vanwege zijn opdracht zelve die toetsing achterwege laten? Zou zulke houding stroken met de bevoegdheidsregel, neergelegd in de artikelen 30, 92 en 93 van de Grondwet, die in dit opzicht geen enkele beperking inhouden?

Ligt het, bij conflict tussen twee wetten of tussen de wet en de Grondwet, niet in het wezen van de rechtsoverdracht te zeggen welke van beide moet toegepast worden wanneer deze beslissing nodig is om hem in staat te stellen uitspraak te doen?

Wordt door de weigering de wet aan de Grondwet te toetsen, aan de wet geen grotere rechtskracht gegeven dan die van de Grondwet zelf waaraan de wet nochtans ondergeschikt is en waaraan zij haar geldigheid ontleent²⁶, en bijgevolg aan de geconstitueerde macht de primauteit boven de constituerende macht toegekend?

Wordt zodoende ook geen rechtspositie ingenomen die ingaat tegen de straklijnigheid van een grondwettelijk stelsel voor de herziening waarvan verzwaarde voorwaarden vervuld moeten zijn? Wanneer er geen sanctie bestaat voor de ongrondwettigheid der wet, die alleen uit de toetsing van die wet aan de Grondwet kan blijken, zal de ongrondwettige wet immers eveneens geldig zijn. Betekent dit in werkelijkheid niet, schrijft Kelsen, dat de wetten op een andere manier kunnen gemaakt worden en dat hun inhoud over de gestelde grenzen heen kan reiken²⁷?

Hieruit, dat artikel 107 van de Grondwet uitdrukkelijk bepaalt, dat de hoven en rechtbanken de besluiten en verordeningen alleen toepassen in zover zij met de wetten overeenstemmen, is er weleens afgeleid, dat zulks de mening wettigde dat de grondwetgever de toetsingsmacht van de rechter, wat de overeenstemming van de wet met de Grondwet betreft, heeft willen

bannen^{28, 29}. Ik meen dat dit een fundamentele dwaling is.

Daargelaten nog het menigmaal beklemtoonde gevaar³⁰ van de redenering *a contrario* in de uitlegging van de rechtsregel, verliest men aldus uit het oog, bij dit beroep op artikel 107, dat hier evenmin uitdrukkelijk sprake is van een toetsing door de rechter aan de Grondwet.

Dat de regel van artikel 107 van de Grondwet uitdrukkelijk gegeven is, heeft trouwens een heel andere verklaring en staat generlei deductie toe wat de controle van de grondwettigheid van de wet betreft: deze begrenzing van de uitoefening van de verordenende macht der executieve – en van de ondergeschikte machten – ligt in het raam van het beginsel van de primauteit van de wetgevende macht, die in het residuale karakter van haar bevoegdheden tot uiting komt en die tevens in de artikelen 67, 78 en 108 van de Grondwet haar neerslag vindt³¹. Behoeft er, overigens, op te worden gewezen dat, verre van aan te nemen dat het in artikel 107 van de Grondwet neergeschreven beginsel elke andere controle in de rangorde der rechtsnormen moest uitsluiten, U in deze bepaling zelf de sanctie gevonden heeft van het zich niet-onderwerpen van de wetgever aan de internationaalrechtelijke verdragsregel en aan de gemeenschapsrechtelijke regel³²?

Kan als beslissend worden beschouwd het argument dat, bij gebreke van een grondwettekst die aan de hoven en rechtbanken de macht verleent over de grondwettigheid der wetten te oordelen, het door de Grondwet aangenomen beginsel van de scheiding der machten er zich tegen zou verzetten dat hun die bevoegdheid verleend wordt?

²⁸ Hof Brussel, 7 juli 1928, *Pas.*, 1928, II, 206. Raadpl. ook, in dezelfde zin: E. HULIN, voorzitter van het hof van beroep te Brussel, "Considérations sur le contrôle de la constitutionnalité des lois", *Revue de droit belge*, 1928, p. 245.

²⁹ Het zou zonderling zijn, indien een zo belangrijke doctrine door de grondwetgever was aangenomen, niet alleen dat de Grondwet dienaangaande niets zegt, doch ook dat daarvan in de besprekingen in het Nationaal Congres geen weerklank zou te vinden zijn. In het ontwerp, opgesteld door de Commissie voor de Grondwet welke het Voorlopig Bewind ingesteld had, stond de huidige tekst van art. 107 onder art. 50 (dat art. 43 van het ontwerp der centrale sectie, en daarna art. 67 van de Grondwet zou worden), dat was opgenomen in het hoofdstuk betreffende het "Staatshoofd". In extremis pas, op zondag 6 februari 1831, daags vóór de afkondiging van de Grondwet, werd aan het Congres de tekst van het nieuwe art. 83 van het ontwerp der centrale sectie voorgesteld, welke tekst ditmaal was ingevoegd in het hoofdstuk "De rechterlijke macht" en geheel gelijk was aan het huidige art. 107 van de Grondwet. Dit art. 83 werd, nadat een vormamendement was verworpen, vrijwel zonder discussie aangenomen (HUYTTENS, *op. cit.*, II, p. 483).

³⁰ Raadpl. o.m.: BAUDRY-LACANTINERIE et HOUQUES FOURCADE, *Traité de droit civil*, I, 1907, p. 215; P. VAN DER EYCKEN, *Méthode positive de l'interprétation juridique*, 1907, pp. 296 tot 302, inz. 300, 301 en 302; JULLIOT DE LA MORANDIÈRE et autres, *Introduction à l'étude du droit*, 1951, p. 284; H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, 1953; n° 4, p. 138 en 139; F. GÉNY, *Méthode d'interprétation*, I, 1954, n° 16, p. 34; PLANIOL et RIPERT par BOULANGER, *Traité de droit civil*, I, 1956, n° 353, p. 159; A. COLIN et H. CAPITANT par JULLIOT DE LA MORANDIÈRE, *Traité de droit civil*, I, 1957, n° 403, p. 241 en n° 405, p. 244; P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, 1960, pp. 348 tot 357; AUBRY et RAU par P. ESMEIN et A. PONSARD, *Droit civil français*, 1964, § 40, p. 315; CL. RENARD, *Sources du droit et méthodologie juridique*, 1969, p. 136; A. WEILL, *Droit civil*, 1970, n° 193, p. 164.

³¹ Raadpl. o.m.: MATHIEU LECLERCQ, "Un chapitre du droit constitutionnel des Belges", *B.J.* 1889, 1265; L. SOENENS, "Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois", rede uitgesproken ter plechtige zitting van het Hof van beroep te Gent op 15 september 1927, *B.J.*, 1927, 613 tot 631, inz. 626. Zie ook: HUYTTENS, *Discussions au Congrès national*, II, pp. 68, 69 en 483, IV, pp. 45, 53, 83, 84, 87 en 102.

³² Cass., 27 mei 1971, *Arr. Cass.*, 1971, 959, en de conclusie van het openbaar ministerie in *Bull.* en *Pas.*, 1971, I, 886.

²⁶ Raadpl. H. Kelsen, *op. cit.*, p. 250 en 251.

²⁷ "(...) mais, admettant que les lois inconstitutionnelles seront aussi valables, elle (d.i. de Grondwet) signifie en réalité que les lois peuvent être faites d'une autre façon et leur contenu se heurter aux limites assignées", *op. cit.*, p. 251.

Sedert lang immers hebben diegenen die uit het oogpunt van het recht de werking der instellingen nader onderzoeken, opgemerkt dat de volkomen abstracte en, in ruime mate, van de realiteiten van het recht losgemaakte leer van de scheiding der machten, zoals men gemeend heeft ze te mogen begrijpen uit de beroemde uitweidingen van MONTESQUIEU over Engeland, in werkelijkheid in het objectieve recht van ons land zeer betrekkelijk is en dat zij allesbehalve in de letterlijke zin behoeft te worden opgevat.

Zeker is in de Grondwet het beginsel gehuldigd van de scheiding der machten, die voor de uitoefening van de persoonlijke vrijheden een fundamentele waarborg is.

Echter, wanneer men de attributies van de organen van de Staat beschouwt die, naar luid van de artikelen 26, 29 en 30 van de Grondwet, onderscheidenlijk de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht uitoefenen, moet men vaststellen dat de scheiding der machten, in Belgisch publiek recht, allerminst een absoluut karakter vertoont.

Dit beginsel, gelijk ORBAN erop wijst, verzet er zich niet tegen dat elke der machten ten dele in de uitoefening van de andere machten tussenkijmt; het verhindert de betrekkingen tussen de machten niet; het onderstelt ze integendeel, en het vereist ze^{33, 34}.

In Belgisch recht is het betrekkelijk karakter van het beginsel van de scheiding der machten zelfs duidelijk waarneembaar in verscheidene gevallen waarin door een grondwettelijk *niet* uitdrukkelijk is *voorzien*³⁵: zelfs in door de Grondwet niet beheerste stoffen, komen veelvuldige overlappings van bevoegdheid

³³ "Ce principe ne s'oppose pas à ce que chacun des pouvoirs intervienne partiellement dans l'exercice des autres, il n'empêche pas les relations entre les pouvoirs; au contraire, il les suppose et les exige" (O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège-Paris 1906, I, p. 375).

³⁴ De Grondwet voorziet dan ook dat de Kamers, die gezamenlijk met de Koning de wetgevende macht uitoefenen, akten van administratieve aard, in de vorm van een wet, kunnen maken (zie o.m. de artt. 3, 5, 77, 115, 119 en 121 van de Grondwet).

Krachtens de Grondwet verrichten zij eveneens handelingen van hoge voogdij, die ook vreemd zijn aan de uitoefening van de wetgevende macht (zie o.m. de artt. 62, 68, 80, 81, 82, 83, 85, 99 en 116 van de Grondwet), alsmede handelingen van jurisdictie (zie o.m. de artt. 34, 45 en 90 van de Grondwet).

De Koning aan wie, door de ministeriële verantwoordelijkheid gedekt, de uitvoerende macht toebehoort, neemt op allerlei manieren aan de uitoefening van de wetgevende macht deel (artt. 27, 42, 69 en 88 van de Grondwet).

Hij heeft de verordenende macht die, in materieel opzicht, tot die functie behoort (artt. 67 en 68 van de Grondwet).

Hij kan het Parlement verdagen of ontbinden (artt. 71 en 72 van de Grondwet).

Hij heeft, in beginsel, het recht de door de rechters uitgesproken straffen kwijt te schelden of te verminderen, zodat hij in staat is bepaalde gevolgen van de beslissingen der hoven en rechtbanken in strafzaken te niet te doen (artt. 73 en 91 van de Grondwet).

Hunne zijds hebben de hoven en rechtbanken krachtens de Grondwet de macht toepassing te weigeren van de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen die met de wetten niet overeenstemmen (art. 107 van de Grondwet). Het Hof van Cassatie neemt kennis van conflicten van attributie (art. 106 van de Grondwet).

³⁵ Aldus wijden de Kamers een aanzienlijk deel van hun activiteit aan het toezicht op het regeringsbeleid dat geen legislatief beleid is. Dit toezicht verrichten zij met andere middelen dan die bepaald in de Grondwet, welke met dit doel slechts voorzag in de stemming van de begrotingswet, de eindrekeningswet (art. 115) en de contingentwet (art. 119), alsmede in de inbeschuldigingstelling van de ministers door de Kamer van volksvertegenwoordigers (art. 90).

Hoewel geen enkele grondwettelijk hun uitdrukkelijk deze machten verleent, kunnen zij door amnestie de sporen en gevolgen van de door de rechter gevelde strafveroordelingen uitwissen; zij hebben het recht de regelingsarresten van de Raad van State te vernietigen (gecoördineerde wetten op de Raad

voor en bewegen de organen die een macht uitoefenen zich vaak op het gebied dat zagezegd aan de andere voorbehouden is.

Gelet op zijn relatief karakter, verzet het beginsel van de scheiding der machten er zich *niet* tegen dat, bij gebreke van een grondwetbepaling, aan de hoven en rechtbanken de macht wordt toegekend onder bepaalde voorwaarden de grondwettigheid van de wetten te toetsen.

Er mag zelfs, meen ik, gezegd worden, dat dergelijke macht, verre van een schending van het beginsel van de scheiding der machten op te leveren, daardoor gerechtvaardigd wordt.

Het beginsel van de scheiding der machten is enkel een middel om de openbare macht te verdelen, zodanig dat diegenen bij wie de onderscheiden machten berusten elkaar in de grenzen van hun respectieve functies kunnen tegenhouden.

Evenwel, zo het beginsel van de scheiding der machten, allerminst de rechterlijke toetsing van de grondwettigheid der wetten verbiedende, integendeel ertoe kan bijdragen deze toetsing te rechtvaardigen, toch bepaalt het waar in Belgisch grondwettelijk recht de grenzen van deze toetsing moeten liggen.

De hoven en rechtbanken mogen vanzelfsprekend hun werking niet in de plaats stellen van die welke in de macht van de wetgever gelegen is. Deze macht moeten zij met de allergrootste aandacht en omzichtigheid eerbiedigen.

Mag ik ook zeggen, dat het beroep op het beginsel van de scheiding der machten om de uitoefening door de rechter te verhinderen van een toetsing die tot het wezen van zijn grondwettelijke opdracht behoort, mij doet denken aan de argumentatie die insgelijks op een verkeerde opvatting van de scheiding der machten steunde en die, tot in 1920³⁶ de doorslag gevend in een jurisprudentie die onwrikbaar vast leek te staan, tot op dat tijdstip de rechterlijke bescherming aan de persoonlijke rechten onthouden heeft op een essentieel belangrijk gebied?

De jurisprudentie, die wilde dat de rechterlijke macht krach-

van State; Koninklijk Besluit van 12 januari 1973, artt. 40 tot 46); de Kamer van volksvertegenwoordigers berecht zonder hoger rechtsmiddel de rekenplichtigen wanneer een arrest van het Rekenhof door het Hof van Cassatie is vernietigd (Wet van 29 oktober 1846 over de inrichting van het Rekenhof, art. 13, lid 3).

Geen enkele grondwetbepaling verleent uitdrukkelijk aan de Koning de macht om alleen, gedekt door de ministeriële verantwoordelijkheid, handelingen van legislatieve aard, in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden, te verrichten (Cass., 11 februari en 4 juni 1919, *Bull. en Pas.*, 1919, I, 9 en 70, 97 en 153; 18 februari en 27 augustus 1920, *ibid.*, 1920, I, 62 en 124; 19 juli 1921, twee arresten, *ibid.*, 1921, I, 455 en 456; 6, 13 en 27 november en 11 december 1944, *Arr. Verbr.*, 1945, 26, 37, 46 en 60; 14 mei 1945, *ibid.*, 1945, 148; 3 maart 1947, *ibid.*, 1947, 69; 15 maart 1948, *ibid.*, 1948, 154, en 18 oktober 1949, *ibid.*, 1950, 84).

De hoven en rechtbanken treden anders op dan jurisdictioneel, wanneer zij handelingen van gracieuze jurisdictie verrichten, die men "van administratieve aard" geheten heeft en die de Grondwet niet kent.

Evenmin staat er in de Grondwet een tekst die aan de gerechten de macht toekent de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen te toetsen hetzij aan de Grondwet (zie o.m. Cass., 20 april 1950, *Arr. Verbr.*, 1950, 517; 24 januari, 2 en 9 mei 1973, *Arr. Cass.*, 1973, 533, 836 en 854), hetzij aan de decreten van de cultuurraden voor de Nederlandse en Franse cultuurgemeenschap, of de overeenstemming na te gaan van een internrechtelijke norm met de bepalingen van de internationale verdragen die rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde hebben (Cass., 27 mei 1971, *Arr. Cass.* 1971, 959, en de conclusie van het openbaar ministerie in *Bull. en Pas.*, 1971, I, 886).

Al even vruchteloos zou men de grondwettelijk tekst zoeken die zou luiden dat niet-gerechterlijke rechterlijke instanties zich niet kunnen onttrekken aan de verplichting de wettigheid van de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten te toetsen (Cass., 13 en 19 oktober 1965, *Bull. en Pas.*, 1966, I, 204 en 235).

³⁶ Cass., 5 november 1920, *Bull. en Pas.*, 1920, I, 193 en de conclusie van de h. procureur-generaal PAUL LECLERCQ, toen eerste advocaat-generaal.

tens de scheiding der machten, niet in de beoordeling van de aansprakelijkheid van de Staat treedt, leek volstrekt onaantastbaar.

Om afstand te kunnen nemen van de beginselen die inherent zijn aan de opdracht om in het raam van de artikelen 30, 92 en 93 van de Grondwet geschillen over subjectieve rechten – a fortiori, de fundamentele rechten – te beslissen, zou de rechtvaardiging daarvan moeten kunnen worden gevonden in een formele verklaring in de voorbereidende werkzaamheden van de Grondwet.

Welnu, deze werkzaamheden zeggen niets op dit punt³⁷.

³⁷ "Le silence des textes, schrijven J. FALYS, F. LEURQUIN en H. SIMONART, fait suite au mutisme des travaux préparatoires. Il ne procède point du rejet d'une proposition qui aurait pour objet de régler la question. Il n'est point, non plus, accidentel, ne résultant pas d'un de ces aléas de la procédure parlementaire qui font, parfois, qu'un texte, un instant retenu, se trouve délaissé, sans que l'on puisse déceler, avec certitude, les raisons du sort qui lui est fait" (J. FALYS, F. LEURQUIN et H. SIMONART, "La doctrine 1831-1940", betreffende de rechterlijke toetsing van de wetten, in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, op. cit., pp. 324 en volg., inz. pp. 324, noot 4).

Men heeft weleens doen gelden, dat uitlatingen van leden van het Nationaal Congres, in de loop van de bespreking over de Senaat, op 19 december 1830, i.h.b. die van Graaf DE MÉRODE, de hh. NOTHOMB en C. DE BROUCKÈRE, zouden aantonen dat, in de gedachte van de leden van het Nationaal Congres, de rechter de wet aan de Grondwet niet zou toetsen. (Rede van Graaf DE MÉRODE, in VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, 1864, p. 422; rede van de h. NOTHOMB, *ibid.*, p. 428; antwoord van de h. C. DE BROUCKÈRE, *ibid.*, p. 432).

Een aandachtig onderzoek van alle voorbereidende werkzaamheden en van de kwestieuzes verklaringen kan niet tot het besluit leiden dat de grondwetgever de wil zou gehad hebben aan de hoven en rechtbanken die toetsingsmacht te weigeren.

Graaf DE MÉRODE verklaart niet, dat ingeval de wetgevende macht de Grondwet zou komen te schenden door een wet, geen enkele geconstitueerde overheid de macht zou hebben die wet krachteloos te maken. Hij verklaart enkel, dat hij voorstander is van de oprichting van een Senaat waarvan de leden, in beperkten getale, voor hun leven zouden aangeduid zijn. Want aldus, oordeelt hij, zou de Senaat samengesteld zijn uit burgers die er belang bij hebben dat de Grondwet gehandhaafd wordt (VAN OVERLOOP, op. cit., pp. 422 en 424).

De h. NOTHOMB, die de oprichting van de Senaat ook gunstig gezind is, zegt evenmin dat, zo een wet ongrondwettig zou wezen, geen enkele geconstitueerde overheid ze krachteloos zou vermogen te maken (VAN OVERLOOP, op. cit., pp. 428 en 429). De aangehaalde passages uit zijn rede hebben alleen de strekking te zeggen dat het niet volstaat de regel te formuleren, dat het Parlement de Grondwet niet mag schenden om te garanderen dat het deze inderdaad zal naleven.

Tenslotte, de verklaringen die C. DE BROUCKÈRE op dezelfde vergadering afgelegd heeft (VAN OVERLOOP, op. cit., pp. 432), tot verantwoording van zijn verzet tegen het tweekamersstelsel, wettigen bezwaarlijk de interpretatie die ervan gegeven wordt.

Voorzeker laat de redenaar, na de Grondwet als een contract gedefinieerd te hebben, verstaan dat, zo een der partijen dit contract kwam te overtreden, er geen "rechters zouden zijn om uitspraak te doen", maar dit doet hij alleen om te beklemtonen dat, bij conflict tussen de Koning en de verkozen Kamer, een Senaat niet als rechter zou kunnen dienen.

Anderzijds is als argument weleens aangevoerd de samenstelling van het Hof toen het arrest van 23 juli 1849 werd gewezen (J. DABIN, antwoord op de rede van de h. BARZIN, *Bulletin de la classe des lettres de l'Académie royale de Belgique*, III, 1966, n° 10, p. 343).

Men heeft doen gelden, dat op dat tijdstip het Hof en zijn parket zes leden telden die van het Nationaal Congres deel hadden uitgemaakt (en o.m. baron DE GERLACHE, eerste voorzitter van het Hof, MATHIEU LECLERCQ, procureur-generaal, en de h. VAN MEENEN).

Niets laat toe te verklaren, dat het standpunt dat de bovenhand heeft gehaald in de zetel van de Kamer van het Hof die het arrest van 23 juli 1849 heeft gewezen, datgene van de meerderheid van de leden van het Congres geweest is.

Des te minder kunnen de soms ingeroepen uitlatingen van C. de Brouckère³⁸ worden uitgelegd als de macht der rechters om de grondwettigheid der wetten te toetsen uitsluitende, daar de spreker zich in 1838 zonder dubbelzinnigheid ten gunste van die toetsing heeft geuit.

In hun *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, schrijven DE BROUCKÈRE en TIELEMANS immers met het bijzondere gezag dat zij ontleen aan hun lidmaatschap van de Commissie, door het Voorlopig Bewind ingesteld om het ontwerp van Grondwet op te stellen: "Toutes les fois que dans un procès engagé devant elle, l'autorité judiciaire aura des doutes sur la constitutionnalité d'une disposition législative, elle doit l'interpréter suivant la Constitution, et elle le peut sans porter atteinte à l'indépendance de la législature; car, d'un côté, il y a toujours présomption que le législateur n'a rien voulu d'inconstitutionnel, et, de l'autre, il n'y a point d'atteinte portée à l'existence de la loi, quand on se borne à l'interpréter dans le sens constitutionnel plutôt que dans un sens contraire".

"S'il y a entre la Constitution et la loi une opposition si directe qu'il est impossible de les concilier par une interprétation raisonnable, c'est encore à la Constitution que le juge doit donner la préférence, et il peut la lui donner sans méconnaître l'indépendance de la législature, puisque, ne statuant jamais que sur des cas particuliers, il laisse subsister la loi en thèse générale; il ne la déclare ni bonne ni mauvaise, ni valable ni nulle, mais, ayant à choisir entre sa disposition et celle de la Constitution qui lui est contraire, il juge le procès en appliquant la plus sacrée, la plus souveraine des deux"³⁹.

Deze vragen, waarvan ik, mij dunkt, een beknopte uiteenzetting niet achterwege mocht laten, zult U zich alleen stellen indien U van oordeel bent dat het aangevoerde gebrek van ongrondwettigheid – aannemende dat het gegrond zij – noodzakelijk zijn beginsel in de wet vindt.

Maar moeten wij het niet zo opvatten, als wij het middel strikt naar de letter nemen, dat eiser, wat de toetsing van de grondwettigheid betreft, aan het Hof enkel heeft willen voorleggen de vraag van de overeenstemming van het besluit met de Grondwet en met het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden. Ik neig ertoe dit aan te nemen.

Is het juist dat de verplichte aansluiting bij de Orde der geneesheren, waarin artikel 2, lid 2, van het besluit nr 79 van 10 november 1967 voorziet, in strijd is met de artikelen 20 van de Grondwet en 11, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden?

Artikel 20 van de Grondwet luidt: "De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen".

Dit recht sluit het recht in van een vereniging niet deel uit te maken⁴⁰.

Nu, artikel 11, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden luidt: "Een ieder heeft het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen".

De jurisprudentie van de Europese Commissie voor de rech-

³⁸ VAN OVERLOOP, op. cit., p. 432. Zie de vorige noot.

³⁹ C. DE BROUCKÈRE et F. TIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Brussel, 1838, V, pp. 194 en 195.

⁴⁰ G. DOR, *Notes de droit public*, Luik 1953, nr 426, p. 224; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Brussel, 1952, I, nr. 247, p. 385; *Cours de droit constitutionnel*, Brussel, 1973, p. 182. Raadpl. G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, Parijs 1966, p. 179. Door in artikel 1, lid 2, van de Wet van 24 mei 1921, tot waarborging van het recht van vereniging, de regel neer te leggen dat "niemand kan gedwongen worden van een vereniging deel uit te maken of daarvan niet deel uit te maken", heeft de wetgever alleen maar expliciet tot uitdrukking gebracht een impliciet uitvloeisel van het grondwettelijk beginsel.

ten van de mens begrijpt dit zo, dat ook dit artikel de vrijheid omvat zich niet met anderen te verenigen of zich niet bij vakbonden aan te sluiten⁴¹.

Hieruit, dat de in de Grondwet en in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vastgelegde vrijheid van vereniging impliceert, dat niemand ertoe kan gedwongen worden van een vereniging deel uit te maken, vloeit niettemin niet voort, dat deze vrijheid onverenigbaar is met de verplichting van de geneesheer op de lijst van zijn orde ingeschreven te zijn om de geneeskunde in België te kunnen beoefenen.

De vrijheid niet tot een vereniging toe te treden belet niet, dat de burger noodgedwongen deel uitmaakt van de Staat, een cultuurgemeenschap, een gewest, een provincie of een gemeente: deze publiekrechtelijke instellingen zijn geen verenigingen in de zin van de artikelen 20 van de Grondwet en 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁴².

Verenigingen in de zin van deze bepalingen vormen evenmin, gelijk WIGNY terecht opmerkt⁴³, de publiekrechtelijke instellingen, opgeleverd door de beroepsordes die de wet heeft opgericht en die precies als reden van bestaan hebben het verplichte verenigen van alle leden van een zelfde beroep, om de activiteit daarvan te controleren, overeenkomstig de regels der beroepsplichten en -eer.

Door het oprichten van een beroepsorde, erkent de wet het karakter van algemeen belang van de discipline in het geregelde beroep en zet zij die discipline buiten het gebied van de bijzondere overeenkomsten⁴⁴.

Dit doel van algemeen belang kan niet bereikt worden, indien de orde niet alle leden van het beroep verplicht verenigt. De verplichting voor de leden van het beroep op de lijst van de Orde ingeschreven te zijn ligt in de aard zelve van de instelling besloten: met de reden van bestaan van de nieuwe instelling hand in hand gaande, is zij het essentieel vereiste om de uitspraken der Orde kracht bij te zetten en doelmatig te maken⁴⁵.

⁴¹ Europese commissie voor de rechten van de mens, beslissing over de ontvankelijkheid van het verzoekschrift nr 4072/69, 3 februari 1970, X tegen België, *Rec. de décisions de la Comm. eur. des dr. de l'p.*, nr 32, pp. 80 en volg., inz. p. 86; *Annuaire de la Convention*, XIII, pp. 719 en volg.

⁴² P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Brussel 1952, I, nrs 229 en 247, pp. 360-361 en 385-386; *Cours de droit constitutionnel*, Brussel 1973, pp. 182-183.

⁴³ P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, 1952, I, nr 247, pp. 385-386; *Cours de droit constitutionnel*, 1973, pp. 182-183. Zie ook: G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, 1966, p. 179; A. BUTTGEBACH, *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Brussel 1952, nrs 431 tot 439, pp. 371 tot 375; P. COCLE, *Commentaire sur l'Ordre des pharmaciens et l'Ordre des médecins*, Brussel 1950, p. 25; advies van 1 februari 1963 van de Raad van State over het wetsontwerp nr 172 betreffende de Orde der geneesheren, *Parl. Besch., Senaat*, 1962-63, nr 172, pp. 38-39).

⁴⁴ Raadpl. Cass., 26 maart 1952, verenigde kamers (*Arr. Verbr.*, 1952, 406) en de conclusie van de h. procureur-generaal CORNIL in *Bull. en Pas.*, 1952, I, 463.

⁴⁵ Zie *Parl. Besch., Senaat*, 1936-37, nr 200, p. 3; P. COCLE, *op. cit.*, p. 26: "Il (de Orde) réunit obligatoirement tous les membres d'une même profession, condition obligatoire pour donner force et vigueur à ses sentences".

Alle wetten betreffende de beroepsordes voeren een gelijkwaardige verplichting in (art. 428 van het Gerechtelijk Wetboek, wat de Orde van advocaten betreft; art. 2 van de Wet van 19 december 1950 tot instelling van een Orde der dierenartsen; art. 5 van de Wet van 26 juni 1963 tot instelling van een Orde van architecten; art. 2 van het Koninklijk Besluit nr 80 van 10 november 1967 betreffende de Orde der apothekers). Deze verplichting doet niets af aan de vrijheid van de leden der Orde zich t.a.v. de verdediging van hun stoffelijke belangen met elkaar te verenigen of niet. Dat de wet geen afbreuk deed aan de vrijheid van vereniging der geneesheren werd in de memorie van toelichting beklemtoond. Zie *Parl. Besch., Senaat*, 1936-37, nr 200, p. 4.

Bij de instelling van de Orde der geneesheren, heeft de wetgever van 1938 overwogen, dat het nodig was, in het belang van de volksgezondheid, de naleving van de regels der medische beroepsplichten te verzekeren, en tevens de inachtneming van de eer, de discretie en de waardigheid van de geneesheren in de uitoefening of naar aanleiding van de uitoefening van een beroep dat met het algemeen belang ten nauwste verbonden is. Dat is het doel van de wet.

Het staat vast, m.i., dat de vrijheid van vereniging, gewaarborgd door de artikelen 20 van de Grondwet en 11, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, niet onverenigbaar is met verplichte inschrijving op het tableau van een orde die, als de Orde der geneesheren, een publiekrechtelijke instelling is welke als opdracht heeft te waken over het naleven van de regelen van de medische plichtenleer en over de handhaving van de eer, de bescheidenheid, de eerlijkheid en de waardigheid van haar leden.

Behoeft er tenslotte op te worden gewezen, wat artikel 11 van het Verdrag betreft, dat de uitoefening van het recht op vrijheid van vereniging, krachtens paragraaf 2 van deze bepaling, aan beperkingen kan worden onderworpen "welke bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn (...) voor de bescherming van de gezondheid"?

Het eerste middel faalt naar recht.

Tweede middel

Eiser betoogt in het tweede middel, dat de bestreden beslissing werd gevelde door een "buitengewone rechtbank", ingesteld door het krachtens de wet van 31 maart 1967 genomen koninklijk besluit nr 79 van 10 november 1967, en dat deze "buitengewone rechtbank" uitspraak diende te doen over burgerlijke rechten, in casu het recht de geneeskunde te beoefenen. Naar eisers mening is deze beslissing onwettig, enerzijds, omdat geen "buitengewone rechtbank" mag worden ingesteld om uitspraak te doen over geschillen aangaande burgerlijke rechten, anderzijds, omdat de wet van 31 maart 1967 voorzeker aan de Koning niet toestond zulke rechtbank in het leven te roepen.

In zoverre het de oprichting van buitengewone rechtbanken, onder welke benaming ook, verbiedt, moet artikel 94 van de Grondwet geïnterpreteerd worden aan de hand van artikel 92, dat aan de hoven en rechtbanken de kennisneming voorbehoudt van geschillen over burgerlijke rechten, met welke geschillen uit kracht van de artikelen 7 en 73 de vervolgingen in strafzaken worden gelijkgesteld.

De "buitengewone rechtbank", in de zin van artikel 94, is het vaste gerecht waaraan geheel of ten dele de bevoegdheden zouden worden toegekend die artikel 92 aan de hoven en rechtbanken voorbehoudt. Zij verschilt van de buitengewone commissie, die maar een tijdelijk karakter heeft⁴⁶.

Krachtens artikel 94, tweede zin, van de Grondwet vermogen noch de wetgevende, noch de uitvoerende macht jurisdictionele organen in te stellen die tot taak hebben uitspraak te doen over geschillen aangaande burgerlijke rechten of kennis te nemen van vervolgingen in strafzaken, onder het voorbehoud dat, uit kracht van artikel 94, eerste zin, de wetgevende macht nieuwe rechtbanken mag instellen *van dezelfde aard als die welke de Grondwet erkent*.

Eiser voert aan, dat de disciplinaire organen van de Orde der geneesheren uitspraak doen over geschillen aangaande burgerlijke rechten.

⁴⁶ M. LECLERCQ, "Un chapitre du droit constitutionnel des Belges (1852)", *B.J.*, 1889, 1265 en v., inz. 1289-1290; J.J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, Brussel 1876, n° 398, p. 275-276; G. THIRY, "De l'interdiction des tribunaux et des commissions extraordinaires", *B.J.*, 1887, 1313 en v., inz. 1331-1332; A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Brussel 1896, v° *Pouvoir judiciaire*, n° 28; O. ORBAN, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Luik-Parijs, 1908, II, p. 606. Vergel. P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs 1918, p. 243; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Brussel, 1952, II, n° 557, p. 734.

Daarin vergist hij zich, meen ik, omtrent de juridische aard van het disciplinair gerecht.

Gelijk het Hof heeft beslist in zijn arrest van 27 november 1957, in verenigde kamers gewezen⁴⁷, maken tuchtvervolgingen en het uitspreken van tuchtsancties in de regel geen geschillen uit die krachtens artikel 92 van de Grondwet ter kennisneming van de rechtbanken staan. In de tuchtsancties is begrepen de uiterste maatregel: de afzetting d.w.z. de beëindiging van de uitoefening van het beroep.

De tuchtvordering wordt autonoom uitgeoefend, zowel t.o.v. de strafvordering, die strekt tot bestraffing van de inbreuk op de strafwet, als t.o.v. de burgerlijke vordering die strekt tot het bekomen van vergoeding van een schade.

Zij bestaat, gelijk de h. procureur-generaal DE TERMICOURT HAYOT erop wees, vooral in het belang van het korps waartoe de verweerder behoort, en haar hoofddoel is het vrijwaren van de collectieve eer; daaruit is afgeleid, dat de uitoefening van de disciplinaire macht "veeleer een bestraffing in de familiekring is", dat het tuchtgerecht een "familiaal gerecht" is en dat de beslissing die een tuchtstraf oplegt "niet het karakter van een vonnis heeft"⁴⁸.

Aangezien zij uitspraak behoeven te doen, noch over geschillen aangaande burgerlijke rechten, noch over strafvervolgingen, kunnen tuchtgerichten niet gerekend worden tot de buitengewone rechtbanken waarvan de oprichting door artikel 94 van de Grondwet verboden is⁴⁹.

Handelende over de opwerping van ongrondwettigheid, uit schending van de artikelen 92 en 94 van de Grondwet afgeleid, zegde de h. PHOLIEN, verslaggever in de Senaat van de Commissie van volksgezondheid die belast was met het onderzoek van het wetsontwerp dat de wet van 25 juli 1938 tot oprichting van de Orde der geneesheren zou worden, in 1937 in zijn verslag: "Er kan geen sprake zijn van ongrondwettigheid van de wet zoals zij ons wordt voorgelegd, vermits het er volstrekt niet om gaat een rechtsmacht in het leven te roepen die te enigerlei titel kan mededinging aandoen aan de rechterlijke macht zoals zij thans bestaat en waarvan de bevoegdheid in niets wordt gewijzigd"⁵⁰.

De Raad van beroep van de Orde der geneesheren is geen buitengewone rechtbank waarvan de oprichting door artikel 94 van de Grondwet wordt verboden.

Door aan organen van de Orde der geneesheren disciplinaire bevoegdheden toe te kennen, heeft het koninklijk besluit nr 79 voorts de bijzondere machten niet overschreden die bij de artikelen 1, 8°, a, en 3, § 2, van de wet van 31 maart 1967 aan de Koning werden verleend.

De Koning was ertoe gemachtigd de wetgeving in verband met de uitoefening van de verschillende takken van de geneeskunde te herzien en aan te passen. De wetgever verwees onder meer

naar de wet van 25 juli 1938 tot oprichting van de Orde der geneesheren. Door aan de Koning toe te staan deze wet te herzien en aan te passen, machtigde de wet van 31 maart 1967 noodzakelijkerwijze het Staatshoofd om toepassing te maken van de in die wet vervatte beginselen en dienvolgens om aan de raden van de Orde disciplinaire bevoegdheden toe te kennen.

Het middel faalt in beide onderdelen naar recht.

Derde middel

In het derde middel gaat eiser uit van het feit dat het koninklijk besluit nr 79 van 10 november 1967, dat de Raad ingesteld heeft die de bestreden beslissing heeft gewezen, overeenkomstig artikel 32 ervan in werking is getreden krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 maart 1969 hetwelk de wet van 25 juli 1938 opgeheven heeft. Eiser betoogt, dat artikel 67 van de Grondwet de Koning geen mogelijkheid bood de bepalingen van die wet op te heffen.

Beperkt het derde middel er zich niet toe, net als het eerste, wat de grief van ongrondwettigheid betreft, de niet-overeenstemming van besluiten met de Grondwet aan te voeren? Dit is een uitlegging welke gewis aan dat middel kan worden gegeven. En die is het waartoe wij, meen ik, moeten besluiten.

De opheffing van de wet van 25 juli 1938 vloeit voort, tegelijk uit het koninklijk besluit nr 79 van 10 november 1967, genomen ingevolge de wet tot verlening van bijzondere machten van 31 maart 1967, en uit het koninklijk besluit van 25 maart 1969, genomen tot uitvoering van het evengenoemde besluit, hetwelk de datum van die opheffing vaststelt.

Het middel geeft niet zeer duidelijk te kennen, of de bepalingen welke het vermeldt zijn geschonden door het eerste besluit, door het tweede of door allebei tegelijk.

In Belgisch grondwettelijk recht bezit alleen de wetgevende macht de volheid van attributies, in deze zin dat alleen zij vermag te handelen in alle aangelegenheden welke de Grondwet niet uitdrukkelijk aan een andere macht voorbehoudt.

Alle verordenende machten van de Koning hoegenaamd zijn dus attributiemachten.

Onder deze machten zijn te onderscheiden, enerzijds, die waarin artikel 67 van de Grondwet voorziet, en anderzijds die welke de Koning krachtens een bijzondere wet uitoefent en die hun oorsprong in artikel 78 van de Grondwet vinden.

De verordenende machten van de Koning waarin artikel 67 van de Grondwet voorziet zijn verordenende machten die de uitvoering van de wetten tot doel hebben; op de Koning rust het uit het beginsel van de wet en uit haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden die, naar de geest welke bij haar aanneming heeft voorgezeten en de doeleinden die zij beoogt, daaruit natuurlijk voortvloeien⁵¹.

De uitoefening van die verordenende uitvoeringsmachten impliceert niet het voorafbestaan van een *machtigingswet*.

Maar de grondwetgever heeft zich niet willen houden aan de enkele in de Grondwet genoemde attributies: artikel 78 van de Grondwet staat toe, dat een "bijzondere wet, krachtens de Grondwet uitgevaardigd"⁵² de uitoefening van 's Konings ver-

⁴⁷ Arr. Verbr., 1958, 190. Raadpl. Cass., 10 maart 1972, Arr. Cass., 1972, 651.

⁴⁸ "(...) elle (de tuchtvordering) est exercée surtout dans l'intérêt du corps auquel appartient le défendeur et son but principal est de sauvegarder l'honneur collectif (...). On en a déduit que l'exercice du pouvoir disciplinaire est 'plutôt une correction de famille', que la juridiction disciplinaire est une 'juridiction familiale' et que 'la décision qui inflige un châtiment disciplinaire n'a pas le caractère d'un jugement'" (Propos sur l'article 95 de la Constitution", rede door de h. procureur-generaal R. HAYOT DE TERMICOURT uitgesproken op de plechtige zitting van het Hof van 15 september 1954, Bull., pp. 23-24 en gegeven referenties).

⁴⁹ M. LECLERCQ, op. cit., B.J., 1889, 1289-1290; J.J. THONISSEN, op. cit., nr 401, p. 277; G. THIRY, op. cit., B.J., 1887, 1331-1332; A. GIRON, op. cit., v° Pouvoir judiciaire, nr 28; de h. procureur-generaal R. HAYOT DE TERMICOURT, op. cit., pp. 23-24.

⁵⁰ Parl. Besch., Senaat, 1937-38, nr 7, pp. 28-29. Raadpl. ook: Parl. Handel., Senaat, 1937-38, vergaderingen 1 december 1937, p. 48, en 2 december 1937, p. 75; THONISSEN, op. cit., nrs 400 en 401, pp. 276 en 277, als referentie aangehaald door de verslaggever in de Senaat.

⁵¹ Cass., verenigde kamers, 18 november 1924, Bull. en Pas., 1925, I, 25; 19 januari 1959, Arr. Verbr., 1959, 396; 12 december 1963, redenen, Bull. en Pas., 1964, I, 398; 15 maart 1965, ibid., 1965, I, 740 en 5 mei 1970, Arr. Cas., 1970, 823. Raadpl.: Cass., 22 april 1966, Bull. en Pas., 1966, I, 1066 en 16 september 1966, ibid., 1967, I, 65.

⁵² De wending "krachtens de Grondwet uitgevaardigd" dient blijkbaar uitgelegd te worden als "met de Grondwet overeenstemmend" (O. ORBAN, Le droit constitutionnel de la Belgique, 1908, II, p. 401; J. MASQUELIN, "La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux", Rec. de jur. de dr. adm. et du Cons. d'Et., 1968, p. 1 à 34, inz. p. 19).

Een bijzondere wet kan aan de Koning een bijzondere verordenende bevoegdheid alleen verlenen, indien de machtiging slaat op aangelegenheden die vallen onder de residuale machten, d.w.z. machten welke de Grondwet niet uitdrukkelijk aan andere organen van de Staat, en met name aan de wetgever, voorbehouden heeft.

ordenende machten buiten de door artikel 67 gestelde grenzen *uitbreiden*⁵³. Deze verordenende macht is dus niet rechtstreeks uit de Grondwet gesproten, maar uit een bijzondere machtigingswet⁵⁴.

Het is dus duidelijk, dat én wanneer de Koning handelt uit kracht van artikel 67 van de Grondwet én wanneer hij handelt uit kracht van artikel 78 een legislatieve akte vereist is; maar in elk van beide gevallen speelt deze akte een verschillende rol⁵⁵.

Overeenkomstig artikel 78 van de Grondwet door een bijzondere wet gemachtigd, zal de Koning onder de bij deze wet bepaalde voorwaarden, aangelegenheden kunnen regelen die normaal door de wet worden behandeld⁵⁶. Er bestaan immers in Belgisch grondwettelijk recht, buiten de door de grondwetgever aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden, op de eerste rang waarvan de fundamentele rechten en de openbare vrijheden komen, geen objectieve criteria voor de aangelegenheid waarvoor een wet vereist is. Het regelen van een aangelegenheid sluit de macht in de bestaande wetgeving te wijzigen en op te heffen.

Artikel 78 van de Grondwet breidt de verordenende macht van de Koning uit. De bijzondere machtigingswet waarin dit artikel voorziet kan de Koning ertoe in staat stellen, als hoofd van de uitvoerende macht, besluiten te nemen tot opheffing, aanvulling, wijziging of vervanging van de vroegere wetgeving in de aangelegenheden die zij bepaalt, mits deze aangelegenheden residuale stoffen zijn⁵⁷.

Het verbod "de wetten zelf te schorsen (en) vrijstelling van hun uitvoering te verlenen", dat *in fine* van artikel 67 van de Grondwet is bepaald, kan niet worden beschouwd als tegen die macht ingaande. Dit verbod toch, schrijft J. MERTENS terecht,

⁵³ Deze verordenende machten worden soms "verordenende attributiemachten" ("pouvoirs réglementaires d'attribution") geheten. Raadpl. J. MASQUELIN, *op. cit.* p. 2. Deze benaming is niet welgekozen; alle verordenende machten van de Koning, met inbegrip van de verordenende uitvoeringsmachten, zijn attributiemachten.

⁵⁴ J. MERTENS, *Le fondement judiciaire des lois de pouvoirs spéciaux*, Brussel-Leuven 1945, p. 181.

⁵⁵ J. MERTENS, *op. cit.*, p. 174.

⁵⁶ L. MOUREAU, "Les lois dites de 'pouvoirs spéciaux' dans leurs rapports avec le régime constitutionnel représentatif de la Belgique", *Rev. de dr. constit. fr. et étrang.*, 1935, pp. 264 en v.; A. BUTTGENBACH, "La pratique des pouvoirs spéciaux et le droit constitutionnel de la Belgique", *Rev. du dr. public et de la sc. pol.*, 1939, pp. 80 en v., inz. pp. 118 tot 120; J. MERTENS, *Le fondement juridique des lois de pouvoirs spéciaux*, Brussel, Leuven 1945, inz. pp. 161 tot 203; D. DECLEIRE, "Le contrôle judiciaire de l'administration dans l'exercice de ses fonctions quasi-législatives", Rapport, in juni 1946 voorgesteld aan het Belgisch Instituut voor bestuurswetenschappen, inz. pp. 14 tot 22; G. DOR, *Notes de droit public*, Luik 1953, pp. 320 en 321; G. PIQUET, "L'exercice des pouvoirs spéciaux en 1967", *Rec. de jur. du dr. adm. et du Cons. d'Etat*, 1967, pp. 271 tot 286, inz. p. 272; J. MASQUELIN, "La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux", *Rec. de jur. du dr. adm. et du Cons. d'Etat*, 1968, pp. 1 tot 34; J. SAROT, "La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945" in *Misc. W.J. Ganshof van der Meersch*, Brussel 1972, III, pp. 293 tot 314, inz. p. 295-296.

Raadpl. P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, II, Brussel 1952, pp. 629-630; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH en A. VANWELKENHUYZEN, *Les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre le Parlement et le Gouvernement*, Belgisch rapport aan het VIII^e Congrès international de droit comparé (1970), uitg. Brussel, C.I.D.C. 1970, pp. 555 tot 592, inz. 581-582; A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk recht*, Gent, Leuven 1972, pp. 204 en 213, inz. pp. 208 tot 210.

⁵⁷ Van deze bijzonderheid van de verordenende macht welke de Koning krachtens artikel 78 van de Grondwet kan uitoefenen zijn in de doctrine alsmede in het Parlement verschillende verklaringen gegeven: raadpl. M. VAUTHIER, *Précis dr. adm.* 1950, I, p. 57; *Parl. Besch.*, *Kamer*, 1932-33, nr 144; *Parl. Besch.*, *Kamer*, 1933-34, nr 271.

richt zich alleen tot de executieve en niet tot het Parlement. Het betekent, dat de Koning niet *eigenmachtig* een wet mag wijzigen door een koninklijk besluit dat louter tot uitvoering strekt, d.w.z. een koninklijk besluit in een aangelegenheid die reeds bij een wet is geregeld⁵⁸.

Hieruit, dat de Koning geen macht heeft om een wet *motu proprio* te wijzigen of op te heffen, vloeit niet voort dat hij dit niet kan doen wanneer de wetgever hem daartoe uitdrukkelijk machtiging verleent. De wetgever, over de volheid van attributies beschikkende, kan alles doen wat hem door de Grondwet niet is verboden, uitdrukkelijk of impliciet.

Niet alleen in de legislatieve praktijk is steun te vinden voor de uitlegging naar welke de Koning, handelende in de grenzen van de hem door een bijzondere wet verleende attributies, een wet kan wijzigen of opheffen⁵⁹. Zij valt af te leiden uit de voorbereidende werkzaamheden tot artikel 67 van de Grondwet, waar van deze bevoegdheid uitdrukkelijk gewag gemaakt wordt: het Staatshoofd, verklaart RAIKEM, verslaggever aan het Congres, m.b.t. artikel 67, kan de wetten niet schorsen; het kan geen vrijstelling van hun uitvoering verlenen; *het zal dus vrijstellingen alleen kunnen verlenen in de gevallen waarin die macht hem uitdrukkelijk door de wet zal zijn toegekend*⁶⁰.

Er komt derhalve te blijken dat de Koning, handelende als hoofd van de uitvoerende macht, op grondslag van de machtigingswet van 31 maart 1967 de opheffing heeft kunnen beslissen van wetbepalingen betreffende de geneeskunde en, met name, door artikel 32 van het koninklijk besluit nr 79 van 10 november 1967, de opheffing van de wet van 25 juli 1938.

Wat het koninklijk besluit van 25 maart 1969 betreft, dat de datum van de opheffing vastgesteld heeft waarvan het beginsel in artikel 32 van evengenoemd koninklijk besluit nr 79 was neergeschreven, dit is vanzelfsprekend in overeenstemming met de Grondwet daar het door de Koning, met naleving van artikel 67 van de Grondwet, regelmatig werd genomen als uitvoeringsmaatregel van het besluit van 10 november 1967. Evenals een wet het aan de Koning kan overlaten te beslissen wanneer zij in werking zal treden, kan een koninklijk besluit, regelmatig genomen op grondslag van een wet tot verlening van bijzondere machten, de Koning ertoe machtigen de datum vast te stellen waarop het in werking zal treden.

Het middel faalt naar recht.

Vierde middel

In het vierde middel, tenslotte, doet eiser een schending van artikel 6, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gelden, welke bepaling in Belgisch intern recht rechtstreekse werking heeft.

Deze schending vloeit, volgens hem, hieruit voort, dat de bestreden beslissing werd gewezen door een beweerdelijk niet onpartijdige rechterlijke instantie, die bovendien de zaak niet vooraf in openbare zitting behandeld had.

Ook dit middel faalt naar recht.

Wel kent artikel 6, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aan elke persoon die onder de jurisdictie van de verdragsluitende Staten valt het recht toe "op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onaf-

⁵⁸ "Cette prohibition, en effet, ne s'adresse qu'à l'exécutif seul et non au Parlement. Elle signifie que le Roi ne peut, de sa propre autorité, par un arrêté royal de pure exécution, c.à.d. par un arrêté royal sur une matière déjà légiférée, modifier une loi" (J. MERTENS, *op. cit.*, pp. 192 tot 203, inz. 195). Raadpl. ook: ERRERA, *op. cit.*, p. 216.

⁵⁹ Betreffende deze legislatieve praktijk, zie o.m. J. MERTENS, *op. cit.*, pp. 184 tot 186.

⁶⁰ "Le Chef de l'Etat ne peut suspendre les lois; il ne peut dispenser de leur exécution. Il ne pourra donc accorder des dispenses que dans les cas où ce pouvoir lui aura été conféré par la loi d'une manière expresse". Verslag gedaan door Raikem op de vergadering van 7 januari 1831; HUYTENS, *op. cit.*, IV, pp. 83-84; VAN OVERLOOP, *op. cit.*, p. 567.

hankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld", maar uit de termen zelf van deze bepaling vloeit voort dat zij alleen van toepassing is in procedures die tot doel hebben "het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of (...) het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging".

Dat is de reden waarom het Hof beslist heeft, dat dit artikel niet toepasselijk is op de procedures in belastingzaken⁶¹ of in dienstplichtzaken⁶², en evenmin op rechtsplegingen in strafzaken, gevoerd voor de onderzoeksgerechten⁶³, ⁶⁴.

Om dezelfde reden heeft U beslist, door uw arrest van 10 maart 1972, dat artikel 6, § 1, van het Verdrag niet van toepassing is op procedures in tuchtzaken⁶⁵.

Deze procedures, waaraan het doorgaans verkieslijk is, in het belang van degene tegen wie zij zijn gericht, geen ruchtbaarheid te geven hebben inderdaad niet tot doel te beslissen over geschillen aangaande burgerlijke rechten en verplichtingen⁶⁶ of over de gegrondheid van een strafvervolging.

De jurisprudentie van de Europese Commissie voor de rechten van de mens staat in dezelfde zin vast⁶⁷.

De bestreden beslissing heeft artikel 6, § 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden niet kunnen schenden, nu zij werd gewezen in een tuchtprocedure, waarop die bepaling niet van toepassing is.

Conclusie op de vier middelen: Verwerping.

Arrest

Gelet op de bestreden beslissing op 30 oktober 1972 gewezen door de Raad van beroep, met het Nederlands als voertaal, van de Orde der Geneesheren;

Over het eerste middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 20 van de Grondwet en 11,1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden ondertekend te Rome op 4 november 1950, goedgekeurd door artikel 1 van de wet van 13 mei 1955,

doordat de beslissing genomen werd door een orgaan van de Orde der geneesheren ingericht door het koninklijk besluit nr 79 van 10 november 1967, waardoor bepaald wordt dat de uitoefening van de geneeskunde in België afhankelijk gesteld wordt van de gedwongen toetreding van de arts tot gezegde orde en dienvolgens van de onderwerping van de arts aan de jurisdictionele organen van gezegde orde,

⁶¹ Cass., 29 oktober 1971, *Arr. Cass.*, 1972, 227, en 8 september 1972, *ibid.*, 1973, 28; raadpl. Cass., 27 januari 1970, *ibid.*, 1970, 480 en 17 november 1970, redenen, *ibid.*, 1971, 251.

⁶² Cass., 27 september 1972, *Arr. Cass.*, 1973, 105.

⁶³ Cass., 25 maart 1963, *Bull. en Pas.*, 1963, I, 808; 23 maart 1964, *ibid.*, 1964, I, 797; 23 september 1968, *Arr. Cass.*, 1969, 89, en 14 juni 1971, *ibid.*, 1971, 1031.

⁶⁴ Aangaande het toepassingsgebied van artikel 6, §1, van het Europees Verdrag over de mensenrechten, raadpl. ook Cass., 1 juni 1966 en de conclusie van de h. eerste advocaat-generaal P. MAHAUX, toen advocaat-generaal (*Bull. en Pas.*, 1966, I, 1243).

⁶⁵ *Arr. Cass.*, 1972, 651 en noot 1.

⁶⁶ Raadpl. Cass., verenigde kamers, 27 november 1957 (*Arr. cass.*, 1958, 190).

⁶⁷ Commissie, 29 mei 1961, *Rec. des déc. de la Commission*, vol. 6, p. 29; 2 oktober 1964, *ibid.*, vol. 15, p. 8; 31 mei 1967, *ibid.*, vol. 23, p. 125; 10 juli 1967, *ibid.*, vol. 24, p. 113; 16 maart 1970, *ibid.*, vol. 33, p. 23; 5 februari 1971, twee beslissingen, *ibid.*, vol. 37, pp. 25 en 134; 23 september 1971, *ibid.*, vol. 39, p. 58; 10 juli 1972, *ibid.*, vol. 42, p. 82. Zie ook de verwijzingen naar de doctrine, gegeven in noot 1 bij Cass., 10 maart 1972, *Arr. Cass.*, 1972, 651.

terwijl het opleggen van gezegde toetreding en onderwerping indruist tegen het door artikel 20 van de Grondwet en 11 van hoger vermeld Verdrag gehuldigd begin-sel van de vrijheid van vereniging;

Overwegende dat naar luid van artikel 2, lid 2, van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffend de Orde der Geneesheren, om de geneeskunde in België te mogen uitoefenen, ieder geneesheer op de lijst van de Orde ingeschreven moet zijn;

Overwegende dat de verplichte innschrijving op de lijst van een orde, die, als de Orde der geneesheren, een publiekrechtelijke instelling is welke als opdracht heeft te waken over de naleving van de plichtenleer en de instandhouding van de eer, de discretie, de eerlijkheid en de waardigheid van haar leden, niet als onverenigbaar met de vrijheid van vereniging, vastgelegd in artikel 20 van de Grondwet, kan beschouwd worden;

Overwegende dat eiser niet aanvoert dat de gecritiseerde regel de grenzen zou overschrijden van de beperkingen die artikel 11, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, onder meer voor de bescherming van de gezondheid toestaat;

Dat het middel naar recht faalt;

Over het tweede middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 92, 94 van de Grondwet, 1, meer bepaald 8^a, en 3, lid 2, van de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren,

doordat de beslissing genomen werd door een jurisdictioneel orgaan ingericht door het koninklijk besluit nr 79 van 10 november 1967 uitgevaardigd krachtens voormelde wet van 31 maart 1967, en uitspraak doet over het burgerlijk recht van eiser de geneeskunde uit te oefenen,

terwijl voormelde artikelen van de Grondwet verbieden uitzonderingsrechtbanken in te richten om over burgerlijke rechten uitspraak te doen,

en terwijl voorvermelde bepalingen van de wet van 31 maart 1967 aan de Koning de macht niet hebben gegeven dergelijke uitzonderingsrechtbanken in te richten;

Overwegende dat de bestreden beslissing over een tuchtvervolging uitspraak doet en een tuchtmaatregel oplegt;

Overwegende dat tuchtvervolgingen en het uitspreken van tuchtmaatregelen in principe geen geschillen uitmaken waarvan artikel 92 van de Grondwet de kennisneming bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehoudt;

Overwegende dat, nu de raden van de Orde der geneesheren geen bevoegdheid hebben om over geschillen te beslissen waarvan artikel 92 van de Grondwet de kennisneming bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehoudt, die raden geen buitengewone rechtbanken zijn waarvan de oprichting door artikel 94 verboden is;

Overwegende dat uit artikel 1, 8^o, a, van de wet van 31 maart 1967 blijkt, dat de Koning ertoe gemachtigd was de wetgeving in verband met de uitoefening van de verschillende takken van de geneeskunde te herzien en aan te passen;

dat de wetgever onder meer verwees naar de wet van 25 juli 1938 tot oprichting van de Orde der geneesheren, die aan de raden van de Orde tuchtrechtelijke bevoegdheden verleende ;

Dat het middel naar recht faalt ;

Over het derde middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 67 van de Grondwet, 1 en 11 van de wet van 25 juli 1938 tot inrichting van de Orde der geneesheren,

doordat de beslissing genomen werd door een jurisdictie ingericht door het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 dat, overeenkomstig artikel 32 van dit koninklijk besluit, in voege is getreden krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 maart 1969, hetwelk tevens voormelde wet van 25 juli 1938 heeft opgeheven,

terwijl artikel 67 van de Grondwet zich er tegen verzet dat de Koning de bepalingen van voormelde wet van 25 juli 1938 zou hebben kunnen opheffen :

Overwegende dat het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967, op grondslag van de artikelen 1, 8°, a, en 3 van de wet van 31 maart 1967, in artikel 1 bepaalt dat voor de Orde der geneesheren, opgericht door de wet van 25 juli 1938, voortaan de bepalingen van dit besluit gelden, en, in artikel 32, de Koning ertoe machtigt de datum waarop de wet van 25 juli 1938 wordt opgeheven en die waarop dat besluit in werking treedt vast te stellen ;

Dat het koninklijk besluit van 25 maart 1969 in artikel 1 de datum waarop het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 in werking getreden is, alsmede de datum waarop de wet van 25 juli 1938 is opgeheven, op 1 april 1969 bepaalt ;

Overwegende dat artikel 78 van de Grondwet toestaat dat een bijzondere wet, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, de uitoefening van de verordenende macht van de Koning buiten de door artikel 67 van de Grondwet gestelde grenzen uitbreidt ;

Overwegende dat de Koning derhalve op grond van de wet tot bevoegdverklaring van 31 maart 1967 bij het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 heeft kunnen beslissen tot opheffing van de wet van 25 juli 1938 ;

Overwegende dat, in zoverre het koninklijk besluit van 25 maart 1969 de datum bepaalt waarop de wet van 25 juli 1938 is opgeheven, het regelmatig is genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967, overeenkomstig artikel 67 van de Grondwet ;

Dat het middel naar recht faalt ;

Over het vierde middel, afgeleid uit de schending van artikel 6, 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden ondertekend te Rome op 4 november 1950, goedgekeurd door artikel 1 van de wet van 13 mei 1955,

doordat, eerste onderdeel, de beslissing genomen werd zonder dat voorafgaandelijk de zaak in openbare zitting werd behandeld,

terwijl artikel 6, 1, van voormeld verdrag dergelijke openbare behandeling voorschrijft ;

en doordat, tweede onderdeel, de beslissing genomen werd door een rechtscollège voor de helft samengesteld uit geneesheren en aan eiser een tuchtsanctie heeft opgelegd wegens het feit dat eiser persartikels zou hebben

gepubliceerd of laten publiceren, welke een ongeoorloofde publiciteit zouden hebben uitgemaakt voor zijn medische praktijk,

terwijl, nu de ten laste van eiser gelegde feiten in de veronderstelling van de gegrondheid van de telastlegging, van die aard waren dat zij schade konden berokkenen aan de collega's van eiser, een rechtscollège voor de helft samengesteld uit collega's van eiser niet beschouwd kan worden als een onpartijdig rechtscollège in de zin van artikel 6, 1, van voormeld verdrag ;

Overwegende dat deze bepaling niet toepasselijk is uitspraak doet ;

Overwegende dat naar luid van lid 1 van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, een ieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgung, recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door de onafhankelijke en onpartijdige instantie welke bij de wet is ingesteld en haar vonnis in principe in het openbaar moet wijzen ;

Overwegende dat deze bepaling niet toepasselijk is op procedures die in tuchtzaken zijn ingesteld ;

Dat het middel naar recht faalt ;

Om die redenen,

Verwerpt de voorziening ;

Veroordeelt eiser in de kosten.

NOOT—Het hierboven afgedrukte arrest en de daaraan voorafgaande conclusie verdienen bijzondere aandacht. Naar aanleiding van een tuchtzak in de orde der geneesheren brengen zij, wat betreft het probleem van de toetsing van de wet aan de grondwet, "een nieuwe lente en een nieuw geluid". Wel is het arrest zelf in dat opzicht niet zeer expliciet, doch de conclusie bevat een ondubbelzinnige stellingname die baanbrekend mag worden genoemd.

Het door het Hof behandelde geschil had onder meer betrekking op de grondwettigheid van enige bepalingen van het Koninklijk Besluit n° 79 van 10 november 1967, betreffende de orde der geneesheren, meer bepaald die over het aan alle praktiserende artsen opgelegde lidmaatschap van de orde en de door haar organen over haar leden uitgeoefende disciplinaire rechtsmacht, alsook die waarbij aan de Koning de bevoegdheid was opgedragen de Wet van 25 juli 1938 op te heffen.

Het Koninklijk Besluit n° 79 vindt zijn juridische grondslag in de artikelen 1, 8°, a, en 3, tweede lid, van de Wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren.

In artikel 1, 8°, a, van die wet was bepaald dat de Koning, door in ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen kon treffen ten einde "de kwaliteit der geneeskundige zorgen te bevorderen en de normale verstrekking ervan te verzekeren door een herziening en een aanpassing van de wetgeving in verband met de uitoefening van de verschillende takken van de geneeskunde".

Volgens artikel 3, tweede lid, kon de Koning de hem door die wet toegekende bevoegdheden uitoefenen tot 14 november 1967 en mocht hij, in de uitoefening daarvan, vigerende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

Op grond van die bepalingen werd in het Koninklijk Besluit n° 79 van 10 november 1967 met betrekking tot de orde der geneesheren een regeling neergelegd waardoor die van de Wet

van 25 juli 1938, waarbij de orde was opgericht, in haar geheel werd vervangen.

In artikel 32 van het besluit werd bepaald, dat de datum waarop de wet zou worden opgeheven en die waarop het besluit in werking zou treden door de Koning nog nader zouden worden vastgesteld. Uiteraard diende dit door een "gewoon" koninklijk besluit te geschieden. Dat besluit kwam tot stand op 25 maart 1969: het bepaalde dat de Wet van 25 juli 1938 werd opgeheven en het Koninklijk Besluit n° 79 van 10 november 1967 in werking trad op 1 april 1969.

Wat betreft, enerzijds, de aan alle in België de geneeskunde uitoefenende geneesheren opgelegde verplichting op de lijst van de orde ingeschreven te zijn¹ en, anderzijds, de bevoegdheid van de raden van de orde "te waken over het naleven van de medische plichtenleer en over de handhaving van de eer, de bescheidenheid, de eerlijkheid en de waardigheid van de leden van de orde" en tot het "treffen van tuchtmaatregelen wegens fouten die de leden in de uitoefening van hun beroep of naar aanleiding ervan begaan, alsook wegens zware fouten bedreven buiten de beroepsbedrijvigheid, wanneer die fouten de eer of de waardigheid van het beroep kunnen aantasten"², werden in het Koninklijk Besluit n° 79, zij het dan met enige vorm- en detailwijzigingen, doch zonder wezenlijke verandering, alleen maar regelingen overgenomen die reeds waren vervat in de Wet van 25 juli 1938.

Het arrest is, wat de toetsing van de wet aan de Grondwet betreft, veeleer impliciet dan expliciet. Het verschilt in dat opzicht nogal sterk van dat van 27 mei 1971, waarbij de toetsing van de wet aan de verdragen op een bijzonder uitdrukkelijke wijze werd geaffirméerd³.

In geen van de vier middelen was met zoveel woorden gesteld dat enige door het parlement vastgestelde bepaling in strijd zou zijn geweest met de Grondwet. Telkens was alleen kritiek uitgebracht op bepalingen van het Koninklijk Besluit n° 79. In drie middelen, het eerste, het tweede en het derde, werd beweerd dat door dit besluit de Grondwet was geschonden. In het tweede en het derde werd daarbij ook onderscheidenlijk een schending van de Machtigingswet van 31 maart 1967 en van de Wet van 25 juli 1938 aangeklaagd.

Doch het eerste en het tweede middel hadden betrekking op regelingen die, zoals zoëven werd aangeduid, reeds voorkwamen in de Wet van 25 juli 1938 en die, overeenkomstig de aan de Koning door de Wet van 31 maart 1967 gegeven machtiging tot "herziening" en "aanpassing" van de wetgeving betreffende de uitoefening der geneeskunde, in het Besluit n° 79 van 10 november 1967 zonder andere dan vorm- en detailwijzigingen waren overgenomen: het voor alle praktiserende artsen verplichte lidmaatschap van de orde, dat beweerd werd in strijd te zijn met artikel 20 van de Grondwet, en het uitoefenen van disciplinaire bevoegdheden door haar organen, dat beweerd werd in strijd te zijn met de artikelen 92 en 94 van de Grondwet. Het derde middel had betrekking op het uitoefenen door de Koning van een bevoegdheid tot opheffing van vigerende wettelijke bepalingen die hem expliciet door de Wet van 31 maart 1967 was opgedragen: dit werd beweerd een schending van artikel 67 van de Grondwet te zijn.

Onrechtstreeks en impliciet werd dus wel in die drie middelen de grondwettigheid van de Machtigingswet van 31 maart

1967 aangevochten evenals die van de Wet van 25 juli 1938, wier herziening en aanpassing zij had toegelaten.

Die middelen konden echter ook worden ontleed als zouden zij alleen maar de ongrondwettigheid van het Koninklijk Besluit n° 79 en niet die van de machtigingswet hebben aangeklaagd; daarbij moest dan worden ondersteld, zoals overigens in de formulering van het tweede middel, in verband met de artikelen 92 en 94 van de Grondwet, uitdrukkelijk was aangeduid, dat de bestreden bepalingen van het besluit in de machtigingswet geen voldoende juridische grondslag konden vinden.

Voor het overige was in het eerste middel, naast schending van de Grondwet, en in het vierde middel, zonder meer, schending van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens aangevoerd.

Op elk van de middelen antwoordt het Hof, zonder ook maar in enige mate melding te maken van het probleem van de toetsing van de wet aan de Grondwet of, voorzover nodig, van de wet aan het verdrag, na enkele korte en sober geformuleerde overwegingen, dat het "naar recht faalt".

Het arrest zou echter de vraag kunnen doen rijzen of het de machtigingswet dan wel het op grond daarvan genomen besluit aan de Grondwet toetst. Het zou dus wel enige dubbelzinnigheid kunnen vertonen op dit kapitale punt.

Van groot belang is evenwel het feit dat, enerzijds, het Hof zich in zijn antwoord op geen enkel van de met betrekking tot de beweerd schending van de Grondwet ontwikkelde middelen heeft beroepen op de bijzonder ruim geformuleerde termen van de machtigingswet om, daarvan uitgaande, vast te stellen dat aldus, zoals in de lijn van de oudere rechtspraak kon worden aangenomen, elke discussie over de grondwettigheid van het besluit uitgesloten was, en dat het, anderzijds, evenmin door overwegingen in verband met de interpretatie van de machtigingswet, zoals die welke het in 1950 had ontwikkeld in het arrest over de zaak Waleffe⁴, een meer directe behandeling van de grondwettigheidsvraag heeft vermeden.

Integendeel: telkens wordt de gestelde grondwettigheidsvraag rechtstreeks beantwoord.

In het arrest gaat het dus niet over het oplossen van problemen in verband met de toepassing of de interpretatie van een machtigingswet, doch over veel meer dan dat: het Hof onderzoekt de grondwettigheid van in 1938 door een wet ingevoerde en in 1967 krachtens een andere wet herziene en aangepaste regelingen en van de uitoefening van een door de wet aan de Koning toegestane delegatie tot opheffing, aanvulling, wijziging of vervanging van vigerende wetten.

Zij het met enige schroom, maar toch wel duidelijk genoeg, heeft de rechterlijke macht aldus op zich genomen een meer volledige uitoefening van haar taak: het handhaven van de rechtsorde in de staat.

Zeer duidelijk is alleszins de conclusie van de procureur-generaal, hoewel ook deze blijk geeft van enige voorzichtigheid wat betreft de ontleiding van de casuspositie.

Zijn beschouwingen over de toetsing van de wet aan de Grondwet worden ontwikkeld vanuit de overweging dat men te maken heeft met een geval waarin "het aangevoerde gebrek van ongrondwettigheid gelijk in deze zaak, aannemende dat het bevoezen zij, zijn principe in de wet zou vinden". Doch zij sluiten op de bedenking dat, naar de letter genomen, eiser aan het Hof wellicht "enkel heeft willen voorleggen de vraag van de overeenstemming van het besluit met de Grondwet", wat de procureur-generaal zich geneigd verklaard aan te nemen.

Wat hij over het probleem zelf zegt laat echter geen ruimte over voor enig misverstand: voor het eerst in de geschiedenis van de Belgische staat wordt bij het Hof van Cassatie in een conclusie van het openbaar ministerie op onduidelijke wijze het standpunt verdedigd dat de rechtbanken de wet aan de Grondwet mogen en moeten toetsen.

⁴ Cass. 20 april 1950, in zaak Waleffe, *Arr. Verbr.*, 1950, 517-519, en *Pas.*, 1950, I, 560-572, met conclusie van procureur-generaal L. CORNIL.

¹ Artikel 2 van het Koninklijk Besluit n° 79 van 10 november 1967 betreffende de orde der geneesheren. Vgl. artikel 2 van de Wet van 25 juli 1938 tot oprichting van de orde der geneesheren.

² Artikel 6, 2°, van het Koninklijk Besluit n° 79 van 10 november 1967. Vgl. artikel 4 van de Wet van 25 juli 1938. Zie ook artikel 16 van hetzelfde besluit en artikel 13 van dezelfde wet.

³ Cass. 27 mei 1971, inzake Fromagerie franco-suisse Le Ski, *Arr. Cass.*, 1971, 959-968; *J.T.*, 1971, 460-474, met conclusie van procureur-generaal W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH; *R.W.*, 1971-72, 424.

De procureur-generaal heeft die gedachte, die hij, in nog gereserveerde, maar toch reeds klare bewoordingen, had laten "doorschemeren"⁵ in de rede die hij tot het Hof had gericht bij de openingsvergadering van 3 september 1973⁶, thans, in zijn conclusie over de zaak *Le Compte*, uitvoeriger en in alle duidelijkheid uiteengezet, daarbij enige van de argumenten ontwikkelend die de toetsing van de wet aan de Grondwet kunnen verantwoorden en enige andere weerleggend die er tegen kunnen worden aangevoerd.

Hij vestigt terecht de aandacht op een paar nieuwe elementen: enerzijds op het feit dat de "normatieve akten" talrijker zijn geworden en een steeds breder terrein bestrijken en anderzijds op de gewijzigde verhouding tussen het nationaal en het internationaal recht. Aan beide wijdt hij belangwekkende beschouwingen, die verdienen met aandacht overwogen te worden.

Die nieuwe elementen hebben echter niet zozeer de gegevens van het probleem gewijzigd, dan wel de urgentie van een herziening van het traditionele standpunt van het Hof over wat GANSHOF terecht de "fundamentele vraag" noemt, aangetoond.

Sommige van de beschouwingen die voor of tegen de toetsing van de wet aan de Grondwet kunnen worden ingeroepen hebben slechts een betrekkelijk karakter: zo kan men met bepalingen zoals die van artikel 107 van de Grondwet, met het beginsel van de scheiding der machten of met wat al dan niet gezegd werd in de grondwetgevende vergadering gemakkelijk de ene zowel als de andere kant uit.

Meer gewicht hebben de principiële overwegingen, die welke reeds MARSHALL namens het opperste gerechtshof van de Verenigde Staten van Amerika in 1803 had uiteengezet in de uitspraak over *Marbury's* beroep tegen Madison en die nu ook GANSHOF bondig vooropstelt. Zij houden verband met het wezen en de aard zelf van de Grondwet en van de rechterlijke functie.

Zodra men aanneemt dat aan de Grondwet, als hoogste wet en basis van de rechtsorde in de staat, een groter gezag moet toekomen dan aan een gewone wet, moet daaruit noodzakelijkerwijze voortvloeien dat een gewone wet die met de Grondwet strijdig is niet anders dan nietig kan zijn. Anders heeft het onderscheid tussen de Grondwet en de gewone wetten geen zin meer en wordt de voorrang van de een op de andere een ijdel woord: het gaat niet op dat een gewone wet aldus in de praktijk een groter gezag zou hebben dan de Grondwet⁷.

Indien het de taak van de rechter is, recht te spreken over de geschillen die hem worden voorgelegd, dan moet hij, zo twee wetten met elkaar in tegenspraak zijn, uitmaken welke van beide bindend is. Is er een conflict tussen de Grondwet en een gewone wet, dan moet hij noodzakelijkerwijze de voorkeur aan de Grondwet geven, indien hij niet wil komen tot de absurde

consequentie dat de Grondwet de enige wet is waarvoor hij de ogen zou moeten sluiten⁸.

Bijzondere aandacht verdient in dit verband de in de conclusie geciteerde passus uit het *Répertoire* van DE BROUCKÈRE en TIELEMANS, waarin niet alleen de nadruk wordt gelegd op de plicht van de rechter om, in geval van twijfel over de grondwettigheid van de wet, de wet volgens de Grondwet te interpreteren⁹, doch ook in bijzonder duidelijke termen wordt gesteld dat hij, bij klaarblijkelijke tegenspraak tussen de wet en de Grondwet, veeleer de Grondwet dan de wet moet toepassen¹⁰.

DE BROUCKÈRE en TIELEMANS waren beiden lid geweest van de grondwetscommissie¹¹. Onder alle auteurs die sedert 1831 over de Grondwet geschreven hebben zijn zij wellicht degenen die het meest vertrouwd waren met de geest waarin zij tot stand kwam.

Men kan er zich slechts over verheugen dat deze opvatting over de taak van de rechter en over de onschendbaarheid van de Grondwet nu ook in dit land op het hoogste niveau van de rechterlijke macht wordt erkend. De Belgische rechters hebben zich, op enkele zeldzame uitspraken van lagere rechtbanken na, tot vóór 3 mei 1974 steeds gedragen alsof zij leefden in een staat waar geen formele suprematie van de Grondwet op de gewone wet bestond. Over haar naleving door regerings- en bestuursorganen waakten zij wel, zoals hogere rechtbanken ook waakten over haar naleving door lagere rechtbanken; niet over de naleving van de Grondwet door de wetgever zelf.

Sedert enige tijd had zich echter toch reeds een evolutie afgetekend waarbij werd aangenomen dat de rechtbanken, telkens wanneer enige twijfel kon bestaan over de juiste betekenis van een wetsbepaling, waarvan hun de toepassing werd gevraagd,

⁸ "It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is. Those who apply the rule to particular cases must of necessity expound and interpret that rule. If two laws conflict with each other, the courts must decide on the operation of each.—So if a law be in opposition to the Constitution, if both the law and the Constitution apply to a particular case, so that the court must either decide that case conformably to the law, disregarding the Constitution, or conformably to the Constitution disregarding the law, the court must determine which of these conflicting rules governs the case. This is of the very essence of judicial duty.—If, then, the courts are to regard the Constitution, and the Constitution is superior to any ordinary act of the legislature, the Constitution, and not such ordinary act, must govern the case to which they both apply.—Those, then, who controvert the principle that the Constitution is to be considered, in court, as a paramount law, are reduced to the necessity of maintaining that courts must close their eyes on the Constitution and see only the law" (*Ibid.*, inzonderheid 177-178 en 73).

⁹ "Toutes les fois que, dans un procès engagé devant elle, l'autorité judiciaire aura des doutes sur la constitutionnalité d'une disposition législative, elle doit l'interpréter suivant la constitution, et elle le peut sans porter atteinte à l'indépendance de la législature; car, d'un côté, il y a toujours présomption que le législateur n'a rien voulu d'inconstitutionnel, et, de l'autre, il n'y a point d'atteinte portée à l'existence de la loi, quand on se borne à l'interpréter dans le sens constitutionnel plutôt que dans un sens contraire" (C. DE BROUCKÈRE en F. TIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, dl. V, V^o Compétence, pp. 194-195, Brussel 1838).

¹⁰ "S'il y a entre la constitution et la loi une opposition si directe qu'il est impossible de les concilier par une interprétation raisonnable, c'est encore à la constitution que le juge doit donner la préférence et il peut la lui donner sans méconnaître l'indépendance de la législature, puisque, ne statuant jamais que sur des cas particuliers, il laisse subsister la loi en thèse générale; il ne la déclare ni bonne ni mauvaise, ni valable ni nulle, mais, ayant à choisir entre sa disposition et celle de la constitution qui lui est contraire, il juge le procès en appliquant la plus sacrée, la plus souveraine des deux" (*Ibid.*, p. 195).

¹¹ Zie, over de samenstelling van die commissie, W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober-november 1830)*, pp. 12-28, Brussel 1963.

⁵ Zie L.P. SUETENS, noot bij Rb. Brussel, 5 juni 1973, in zaak *Vandersmissen-Vastenaekel*, R.W., 1973-74, 1011-1016, inzonderheid 1015, voetnoot 24.

⁶ W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Overwegingen omtrent de kunst recht te spreken en de uitoefening van het rechterlijk ambt", R.W., 1973-74, 113-156, inzonderheid 118-119.

⁷ "The Constitution is either a superior paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and, like other acts, is alterable when the legislature shall please to alter it.—If the former part of the alternative be true, then a legislative act contrary to the Constitution is not law; if the latter part be true, then written constitutions are absurd attempts, on the part of the people, to limit a power in its own nature illimitable.—Certainly all those who have framed written constitutions contemplate them as forming the fundamental and paramount law of the nation, and, consequently, the theory of every such government must be, that an act of the legislature, repugnant to the Constitution, is void.—This theory is essentially attached to a written constitution, and is consequently to be considered, by this court, as one of the fundamental principles of our society" (*Marbury v. Madison* (1803), 1 *Cranch*, 137-180, inzonderheid 177, 2 *L.Ed.*, 60-74, inzonderheid 73).

redelijkerwijze moesten uitgaan van de onderstelling dat de wetgever niet de bedoeling kon hebben gehad de Grondwet te schenden en dat zij derhalve elke interpretatie van de wet in een met de Grondwet strijdige zin moesten afwijzen en aan de wet alleen een met de Grondwet overeenstemmende uitlegging mochten geven. Dit was met name de betekenis van het arrest van het Hof van Cassatie van 20 april 1950, inzake Waleffe, en van de conclusie van procureur-generaal CORNIL die eraan voorafging.

Blijkbaar is dat het moment geweest waarop in de rechtspraak van het Hof voor het eerst gehoor werd gegeven aan de eerste van beide beschouwingen van DE BROUCKÈRE en TIELEMANS, die nu in GANSHOF'S conclusie in herinnering zijn gebracht.

In die conclusie zelf wordt nu ook de tweede van die beschouwingen bijgetreden.

Dat het in dit land de rechters niet toegelaten was de wet aan de Grondwet te toetsen was tot dusver door velen als een axioma, waarvoor men elke bewijsvoering overbodig achtte, aangenomen.

Die tijd schijnt nu voorbij te zijn, zoals ook sedert 1971 die waarin men, net op dezelfde wijze, aannam dat wetten niet aan vroeger tot stand gekomen internationale overeenkomsten mochten worden getoetst.

Zo gaat de mythe van de onschendbaarheid van de wet teloor. Zij moet wijken niet alleen voor de verplichting van de rechter tot "inachtname van de gebiedende beginselen van het internationaal en het gemeenschapsrecht", doch nu ook voor het hem evenzeer bindende "grondprincipe van de gehoorzaamheid aan de Grondwet", waarnaar hij, "tot uitlegging en toepassing van het interne recht geroepen", zich richten moet¹².

"L'ordre constitutionnel n'est pas celui des considérations abstraites". Dat zei MAST enige tijd geleden in bijzonder gelukkige bewoordingen¹³. Hij gaf er wel een betekenis aan waarbij hij de rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet nogal duidelijk afwees en het liever aan de wetgever wilde overlaten in laatste instantie over de grondwettigheid van de wet te oordelen¹⁴. Maar beter kan men de door hem gebruikte woorden zo begrijpen dat de voorrang van de Grondwet op de gewone wet, iets dat toch wel een van de wezenlijkste beginselen van de constitutionele orde dient te zijn, niet alleen maar een abstracte bespiegeling mag blijven, doch een concrete werkelijkheid moet zijn.

De rechter moet, in volle onafhankelijkheid en onpartijdigheid, over de naleving van de Grondwet door de wetgever kunnen oordelen. Handelingen van de wetgever die met de Grondwet onverenigbaar zijn moet hij, rustig en zonder schroom, onverbindend verklaren.

Uiteraard dient hij daarbij blijk te geven van grote voorzichtigheid¹⁵. Evenmin als enige andere handeling mag hij een wet onverbindend verklaren indien de ongrondwettigheid ervan niet boven elke redelijke twijfel is komen vast te staan. Daarbij moet hij inzonderheid het onderscheid weten te maken tussen beleidsvragen en rechtsvragen: de eerste heeft hij niet op te lossen, wel de tweede.

Maar zowel als parlement en regering, elk in hun eigen kring van bevoegdheden, in volle onafhankelijkheid over beleidsvragen hebben te oordelen, zo dient de rechter even onafhankelijk over rechtsvragen te beslissen. Tot die rechtsvragen behoren ook die betreffende de verenigbaarheid van de handelingen der volksvertegenwoordiging met de Grondwet.

¹² W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, R.W., 1973-74, 118.

¹³ Te Leuven tijdens de Journées Dabin in oktober 1971. Zie *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, p. 528, Brussel 1973.

¹⁴ *Ibid.*, p. 527.

¹⁵ Zie hierover o.m. F. DUMON, "De toetsing van de wet aan de grondwet", in *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Jaarboek XI, 1967-1968*, pp. 22-59, inzonderheid pp. 53-54, Zwolle, s.d.

In de volheid van de uitoefening der rechterlijke macht, zoals die door artikel 30 van de Grondwet aan de hoven en rechtbanken is toegewezen, is de toetsing van de wet aan de Grondwet begrepen.

Jan De Meyer

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER—25 JUNI 1974

Voorzitter: de h. Naulaerts

Raadsheer-verslaggever: de h. Meeùs

Eerste advocaat-generaal: de h. Dumon

Advocaat: mr. J. Bultinck

1. Wetten en besluiten—Toetsing van ingevolge een opdrachtwet uitgevaardigde koninklijke besluiten—2. Vereniging—Vrijheid van vereniging—Orde der geneesheren—Verplichte inschrijving—Rechten van de mens—3. Cassatie—Bevoegdheid—Wet—Europees Sociaal Handvest—4. Tuchtrecht—Hoven en rechtbanken—Raden van de Orde der geneesheren—5. Wetten en besluiten—Grondwet—Uitbreiding van de verordenende macht van de Koning—Geneeskunst—6. Rechten van de mens—Tuchtrecht.

1. Ongegrond is het middel dat een arrest verwijt dat het art. 107 Grondwet geschonden heeft door alleen maar na te gaan, of de inhoud van de Koninklijke Besluiten nrs. 78 en 79 van 10 november 1967 niet buiten de in de Wet van 31 maart 1967 vervatte aangelegenheden gaat, als blijkt dat het arrest bovendien in verband met in conclusie opgeworpen middelen onderzocht heeft, of die besluiten niet in strijd zijn met bepalingen van de Grondwet en van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

2. De verplichte inschrijving op de lijst van een orde die, zoals de Orde der geneesheren, een publiekrechtelijke instelling is welke als opdracht heeft te waken over de naleving van de plichtenleer en de instandhouding van de eer, de discretie, de eerlijkheid en de waardigheid van haar leden, kan niet als onverenigbaar met de in art. 20 Grondwet vastgelegde vrijheid van vereniging beschouwd worden.

De regel van de verplichte inschrijving op de lijst van de Orde der geneesheren overschrijdt niet de grenzen van de beperkingen die art. 11, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor de bescherming van de gezondheid toestaat, en hij heft derhalve het recht zelf op vrijheid van vereniging in de zin van dat artikel niet op.

3. Daar het Europees Sociaal Handvest noch de instemming van de wetgevende kamers heeft verkregen noch geratificeerd werd, maakt het geen wet uit in de zin van art. 608 Ger. W.

4. Tuchtvervolgingen en het uitspreken van tuchtmaatregelen zijn in principe vreemd aan de geschillen waarvan de kennisneming door art. 92 Grondwet bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehouden wordt.

Aan de raden van de Orde der geneesheren is geen bevoegdheid gegeven om te beslissen over de geschillen waarvan de kennisneming door art. 92 Grondwet bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehouden is,

onder andere om te beslissen over het recht op vrije meningsuiting, over de vrijheid van vereniging of over het recht op arbeid, doch alleen om uitspraak te doen over tuchtfouten en tuchtsancties.

5. Art. 78 Grondwet staat toe, dat een bijzondere wet, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, de uitoefening van de verordenende macht van de Koning buiten de door art. 67 Grondwet gestelde grenzen uitbreidt.

Op grond van de Wet tot bevoegdverklaring van 31 maart 1967 heeft het K.B. nr. 79 van 10 november 1967 tot opheffing van de Wet van 25 juli 1938 kunnen beslissen.

In zoverre het K.B. van 25 maart 1969 de datum bepaalt waarop de Wet van 25 juli 1938 wordt opgeheven, is het regelmatig genomen ter uitvoering van het K.B. nr. 79 van 10 november 1967, overeenkomstig art. 67 Grondwet.

6. De bepaling van lid 1 van art. 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is niet toepasselijk op procedures die in tuchtzaken zijn ingesteld.

Le Compte

Conclusie van eerste advocaat-generaal F. Dumon

Eiser werd vervolgd ter zake van, als geneesheer de geneeskunde uitgeoefend te hebben gedurende de schorsing van 6 weken hem opgelegd door een beslissing van de provinciale raad van de Orde der geneesheren van West-Vlaanderen.

Het vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Veurne, dat eiser aan deze telastlegging schuldig verklaard en hem uit dien hoofde veroordeeld had, werd door het bestreden arrest bevestigd.

Vijf middelen worden door eiser voorgesteld.

In het eerste middel betoogt hij, dat de bepalingen van de koninklijke besluiten nrs. 78 en 79 van 10 november 1967, betreffende de geneeskunst en de Orde der geneesheren, dienen getoetst te worden niet enkel aan de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning, maar ook aan andere wettelijke en grondwettelijke bepalingen en ook aan de "kracht van wet bezittende internationale verdragsbepalingen".

Het middel voert aan, dat het arrest zich tot dit eerste toezicht zou hebben beperkt en niet geantwoord heeft op de conclusie, die het hof van beroep verzocht dit dubbel toezicht te doen.

De stelling van de eiser, in zover zij een jurisdictionele toetsing van bedoelde koninklijke besluiten betreft, is vanzelfsprekend gegrond; zij steunt op essentiële principes van ons staatsrecht; zij wordt overigens — zoals hierna aangetoond zal worden — door het bestreden arrest geenszins tegengesproken, expliciet of impliciet.

Al de juridische normen zijn, in ons recht, aan hogere normen ondergeschikt; de wet is aan de Grondwet ondergeschikt en mag niet de in ons recht vigerende normen van internationaal recht niet strijdig zijn.

De normen, uitgevaardigd door een koninklijk besluit, dienen in overeenstemming te zijn, én met de Grondwet, én met de hierboven vermelde internationale bepalingen, én met de wetten van de wetgevende macht én met de decreten van de cultuurraden.

Een koninklijk besluit genomen met toepassing van artikel 67 van de Grondwet dient met de wet waarvan het de uitvoering verzekerde in overeenstemming te zijn¹ en mag noch de andere

wetten, noch de decreten, noch de bepalingen van de Grondwet en van de hierboven bedoelde internationale bepalingen schenden.

Gelijkaardige principes gelden voor de koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van kaderwetten; zij dienen de decreten, de wetten, de Grondwet en de internationale bepalingen te eerbiedigen en mogen niet buiten het "kader" van de wet die aan de uitvoerende macht ruime bevoegdheden heeft toegekend, treden.

Gelijkaardige principes gelden eveneens voor de koninklijke besluiten die genomen worden op grond van opdrachtwetten (met toepassing van artikel 78 van de Grondwet); wetten die aan de Koning o.a. normatieve bevoegdheden toekennen ofwel louter voor een bepaalde stof², — wij komen hierna op deze aangelegenheid terug —, ofwel voor verscheidene en diverse aangelegenheden zoals o.a. door de wet van 31 maart 1967 werd beslist —, een bevoegdheid die zich kan uitstrekken — en dit is het geval voor even vermelde wet van 31 maart 1967 — tot het opheffen, het aanvullen, het wijzigen of het vervangen van wettelijke bepalingen.

Betreffende de opdrachtwetten in het algemeen en in het bijzonder die wetten welke machten aan de Koning toekennen in een bijzondere materie, schrijft Staatsraad MEES: "Die wetten kennen aan de Koning op grond van artikel 78 van de Grondwet de bevoegdheid toe regelingen te treffen die niet kunnen worden beschouwd als strekkende tot uitvoering van wet een in de zin van artikel 67 van de grondwet m.a.w. regelingen die de Koning in geen geval zonder uitdrukkelijke opdracht van de wetgever zou kunnen tot stand brengen (...). Het komt (ook) vaak voor dat in gewone wetten of kaderwetten bepalingen vervat zijn die een dergelijke bevoegdheid toekennen"³.

Ik verwijs ook, betreffende artikel 78 van de Grondwet, naar de conclusie van de h. procureur-generaal GANSBLOF VAN DER MEERSCH vóór het arrest van 3 mei 1974.

Is de bevoegdheid die aan de Koning door een wet wordt verleend niet beperkt tot de regeling van een welbepaalde aangelegenheid of, liever, van één bepaald gebied, maar slaat zij op ruimere en verscheidene gebieden, dan spreekt men niet louter van opdrachtwet maar wel van wetten die "bijzondere machten" of zelfs, "uitzonderlijke machten toekennen"⁴.

De beslissingen welke door de uitvoerende macht op grond van deze opdrachtwetten worden genomen behouden hun kenmerken van akten van de uitvoerende macht; zij worden niet genomen, zoals de besluitwetten van 1914-1918, door de Koning als tak van de wetgevende macht of, zoals de besluitwetten van 1940-1944, door de Ministers, in raad vergaderd, die de wetgevende attributies van de Koning waarnamen.

Het instituut van toekenning van bijzondere of uitzonderlijke machten aan de uitvoerende macht, welke toekenning deze in staat stelt maatregelen, o.a. normen, te nemen of uit te vaardigen die, normaal, tot de attributies van de wetgevende macht behoren, en die de uitvoerende macht ook in staat stelt, wetten op te heffen, te wijzigen, aan te vullen of te vervangen, kennen gewis ook andere landen.

In Frankrijk behouden de "ordonnances", genomen ingevolge een wet die aan de regering toestaat "de prendre par ordonnance, pendant un temps limité, des mesures qui sont normalement

tikel 67 van de Grondwet haar toekent de strekking van de wet niet te verruimen noch te beperken (...) toch komt het de Koning toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden, welke daaruit natuurlijk voortvloeien volgens de geest die aan het ontwerpen van de wet ten grondslag lag en de doeleinden die zij nastreeft" (Cass., 28 november 1924, *Bull. en Pas.*, 1925, I, 25; Cass., 15 maart 1965, *ibid.*, 1965, I, 740, en 5 mei 1970, *Arr. Cass.*, 1970, 823).

² Raadpl. o.a. K. MEES, "Delegatie van wetgevende bevoegdheid", *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland—Jaarboek 1963-1964*.

³ en ⁴ K. MEES, "Delegatie van wetgevende bevoegdheid in België", *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland—Jaarboek 1963-1964*, pp. 19-21.

¹ "De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen" (Grondwet, art. 67). "Al vermag de uitvoerende macht bij de uitoefening van de opdracht welke ar-

du domaine de la loi"⁵, de waarde van een beslissing van de uitvoerende macht. Zij verkrijgen dan alleen waarde van wet wanneer zij door het Parlement worden geratificeerd⁶.

In Nederland schijnen ook de algemene maatregelen van bestuur of de koninklijke besluiten, op grond van een wet die "wetgevende bevoegdheden delegeert", handelingen van de uitvoerende macht te blijven⁷.

In Groot-Brittannië zijn de normatieve beslissingen van de uitvoerende overheid een "delegated legislation" en blijven zij handelingen van de uitvoerende macht, welke onderworpen zijn aan het normaal en ook aan een bijzonder toezicht van het Parlement⁸ zelfs wanneer, in oorlogstijd, de uitvoerende macht uitzonderlijke machten heeft verkregen⁹. De rechterlijke toetsing blijft ook bestaan.

Hoewel, tegenwoordig, wegens de zeer uitgebreide machten welke aan de uitvoerende macht zijn toegekend het judiciale toezicht dikwijls moeilijk wordt¹⁰ is deze controle een essentieel beginsel van het Britse recht: It is axiomatic that all enactments made subordinatedly (...) are subject to the test whether or not they fall within the periphery of the power thus conferred. If they do not, they are of none effect (...). This independent scrutiny is one of the cardinal principles (...) of constitutional checks and balances."¹¹

De hoven en rechtbanken dienen in Groot-Brittannië te onderzoeken of de reglementaire beslissing niet *ultra vires* getreden is, d.w.z.: of ze

- 1° de toegekende machten niet heeft overschreden,
- 2° de opgelegde bijzondere voorwaarden is nagekomen, b.v. het advies heeft ingewonnen van een bepaalde overheid, lichaam of groepering,
- 3° de regels die de essentiële rechten en vrijheden van de individuen beschermen, niet zonder, een speciaal en uitzonderlijk verlof, heeft geschonden¹².

Indien de normatieve beslissingen van de uitvoerende macht het karakter of de waarde van een Act of Parliament (d.w.z. van de wetgevende macht) hadden, zou het judiciale toezicht uiteraard uitgesloten zijn, aangezien in Groot-Brittannië, wegens de afwezigheid van een grondwetgevende macht, wetten en grondwet een gelijke juridische waarde hebben.¹³

Maar in Groot-Brittannië, enerzijds, zelfs wanneer een normatieve beslissing van de uitvoerende macht door de wetgevende Kamers geratificeerd werd, behoudt zij het kenmerk van een handeling van de uitvoerende macht die het judiciale toezicht mogelijk maakt¹⁴, en anderzijds, wanneer, uitzonderlijk, het Parlement gepoogd heeft een dergelijke beslissing met een wet gelijk te stellen, heeft dit hevige reacties veroorzaakt¹⁵.

De koninklijke besluiten die werden genomen o.a. op grond

van opdrachtwetten die bijzondere machten aan de Koning hebben verleend – en de koninklijke besluiten nrs 78 en 79 van 10 november 1967 betreffende de geneeskunst en de Orde der geneesheren zijn dergelijke koninklijke besluiten – worden noodzakelijkerwijze onderworpen aan een dubbel toezicht:

a) Zijn zij de door de opdrachtwetten toegekende machten niet te buiten gegaan?

b) Hoewel in het raam van deze machten gebleven, hebben zij niet de grondwettelijke of andere wettelijke bepalingen, decreten of hierboven reeds genoemde internationale regels geschonden? Hebben zij o.a. dergelijke wettelijke bepalingen geschonden wanneer aan de uitvoerende macht de opdracht niet werd gegeven ze eventueel te wijzigen of op te heffen? (hetgeen ook een overschrijving van de toegekende machten zou betekenen).

Indien één van deze vragen bevestigend zou dienen beantwoord te worden zou aan het rechtscollege de verplichting opgelegd worden toepassing van dergelijke koninklijke besluiten te weigeren.

Men moet gewis ook de louter theoretische hypothese in aanmerking nemen waarin de opdrachtwetten aan de uitvoerende macht de macht toegekend zouden hebben grondwettelijke of internationale bepalingen te schenden.

Een koninklijk besluit dat, in dergelijke omstandigheden, deze grondwettelijke of internationale bepalingen zou geschonden hebben, zou gewis in het kader van de gegeven opdracht gebleven zijn. Desniettemin zouden m.i. ook in dit geval – misschien zeer theoretisch – de rechtscolleges moeten weigeren een dergelijk koninklijk besluit toe te passen, ten eerste, omdat bedoelde internationale bepalingen door al de machten dienen nageleefd te worden – uitgezonderd misschien wat de grondwetgevende macht betreft en ten aanzien van zekere internationale regels – en ten tweede, wat de grondwettelijke bepalingen betreft, om de redenen die hier reeds op 3 mei 1974 met bijzonder gezag werden uiteengezet en waarop ik hierna nog summier zal terugkomen.

Men heeft somtijds doen gelden, dat, aangezien sommige koninklijke besluiten genomen op grond van een opdrachtwet later – na de periode van de toegekende opdracht – slechts door een wet kunnen ingetrokken of gewijzigd worden, hieruit noodzakelijk zou blijken dat deze koninklijke besluiten het karakter van een wet hebben.

Sommigen zijn ook geneigd te denken dat de koninklijke besluiten die ingevolge een opdrachtwet wettelijke bepalingen mogen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, noodzakelijk en uiteraard het karakter van een wet dienen te hebben. Deze zienswijze werd onlangs meermaals naar voren gebracht door verscheidene leden van de wetgevende kamers¹⁶.

Beide opvattingen kunnen niet bijgetreden worden. Immers:

1° Zoals de heer BRUSSELMANS reeds in 1934 verklaarde – en zijn gezag werd ingeroepen tijdens de voorbereiding van de wet van 31 maart 1967¹⁷ –:

"Indien deze koninklijke besluiten regelingen zijn in alles gelijk aan de gewone koninklijke besluiten, hoe kan men dan uitleggen dat zij slechts kunnen ingetrokken of gewijzigd worden krachtens een wet?

"Het antwoord is gemakkelijk.

"De wet verleent voor bepaalde tijd bijzondere volmachten aan de Koning.

"De Koning kan, gedurende deze periode, alle daarop betrekkelijke regelingen maken en vernietigen.

"Bij het verstrijken van de bijzondere volmachten, verliest de Koning zijn bevoegdheid op dit punt. Voortaan heeft hij het recht niet meer het werk te vernietigen, dat hij gedaan heeft, evenmin het recht het aan te vullen.

¹⁶ Raadpl. verslag van de Parlementaire Commissie, *Parl. Besch., Senaat*, 1972-73, nr. 427, p. 26; bijlagen, pp. 170 en 174; verslag, pp. 114, 115, 172-174.

¹⁷ *Parl. Besch., Kamer*, 1966-67, nr. 356-9, verslag namens de Speciale Commissie, p. 39.

⁵ Franse Grondwet van 1958, artikel 38.

⁶ Raadpl. HAURIU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e éd., p. 757; RIVERO, *Droit administratif*, 2e éd., 1962, n° 62.

⁷ Raadpl. o.a. W.J. VAN EIJKERN, Preadvies, "Delegatie van wetgevende bevoegdheid", *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland—Jaarboek 1963-1964*.

⁸ Zie WADE en PHILIPS, *Constitutional Law*; en JOHN E. KERSELL, *Parliamentary Supervision of delegated legislation*, London 1960.

⁹ Sir C.K. ALLEN, *Law in the making*, Oxford 1958, p. 550. Zie ook GILBERT TIXIER, *Le contrôle judiciaire de l'administration anglaise*, pp. 104-110.

¹⁰ Zie infra.

¹¹ Sir C.K. ALLEN, *Law in the making*, Oxford 1958, pp. 549, 550.

¹² P. MYERS, *An Introduction to Public Administration*, London 1970, pp. 166-167. Raadpl. ook B. SCHWARTZ and H.W.R. WADE Q.C., *Legal control of government—Administrative Law in Britain and the United States*, Oxford, 1972, pp. 102, 103, 210, 211.

¹³ Zie infra.

¹⁴ Sir C.K. ALLEN, *op.cit.*, pp. 549-550.

¹⁵ Zie infra.

"Alleen de wetgever die opnieuw zijn normale bevoegdheid overgenomen heeft, zal nog mogen ingrijpen.

"Indien de wetgever voortaan alleen bevoegd is, is zulks niet wegens de bijzondere rechtskundige aard van de zogenaamde besluitwet, maar wegens een wijziging van bevoegdheid, welke inmiddels ingetreden is".

2° Talrijke wetten, genomen met toepassing van artikel 78 van de Grondwet, kennen aan de uitvoerende macht de macht toe om in bepaalde en beperkte domeinen wettelijke bepalingen te wijzigen of af te schaffen. Men heeft nochtans nooit kunnen beweren dat, om die enkele reden, de op grond van dergelijke wetten genomen koninklijke besluiten de waarde van een wet hebben. Ik vermeld o.a. de volgende wetten, die in bepaalde aangelegenheden dergelijke machten aan de Koning hebben toegekend en die geenszins wetten van bijzondere of uitzonderlijke machten worden geheten :

a) de wet van 18 februari 1969, betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen inzake vervoer over de weg, spoorweg of waterweg ;

b) de wet van 6 november 1970, tot aanvulling van de wet van 28 juli 1961, houdende goedkeuring van het internationaal verdrag inzake visserij in het Noord-Oostelijk deel van de Atlantische Oceaan ;

c) de wet van 29 juni 1971, tot wijziging van de wet van 15 februari 1961, houdende oprichting van een landbouw investeringsfonds ;

d) de wet van 18 juli 1973, houdende goedkeuring van het verdrag inzake de bescherming van de biologische hulpbronnen van het Zuid-Oostelijk deel van de Atlantische Oceaan ;

e) de wet van 20 juli 1973 inzake overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, leveringen en diensten en de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag tot oprichting van de E.E.G. en de door dit verdrag genomen besluiten ;

f) de wet van 20 juli 1973 inzake het gebruik der talen ;

g) de wet van 16 juni 1919 betreffende de gerechtskosten in strafzaken en in burgerlijke zaken ;

h) de wet van 10 juni 1937 betreffende de inrichting en de bevoegdheid van sommige instellingen tot nut van 't algemeen.

Al deze wetten staan de Koning toe, bij wege van koninklijke besluiten, in de bijzondere aangelegenheden door deze wetten bedoeld, wetsbepalingen te wijzigen, op te heffen of aan te passen¹⁸.

De wetten die *uitzonderlijke machten* aan de Koning hebben toegekend - wetten van 7 september 1939, 14 december 1944 en 23 maart 1945 - hebben bepaald dat de koninklijke besluiten op grond van die wetten genomen, die besluitwetten worden geheten, kracht van wet (de wet van 7 september 1939 bepaalt dat deze besluiten "wetskrachtige beschikkingen" zijn (ont "force de loi") en de wet van 23 maart 1945 dat zij kracht van wet hebben ("force de loi")) hebben, en hieruit wordt afgeleid dat toetsing van hun grondwettigheid uitgesloten is.

Ik preciseer nog eens dat de wet van 31 maart 1967, op grond waarvan de koninklijke besluiten nrs. 78 en 79, inzake geneeskunst en Orde der geneesheren, werden genomen, een wet is die bijzondere machten en geen "uitzonderlijke machten" heeft toegekend en dat nooit beslist werd dat dergelijke koninklijke besluiten kracht van wet hebben.

Ook in andere landen werden pogingen aangewend om sommige dergelijke normatieve beslissingen, door de uitvoerende macht uitgevaardigd, aan het juridisch toezicht te onttrekken.

In Nederland heeft de wetgever somtijds pogingen gedaan om

¹⁸ De Wet van 14 februari 1961 die aan de Koning de opdracht had toevertrouwd ten einde, niettegenstaande het bepaalde in art. 3 van de Grondwet, gemeenten samen te voegen of hun grenzen te wijzigen, bepaalt dat de koninklijke besluiten die dergelijke beslissingen nemen eerst in werking treden nadat zij ingevolge een ratificering door de wetgevende kamers kracht van wet zullen verkregen hebben (zie art. 91 van de wet).

maatregelen of besluiten genomen op grond van een "delegatie van wetgevende bevoegdheid", aan het oordeel van de rechter te onttrekken. "Zo bepaalt artikel 2 van de In- en uitvoerwet, dat de Kroon van de verleende delegatie gebruik kan maken indien bepaalde gebruikelijke omstandigheden daartoe 'naar Ons oordeel' (van de Kroon) nopen. Het is echter dubieus of het beoogd doel met deze formule volledig werd bereikt en of de rechter de vraag of de Kroon in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs tot het bewuste oordeel had kunnen komen, toch niet aan zich zal trekken"¹⁹.

In Groot-Brittannië kent men wat de clause van Hendrik VIII wordt genoemd, volgens welke een verordening genomen ter uitvoering van de wet verondersteld wordt de wet zelf te zijn. Een dergelijke bepaling werd nog in de Housing en Planning Act van 1909 aangetroffen.

Het House of Lords besliste in 1931 dat het judicair toezicht hierdoor niet uitgeschakeld kon worden²⁰.

De Commissie Graaf Donoughmore, opgericht door een beslissing van de Lord High Chancellor, heeft in 1932 dergelijke clause uitdrukkelijk afgekeurd.

Moderne wetten hebben nochtans aan de regering en aan de administratieve overheden zeer ruime machten verleend die het juridisch toezicht zeer moeilijk maakten of maken.

Deze machten worden somtijds op zo vage en brede wijze opgevat dat de noodzakelijkheid zelve van het juridisch toezicht schijnt uitgesloten te worden : zo b.v. verlenen a) the Supplies and Services Act 1947 de macht om "ensuring that the whole resources of the community are available for use (...) in a manner best calculated to serve the interests of the community", b) andere Acts het recht om maatregelen te nemen welke aan de bevoegde minister "appear to be necessary" of welke hij "reasonable cause has to believe" dat ze noodzakelijk zijn²¹.

Het principieel probleem van de verenigbaarheid van de verordeningen met de machten die aan de uitvoerende macht werden gedelegeerd blijft nochtans bestaan en ook dat van de inachtneming door deze verordeningen van regels van andere Acts of Parlement en van de common law zoals die welke de vrijheden van de individuen beschermen²².

De gelijkstelling van een beslissing van de uitvoerende macht met een wet zou in Groot-Brittannië het juridisch toezicht kunnen uitsluiten om de eenvoudige reden dat, daar de wetgevende macht ook de grondwetgevende macht is en dat de eerste om het even welke normatieve beslissing mag wijzigen of afschaffen, zelfs indien, wegens haar aanzien of haar weerslag op de rechten van de individuen of op de politieke instellingen deze beslissing de benaming "constitutional rule" krijgt.

Deze toestand verschilt in wezen van ons juridisch stelsel waarin de wetgevende macht aan de beslissing van de grondwetgevende macht onderworpen is.

Kortelings werd door procureur-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH met gezag en afdoend voor uw Hof overwogen, na aan ons grondwettelijk stelsel herinnerd te hebben - i.h.b. aan de artikelen 30, 92, 93 en 94 van de Grondwet : "Ligt het, bij conflict tussen twee wetten of tussen de wet en de Grondwet, niet in het wezen van de rechtersopdracht te zeggen welke van beide moet toegepast worden wanneer deze beslissing nodig is om hem in staat te stellen uitspraak te doen ? Wordt door de weigering de wet aan de Grondwet te toetsen, aan de wet geen grotere rechtskracht gegeven dan die van de Grondwet zelf, waaraan de wet nochtans ondergeschikt is en haar geldigheid

¹⁹ W.J. VAN EIJKERN, Preadvies, "Delegatie van wetgevende bevoegdheid", bl. 49, *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland—Jaarboek 1963-1964*, p. 56.

²⁰ G. TIXIER, *Le contrôle judiciaire de l'administration anglaise*, 1954, p. 101.

²¹ Raadpl. o.a. C.K. ALLEN, *Law in the making*, pp. 551 tot 554.

²² Zie supra.

ontleent, en bijgevolg aan de geconstitueerde macht de primau-teit boven de constituerende macht toegekend?"

De jurisdictionele functie waarmee een rechterlijke macht be- kleeft is leidt noodzakelijk – tenzij dit haar uitdrukkelijk door de Grondwet zou verboden zijn – in geval van een conflict tussen twee normen, tot toepassing door de rechter van de hogere norm of van de norm waarvan de naleving zich aan al de overheden opdringt.

Zelfs indien door de opdrachtwet aan de koninklijke besluit- ten de benaming van beslissingen die de kracht van wet hebben wordt verleend, kan derhalve het jurisdictioneel toetsingsrecht van hun grondwettigheid niet uitgesloten worden.

Maar, nog eens, het probleem rijst hier niet daar de koninklijke besluiten nrs. 78 en 79 van 10 november 1967 werden ge- nomen op grond van een wet die geen uitzonderlijke maar lou- ter bijzondere machten had toegekend, en door niemand werd beweerd dat deze koninklijke besluiten de kracht van een wet hebben met het gevolg dat het normaal jurisdictioneel toezicht zou kunnen uitgesloten worden.

Het hof van beroep heeft ten deze het dubbel toezicht dat ik hierboven beknopt heb beschreven uitgeoefend. Het heeft geens- zins beslist, zoals het eerste middel doet gelden, dat slechts hoefde nagegaan te worden of de koninklijke besluiten nrs. 78 en 79 niet buiten de machten traden die aan de Koning werden toegekend door de wet van 31 maart 1967.

Het arrest onderzoekt ook, of bedoelde koninklijke besluiten in strijd zijn met de bepalingen van de artikelen 20, 67 en 92 van de Grondwet en de artikelen 6 en 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamen- tele vrijheden.

Het verwijt van schending van artikel 107 van de Grondwet is derhalve ongegrond, en het arrest heeft de conclusie van eiser, die betoogde dat een dergelijk dubbel toezicht diende uitgeoef- end te worden, beantwoord.

Het *tweede middel* is afgeleid uit schending van artikel 20 van de Grondwet en artikel 11–1 van het Verdrag tot bescher- ming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrij- heden, doordat het bestreden arrest toepassing maakte van bepa- lingen van de koninklijke besluiten nrs. 78 en 79 op grond waarvan eiser veroordeeld werd ter zake van, als geneesheer, de geneeskunde te hebben uitgeoefend gedurende een schorsing hem opgelegd door de Provinciale Raad van de Orde der geneesheren, welke koninklijke besluiten bepalen dat de uitoefening van de geneeskunde in België afhankelijk gesteld wordt van de gedwon- gen toetreding van de arts tot gezegde Orde en dienvolgens van de onderwerping van de arts aan de jurisdictionele organen van die Orde, terwijl het opleggen van gezegde toetreding en onder- werping indruisen tegen het beginsel van de vrijheid van vere- niging gegeven door de artikelen 21 van de Grondwet en 11 van het Verdrag.

Een gelijkaardig middel werd reeds door uw arrest van 3 mei 1974 beantwoord. U hebt beslist, dat de verplichte inschrijving op de lijst van een Orde die, als de Orde der geneesheren, een publiekrechtelijke instelling is welke als opdracht heeft te wa- ken over de naleving van de plichtenleer en de instandhouding van de eer, de discretie, de eerlijkheid en de waardigheid van haar leden, niet als onverenigbaar met de vrijheid van vere- niging, vastgesteld in artikel 20 van de Grondwet, kan beschouwd worden.

Betreffende de aangevoerde schending van artikel 11 van het Verdrag van Rome, dient geantwoord te worden dat artikel 11, lid 2, van dit Verdrag bepaalt dat de uitoefening van het recht van vereniging aan beperkingen kan worden onderworpen welke door de wet zijn voorzien en die in een democratische samenle- ving nodig zijn, o.m. voor de bescherming van de gezondheid. De koninklijke besluiten betreffende de opdrachten en machten van de Orde der geneesheren hebben gewis de grenzen niet over- schreden van de beperkingen van de uitoefening van het recht van vrijheid van vereniging die door bedoeld Verdrag worden toegelaten.

Het *derde middel* werd ook op dezelfde wijze en in dezelfde bewoordingen op 3 mei 1974 aan het Hof voorgelegd.

Het doet gelden, dat het bestreden arrest een beslissing sanc- tionneert "genomen door een jurisdictioneel orgaan ingericht door het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 (...)" en uitspraak doet over het burgerlijk recht van eiser de geneeskun- de uit te oefenen, terwijl de Provinciale Raad van de Orde der geneesheren aldus, ingevolge het koninklijk besluit, bevoegdhe- den gekregen heeft om uitspraak te doen over burgerlijke rech- ten, zoals het recht op vrije meningsuiting, het recht van vere- niging en het recht op arbeid.

Ik moge twee voorafgaande opmerkingen maken :

Het middel voert schending van het Europees Sociaal Hand- vest van 18 november 1961 aan ; er dient nochtans opgemerkt te worden dat deze internationale handeling noch de instemming van de wetgevende kamers verkregen heeft, noch door de Ko- ning werd geratificeerd en dat zij derhalve tot nog toe geen wet vormt in de zin van artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek.

De rechten van meningsuiting, van vrijheid van vereniging en het recht om een beroep te mogen uitoefenen – nl. de genees- kunde – zijn weliswaar burgerlijke rechten. Zij maken essentiële persoonslijksrechten uit, die uiteraard burgerlijke rechten zijn in de zin van artikel 92 van de Grondwet.

De h. procureur-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH ver- klaarde in zijn conclusie vóór het arrest van 21 decem- ber 1956,²³ dat de wetgever de bevoegdheid van de gewone rechtscollages niet zou kunnen uitsluiten, met toepassing van artikel 93 van de Grondwet, "à l'égard des droits fondamen- taux expressément garantis par la Constitution, ni des autres droits civils dont l'objet est l'intérêt privé des personnes dans leurs rapports avec les autres personnes privées comme dans leurs rapports avec la puissance publique".

De door het middel bedoelde subjectieve rechten kunnen ge- wis geen politieke rechten uitmaken, noch in de enge nog in de brede betekenis.

Dergelijke politieke rechten, zoals de h. procureur-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH ook opmerkte, zijn i.h.b., "tant les droits de participation active à l'exercice de la souveraineté (...) que les droits de bénéficier en tant que citoyen ou d'ad- ministré de la distribution des services que la puissance publi- que procure au titre de droit aux citoyens".

Wanneer een disciplinaire overheid een tuchtsanctie oplegt, zelfs de sanctie van ontzetting, van schorsing of van schrapping van de lijst der Orde uitspreekt, omdat b.v. door een publikatie ofwel een ambtenaar (sanctie van ontzetting of van schorsing) te kort gekomen is aan de verplichtingen van terughoudendheid of van onpartijdigheid die aan het openbaar ambt verbonden zijn, ofwel een geneesheer (sanctie van schorsing of van schrapping) de eer, de discretie, de eerlijkheid, de waardigheid van de Orde der geneesheren gekrenkt heeft, doet zij geen uitspraak over de burgerlijke rechten van vrijheid van meningsuiting of van vrijheid van uitoefening van een beroep. Zij doet uitsluitend uitspraak over de gedraging van de ambtenaar of van de genees- heer i.v.m. de verplichtingen welke zij hebben ten opzichte van het ambt of van het beroep die zij vrijelijk aangenomen hebben uit te oefenen en die dienen uitgeoefend te worden op een wijze die de belangen waarvoor zij bestaan moeten dienen en vrijwa- ren²⁴.

De Provinciale Raden van de Orde der geneesheren, wanneer zij de bevoegdheden uitoefenen welke hun door het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 werden verleend, spreken zich niet uit over de genotsbekwaamheid of de handelingsbe- kwaamheid in verband met o.a. de vrijheden en rechten van meningsuiting, van vereniging en van uitoefening van een be- roep. Zij spreken zich niet uit over de draagwijdte van bedoelde vrijheden en hun eventuele beperkingen, zoals zij bestaan of wettelijk toegelaten zijn, ten opzichte van *al de burgers, al de individuen* die zich op de genotsbekwaamheid van deze rechten

²³ Bull. en Pas., 1957, I, 430, i.h.b. p. 455.

mogen beroepen. Zij doen uitsluitend uitspraak in verband met de belangen van de uitoefening van een bepaald beroep²⁴.

Uit de bepalingen van de Grondwet blijkt weliswaar buiten kijf, dat de rechterlijke macht uitsluitend bevoegdheid heeft in strafzaken²⁵. Aangezien de strafrechter sancties en maatregelen uitspreekt die essentieel de persoonlijke vrijheid, het eigendomsrecht (geldboeten en verbeurdverklaring) en andere burgerlijke rechten beperken, doet hij uitspraak nopens "geschillen over burgerlijke rechten" (art. 92 van de Grondwet). Deze uitsluitende bevoegdheid is vreemd aan de tuchtaangelegenheden.

De met tuchtbevoegdheid belaste organen hebben geen macht om zich over die rechten en ten opzichte van *al de individuen* uit te spreken: zij doen uitsluitend uitspraak over de belangen en eisen van een bepaald beroep of ambt.

Net als de bepalingen van artikel 7 van de Grondwet sommige administratieve of veiligheidsarrestaties niet hebben willen uitsluiten, hebben ook de andere bepalingen van de Grondwet en o.a. artikel 92 de sociale noodzakelijkheid van het optreden van de tuchtorganen niet willen of kunnen verbieden.

Over de aard van het tuchtgerecht heeft procureur-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH reeds nader uitleg gegeven in zijn conclusie van 3 mei 1974.

Het vierde middel is identiek aan het door het arrest van 3 mei 1974 reeds beantwoorde derde middel.

Eiser verwacht de machten van de Koning, zoals zij door artikel 78 van de Grondwet worden bepaald, en de machten die hem op grond van artikel 78 van de Grondwet kunnen toegekend worden, met elkaar.

Procureur-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH heeft in de zoëven bedoelde conclusie eraan herinnerd dat "de Grondwetgever zich niet heeft willen houden aan de enkele in de Grondwet genoemde attributies: artikel 78 van de Grondwet staat toe dat een bijzondere wet, krachtens de Grondwet uitgevaardigd, de uitoefening van 's Konings verordenende machten buiten de door artikel 67 gestelde grenzen uitbreidt. Deze verordenende machten zijn dus niet rechtstreeks uit de Grondwet gesproten, maar uit een bijzondere machtigingswet".

Op grond van de wet van 31 maart 1967, genomen ingevolge artikel 78 van de Grondwet, heeft het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 wettelijk beslist de wet van 25 juli 1938 op te heffen. Door overigens bij besluit van 25 maart 1969 beslist te hebben op welke datum deze wet opgeheven zou worden is de Koning ook zijn machten niet te buiten gegaan.

Het vijfde middel verwijt een schending van artikel 6,1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in dezelfde termen als het vierde middel reeds deed in de zaak die tot het arrest van 3 mei 1974 heeft geleid.

Uit de omstandigheden die door dit middel werden ingeroepen kan tot een schending noch van bedoelde wetsbepalingen noch van andere wetsbepalingen worden besloten.

Het arrest van 3 mei 1974 heeft reeds betreffende bedoeld artikel 6,1, uitspraak gedaan.

Besluit: Verwerping.

²⁴ In zijn conclusie van 3 mei 1974 heeft procureur-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH eraan herinnerd dat het Hof reeds, in Verenigde Kamers, op 27 november 1957 beslist heeft dat de rechtsvervolgingen en het uitspreken van tuchtsancties vreemd zijn aan de geschillen die krachtens artikel 92 van de Grondwet bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren. Artikel 100 van de Grondwet verleent nochtans een uitsluitende bevoegdheid aan deze rechtbanken in verband met de tucht van de rechters.

²⁵ Cass. 29 maart 1833, *Bull.* en *Par.*, 1833, I, 71 en 10 augustus 1840, *ibid.*, 1840, I, 460; LIMPENS, "Le problème de la compétence répressive des futures juridictions du travail", *J.T.*, 1957, 90.

Arrest

Gelet op het bestreden arrest, op 12 september 1973 door het Hof van Beroep te Gent gewezen;

Over het eerste middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 97 en 107 van de Grondwet,

doordat het arrest beschouwt dat het voldoet aan het onderzoek naar de interne wettelijkheid van de koninklijke besluiten nrs. 78 en 79 van 10 november 1967 betreffende de geneeskunst, respectievelijk de Orde der Geneesheren, door vast te stellen dat de inhoud van deze besluiten niet buiten de aangelegenheden gaat vervat in artikel 1, 8°, van de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning, in uitvoering waarvan zij werden genomen,

terwijl, eerste onderdeel, het onderzoek naar deze conformiteit slechts een aspect is van zowel de externe als interne wettelijkheid welke de rechtbanken dienen na te gaan, meer bepaald ten einde vast te stellen of de inhoud ervan in overeenstemming is met het geheel van de in België vigerende wets- of grondwetsbepalingen of van "de kracht van wet hebbende verdragsbepalingen";

tweede onderdeel, het arrest dit in conclusie opgeworpen middel niet beantwoordt;

Overwegende dat het arrest de in het middel aangehaalde beschouwing niet bevat, doch oordeelt dat de inhoud van de koninklijke besluiten nrs. 78 en 79 van 10 november 1967 niet buiten de in de wet van 31 maart 1967 vervatte aangelegenheden gaat en "aldus" aan het onderzoek van de wettelijkheid ervan voldoet overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet;

Overwegende dat het arrest verder onderzoekt of bedoelde koninklijke besluiten niet in strijd zijn met de bepalingen van de artikelen 20, 67, 92 en 94 van de Grondwet en 6 en 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, goedgekeurd door artikel 1 van de wet van 13 mei 1955;

Overwegende dat uit de hierboven overgenomen beschouwing van het arrest blijkt, zoals door zijn context wordt bevestigd, dat het hof van beroep bedoelt dat voormelde koninklijke besluiten aan het onderzoek naar hun wettelijkheid voldoen in het opzicht van hun overeenstemming met de wet tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning, doch niet beslist dat het onderzoek naar de wettelijkheid ervan tot dit punt moet beperkt worden;

Overwegende dat, nu het hof van beroep de wettelijkheid van gezegde koninklijke besluiten heeft onderzocht in verband met de door eiser in dit opzicht opgeworpen middelen, het meteen de conclusie van eiser passend beantwoordt;

Dat het middel niet kan aangenomen worden;

Over het tweede middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 20 van de Grondwet en 11, 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden ondertekend te Rome op 4 november 1950, goedgekeurd door artikel 1 van de wet van 13 mei 1955,

doordat het arrest toepassing maakt van de artikelen 31 van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 en 38, paragraaf 1, 1°, en 44 van het koninklijk besluit

nr. 78 van 10 november 1967, op grond waarvan eiser veroordeeld werd om als geneesheer de geneeskunde te hebben uitgeoefend tijdens de duur van een schorsing hem opgelegd door een beslissing van de Provinciale raad van de Orde der geneesheren van West-Vlaanderen van 28 oktober 1970, welke koninklijke besluiten bepalen dat de uitoefening van de geneeskunde in België afhankelijk gesteld wordt van de gedwongen toetreding van de arts tot gezegde Orde en dienvolgens van de onderwerping van de arts aan de jurisdictionele organen van die Orde; het arrest de toepassing van de artikelen 20 van de Grondwet en 11 van bovenvermeld Verdrag beperkt tot de verenigingen van private aard, hetgeen de Orde der geneesheren niet zou zijn, en de Orde minstens van de gewaarborgde vrijheid van vereniging uitgesloten zou zijn door toepassing van artikel 11, lid 2, van het vermeld Europees Verdrag,

terwijl, eerste onderdeel, het opleggen van gezegde toetreding en onderwerping indruist tegen het beginsel van de vrijheid van vereniging gehuldigd door artikel 20 van de Grondwet en 11 van voormeld Verdrag;

tweede onderdeel, niet alleen noch de Grondwet noch voormeld Verdrag enig onderscheid maken naar de aard der verenigingen, waarvan zij de vrije toetreding waarborgen, temeer daar er tegenover verenigingen van privé aard alleen openbare instellingen bestaan, doch bovendien de Orde der geneesheren, ongeacht de wijze waarop zij werd opgericht een vereniging is van privé personen namelijk geneesheren, met het oog op de uitoefening van een vrij beroep, met name de geneeskunde, en derhalve een privé vereniging, en artikel 11, lid 2, van het Europees Verdrag weliswaar stelt dat de uitoefening van de gewaarborgde vrijheden, zoals deze van vereniging, kan gereguleerd worden in het belang van onder andere de volksgezondheid, maar nergens veroorlooft dat door het invoeren van uitoefeningsmodaliteiten het fundamentele recht zelf zou worden opgeheven, hetgeen de verplichte toetreding tot de Orde der geneesheren wel doet:

Overwegende dat naar luid van artikel 2, lid 2, van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 betreffende de Orde der geneesheren, om de geneeskunde in België te mogen uitoefenen, ieder geneesheer op de lijst van de Orde ingeschreven moet zijn;

Overwegende dat de verplichte inschrijving op de lijst van een orde die, zoals de Orde der geneesheren, een publiekrechtelijke instelling is welke als opdracht heeft te waken over de naleving van de plichtenleer en de instandhouding van de eer, de discretie, de eerlijkheid en de waardigheid van haar leden, niet als onverenigbaar met de vrijheid van vereniging, vastgesteld in artikel 20 van de Grondwet, kan beschouwd worden;

Overwegende dat artikel 11, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden bepaalt dat de uitoefening van het recht op vrijheid van vereniging aan beperkingen kan worden onderworpen welke bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn onder meer voor de bescherming van de gezondheid;

Overwegende dat de door eiser gecritiseerde regel van de verplichte inschrijving op de lijst van de Orde der geneesheren de grenzen niet overschrijdt van de beperkingen die voormeld artikel 11, lid 2, van het Verdrag voor de bescherming van de gezondheid toestaat, en derhalve het recht zelf op vrijheid van vereniging in de zin

van dit artikel niet opheft;

Dat het middel naar recht faalt;

Over het derde middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 92, 94 van de Grondwet, 1, meer bepaald 8°, a, en 3, lid 2, van de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren,

doordat het arrest een beslissing sanctioneert genomen door een jurisdictioneel orgaan ingericht door het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967, uitgevaardigd krachtens voormelde wet van 31 maart 1967, en uitspraak doet over het burgerlijk recht van eiser de geneeskunde uit te oefenen,

terwijl, de provinciale raden van de Orde der geneesheren wel degelijk te beslissen krijgen over burgerlijke rechten en meer bepaald over de toekenning of intrekking van door de Grondwet en door "kracht van wet hebbende verdragen" ingestelde burgerlijke vrijheden, zoals het recht op vrije meningsuiting (artikel 14 van de Grondwet), de vrijheid van vereniging (artikel 20 van de Grondwet en artikel 11 van voormeld Europees Verdrag), het recht op arbeid (Europees Sociaal Handvest, 18 oktober 1961),

Overwegende dat het Europees Sociaal Handvest noch de instemming van de wetgevende kamers heeft verkregen noch geratificeerd werd, zodat het geen wet uitmaakt in de zin van artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek;

Overwegende dat het arrest eiser tot een straf veroordeelt om de geneeskunde uitgeoefend te hebben tijdens de duur van de schorsing die hem als tuchtmaatregel werd opgelegd door de beslissing op 28 oktober 1970 gewezen door de Provinciale raad van de Orde der geneesheren van West-Vlaanderen;

Overwegende dat tuchtvervolgingen en het uitspreken van tuchtmaatregelen in principe vreemd zijn aan de geschillen waarvan artikel 92 van de Grondwet de kennisneming bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehoudt;

Overwegende dat aan de raden van de Orde der geneesheren geen bevoegdheid wordt gegeven om over geschillen te beslissen waarvan artikel 92 van de Grondwet de kennisneming bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehoudt, onder andere om te beslissen over het recht op vrije meningsuiting, over de vrijheid van vereniging of over het recht op arbeid, doch alleen om uitspraak te doen over tuchtfouten en tuchtsancties;

Dat het middel naar recht faalt;

Over het vierde middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 67 van de Grondwet, 1 en 11 van de wet van 25 juli 1938 tot inrichting van de Orde der geneesheren,

doordat het arrest een beslissing sanctioneert genomen door een jurisdictie ingericht door het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967, dat, overeenkomstig artikel 32 van dit koninklijk besluit, in werking is getreden krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 maart 1969, hetwelk tevens voormelde wet van 25 juli 1938 heeft opgeheven,

terwijl artikel 67 van de Grondwet zich er tegen verzet dat de Koning de bepalingen van voormelde wet van 25 juli 1938 zou hebben kunnen opheffen en dat de be-

voegdheden uitsluitend aan de wetgever voorbehouden aan de Koning zouden worden afgedragen :

Overwegende dat het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967, op grondslag van de artikelen 1, 8°, a, en 3 van de wet van 31 maart 1967, in artikel 1 bepaalt dat voor de Orde der geneesheren, opgericht door de wet van 25 juli 1938, voortaan de bepalingen van dit besluit gelden, en, in artikel 32, de Koning ertoe machtigt de datum waarop de wet van 25 juli 1938 wordt opgeheven en die waarop dat besluit in werking treedt vast te stellen ;

Dat het koninklijk besluit van 25 maart 1969 in artikel 1 de datum waarop het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 in werking getreden is, alsmede de datum waarop de wet van 25 juli 1938 is opgeheven, op 1 april 1969 bepaalt ;

Overwegende dat artikel 78 van de Grondwet toestaat dat een bijzondere wet, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, de uitoefening van de verordenende macht van de Koning buiten de door artikel 67 van de Grondwet gestelde grenzen uitbreidt ;

Overwegende dat de Koning derhalve op grond van de wet tot bevoegdverklaring van 31 maart 1967 bij het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967 heeft kunnen beslissen tot opheffing van de wet van 25 juli 1938 ;

Overwegende dat, in zoverre het koninklijk besluit van 25 maart 1969 de datum bepaalt waarop de wet van 25 juli 1938 is opgeheven, het regelmatig is genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit nr. 79 van 10 november 1967, overeenkomstig artikel 67 van de Grondwet ;

Dat het middel naar recht faalt ;

Over het vijfde middel, afgeleid uit de schending van artikel 6, 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden ondertekend te Rome op 4 november 1950, goedgekeurd door artikel 1 van de wet van 13 mei 1955,

doordat, eerste onderdeel, het arrest een beslissing sanctioneert die werd genomen zonder dat vooraf de zaak in openbare zitting werd behandeld,

terwijl artikel 6, 1, van voormeld Verdrag dergelijke openbare behandeling voorschrijft, temeer daar, zoals in het derde middel werd aangevoerd, er over burgerlijke rechten werd beslist,

en doordat, tweede onderdeel, het arrest een beslissing sanctioneert die genomen werd door een rechtscollege samengesteld uit geneesheren en aan eiser een tuchtsanctie heeft opgelegd wegens het feit dat eiser persartikels zou hebben gepubliceerd of laten publiceren, welke een ongeoorloofde publiciteit zouden hebben uitgemaakt voor zijn medische praktijk,

terwijl, nu de ten laste van eiser gelegde feiten, in de veronderstelling van de gegrondheid van de telastleggingen, van die aard waren dat zij schade konden berokkenen aan de collega's van eiser, een rechtscollege samengesteld uit collega's van eiser niet beschouwd kan worden als een onpartijdig rechtscollege in de zin van artikel 6, 1, van voormeld Verdrag ;

Overwegende dat aan de raden van de Orde der gevan de Orde der geneesheren, waarop de door het arrest in aanmerking genomen telastlegging steunt, in tuchtzaken werd gewezen ;

Overwegende dat, zoals uit het antwoord op het derde middel blijkt, die beslissing geen uitspraak doet over burgerlijke rechten ;

Overwegende dat naar luid van lid 1 van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, eenieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning, recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door de onafhankelijke en onpartijdige instantie welke bij de wet is ingesteld en haar vonnis in principe in het openbaar moet wijzen ;

Overwegende dat deze bepaling niet toepasselijk is op procedures die in tuchtzaken zijn ingesteld ;

Overwegende dat uit de door het middel ingeroepen omstandigheden ook niet kan afgeleid worden dat andere wetsbepalingen geschonden werden ;

Dat het middel naar recht faalt ;

En overwegende dat de substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven rechtsvormen werden nageleefd en dat de beslissing overeenkomstig de wet is ;

Om die redenen,

Verwerpt de voorziening ;

Veroordeelt eiser in de kosten.

HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL

18^e KAMER – 8 MEI 1973

Voorzitter : Baron de la Vallée Poussin

Raadsheren : de hh. Grenez en Terlinden

Advocaat-generaal : de h. Blondeel

Advocaten : mrs. Jagneau en K. Peeters

Beroepsvereniging—Vereniging van architecten—Geschorste architect die plannen maakt—Recht van de vereniging op vergoeding voor materiële schade—Verlies van een kans.

Een architectenvereniging, die een beroepsvereniging is waarbij een deel van de architecten van een provincie aangesloten is, heeft het recht de aan haarzelf betaalbare vergoeding te eisen van de materiële schade die aan haar leden berokkend werd ten gevolge van afwending van cliënteel door een architect die tijdelijk zijn beroep niet mocht uitoefenen.

Die materiële schade bestaat in het verlies van de reële kans dat de door die architect afgewende cliënteel zich althans gedeeltelijk tot de bij de vereniging aangesloten architecten zou gewend hebben.

De Architectenvereniging der provincie Limburg
t/ De Busschere

Gezien het beroep van :
17 maart 1970 door beklaagde,

...
tegen het vonnis uitgesproken door 1 rechter op 12 maart 1970 door de Correctionele Rechtbank te Tongeren ;

Gezien het arrest van het Hof van Beroep te Luik
dd 20 januari 1971 ;

Gezien het arrest van het Hof van Cassatie van 12 september 1972 hetwelk de voorziening van De Busschere verwerpt, het bestreden arrest vernietigt in zoverre het de eis van de burgerlijke partij wegens materiële schade afwijst en de aldus beperkte zaak naar het Hof van Beroep te Brussel verwijst ;

Gelet op het arrest van het Hof van Cassatie dd 12 september 1972 dat het arrest van het Hof van Beroep te Luik van 20 januari 1971 vernietigt maar alleen in zoverre het de eis van de Architectenvereniging der provincie Limburg wegens materiële schade ondergaan door deze vereniging afwijst en de aldus beperkte zaak verwijst naar het Hof van Beroep te Brussel ;

Overwegende dat de burgerlijke partij die een wettelijk erkende beroepsvereniging is, tot doel heeft de materiële en morele belangen van haar aangesloten leden te beschermen ;

Dat die beroepsvereniging derhalve het recht heeft materiële schade, aan haarzelf betaalbaar, te vorderen wegens het door haar aangesloten leden geleden verlies als gevolg van een verleiding van cliënteel door betichte, die tijdelijk het recht niet had zijn beroep uit te oefenen en die het nochtans gedaan heeft ;

Overwegende dat de verhoudingen tussen de beroepsvereniging en haar leden vreemd zijn en moeten blijven aan betichte die in geen geval blootgesteld zal worden aan het risico dezelfde schade een tweede maal te moeten herstellen ;

Overwegende dat de materiële schade door de burgerlijke partij ondergaan erin bestaat een reële, zekere en bestaande kans te hebben verloren dat de klanten of een gedeelte ervan, die door de onwettelijke handelingen van betichte afgewend werden, zonder die handelingen zich althans, ten minste gedeeltelijk, tot de architecten die bij de burgerlijke partij aangesloten waren, zouden gewend hebben ;

Overwegende dat de omstandigheid dat de burgerlijke partij niet alle architecten van de provincie Limburg verenigt, de kansen van de aangesloten leden in een aanzienlijke mate vermindert zonder nochtans tot gevolg te hebben aan deze bouwkundigen elke kans te doen verliezen ;

Overwegende derhalve dat de eis van de burgerlijke partij die door het gedeeltelijk vernietigd arrest definitief ontvankelijk verklaard werd, eveneens gegrond moet verklaard worden ;

Overwegende dat die schade bij gebreke aan vaste elementen die vatbaar zouden zijn voor een mathematische berekening, ex aequo et bono op een som van 50.000 fr. moet geschat worden ;

Om die redenen,

Het Hof,

Rechtdoende op tegenspraak binnen de perken van de verwijzing ;

Bekrachtigt het vonnis a quo mits de enige verbetering dat de som van 250.000 F waartoe de betichte veroordeeld werd wegens materiële schade, verminderd wordt tot 50.000 F ;

Veroordeelt de betichte tot de kosten van huidige instantie.

NOOT—Zie Cass., 12 september 1972, *Arr. Cass.*, 1973, 47, *Pas.*, 1972, I, 43.

CORRECTIONELE RECHTBANK TE GENT

6e KAMER – 18 JUNI 1974

Voorzitter : de h. A. De Schryver

Rechters : de hh. R. Snoeck en K. Van Rijn

Openbaar ministerie : de h. P. Meert

Advocaten : mrs. Vanden Broecke en Haus

Advocaat—Ambtskledij—Art. 441 Ger.W.

Aan de hand van de tekst en de wordingsgeschiedenis van art. 441 Ger.W. beslist de rechtbank, dat het inzonderheid te Gent een geldig gebruik is, dat de advocaten zonder toga pleiten voor de politierechtbanken waarvan de vestigingsplaats niet samenvalt met het gebouw waarin het hof van beroep of de rechtbank van eerste aanleg gevestigd is.

Cleemput t/ O.M.

Overwegende dat de eerste rechter zijn weigering het woord te verlenen aan advocaten die geen drager zijn van de voorgeschreven ambtskledij heeft doen steunen op zijn interpretatie van de tekst van de artikelen 440 en 411 van het Gerechtelijk Wetboek ;

Overwegende dat artikel 441 bepaalt dat de advocaten in hun ambtsverrichtingen de kledij dragen die de Koning voorschrijft ; dat artikel 440 aan de advocaten een quasi-pleitmonopolie voor de gerechten verleent ;

Overwegende dat de eerste rechter hieraan ten onrechte toevoegt dat een zetelend magistraat tussen al diegenen die verklaren drager van de stukken te zijn, de advocaten slechts aan hun ambtskleed zal kunnen herkennen ;

Overwegende immers dat het een algemeen toegepast hoffelijkheidsbeginsel is dat een advocaat die voor het eerst voor een magistraat komt pleiten zich aan deze laat voorstellen ; dat het hierbij niet gebruikelijk is dat hij een bewijs van inschrijving bij een balie vertoont, wat aan de al dan niet wantrouwige magistraat een nog grotere – hoewel nog niet absolute – zekerheid zou bieden dat de voorgestelde drager van het ambtsgewaad ook werkelijk advocaat is ;

Overwegende dat de eerste rechter, om zijn interpretatie van artikel 441 Ger.W. kracht bij te zetten, de commentaar in het verslag van de Koninklijke Commissaris Van Reepinghen aanhaalt : "artikel 441 beperkt er zich toe te bepalen dat de advocaten in *al* hun ambtsverrichtingen de kledij dragen die de Koning voorschrijft. De regel zal, zoals in het verleden, wijken voor de gerechtelijke zetel die niet samenvalt met de plaats waar het Hof of de Rechtbank gevestigd is waarbij de advocaat is ingeschreven" ;

Overwegende dat deze tekst commentaar is bij het ontwerp van wet tot invoering van het Gerechtelijk Wetboek ; dat de toen ontworpen tekst van artikel 441 luidde : "in *al* de ambtsverrichtingen..." , maar dat naderhand in de wettekst zelve het woord "al" is weggelaten ;

Overwegende dat waar in de verdere tekst van voormeld verslag geschreven staat dat de regel van de verplichte toedracht "zal wijken, zoals in het verleden, voor de gerechtelijke zetel die niet samenvalt met de plaats waar het Hof of de Rechtbank gevestigd is", de eerste rechter ten onrechte voorhoudt dat in casu bedoelde zetel en plaats samenvallen, door vast te stellen dat aan de

ene kant de gerechtelijke zetel (van de Politierechtbank) gevestigd is te Gent terwijl aan de andere kant de plaats waar het Hof van Beroep gevestigd is eveneens Gent is ;

Overwegende immers dat met het woord "plaats" niet de stad of gemeente bedoeld is, maar de vestigingsplaats of gerechtsgebouw ; dat het gebouw waar de Politierechtbank te Gent zitting houdt geenszins samenvalt met het gebouw waar het Hof of de Rechtbank gevestigd is ;

Overwegende dat de aangehaalde commentaar bij artikel 441 niet slechts de mening van de Koninklijke Commissaris weergeeft dat dit immers ook de mening is van de leden van de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die in 1970 te oordelen hadden over een wetsvoorstel van de heer F. Vandamme ertoe strekkend de Raad van de Orde der advocaten te machtigen de leden van de balie te ontslaan van de togaverplichting in sommige politierechtbanken of vrederechten ;

dat uit het verslag van de heer Van Rompaey immers blijkt dat het voorstel éénparig werd verworpen nadat de Minister van Justitie verklaard had dat de voorgestelde maatregel niet noodzakelijk was daar in de praktijk de advocaten niet verplicht worden de toga te dragen in de politierechtbanken en vrederechten waar zulks enige moeilijkheid oplevert ; (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1969-1970, Parlementair stuk 492, nr. 1 en 2) ;

Overwegende dat aan de hand van de commentaar van de Koninklijke Commissaris en de mening van de Minister van Justitie dient nagegaan of in het verleden in de praktijk voor de Politierechtbank te Gent van de ook vóór het Gerechtelijk Wetboek geldende togaverplichting werd afgeweken ;

Overwegende dat dergelijke afwijkingen, in het verleden op gebruiken ter zake steunden ; dat het sinds een onheuglijk aantal jaren, teruggaand tot de 19e eeuw, een algemeen verspreid gebruik is dat voor vrederechten die niet in het gerechtshof gevestigd zijn, de advocaten zonder toga pleiten ; dat evenwel niets hen het dragen ervan verbiedt (Vermeylen, "Règles et Usages de l'Ordre des Avocats en Belgique", nr. 1213) ;

dat dit gebruik in de loop der jaren is uitgebreid tot de als politierechters rechtdoende vrederechters, tot de politierechters en zelfs tot sommige andere gerechtelijke zetels ; dat dit o.m. te Gent voor de Politierechtbank het geval is ;

Overwegende dat van gebruiken die een gedoogzaamheid inhouden noch door de rechtbanken noch door de balie eenzijdig kan worden afgeweken doch slechts in onderlinge verstandhouding, waaruit in voorkomend geval nieuwe gebruiken kunnen ontstaan ; dat evenwel niets de Raad van de Orde der advocaten belet van de leden van de balie te eisen dat zij voortaan de toga zouden dragen ook waar dit vroeger niet meer het geval was ;

Overwegende dat de eerste rechter dan ook ten onrechte de advocaten die geen drager waren van hun ambtskledij belet heeft de verediging van hun cliënt voor te dragen ;

(...)

NOOT—Zie ook het Verslag Hermans, *Parl. Besch., Kamer*, 1965-66, nr. 59-49, blz 78, waar erop gewezen wordt, dat het in bepaalde omstandigheden gewenst kan zijn dat de advocaten de toga niet dragen, b.v. voor de jeugdrechtbank.

RECHTBANK VAN KOOPHANDEL TE GENT

KORT GEDING—25 JANUARI 1974

Voorzitter : de h. Sabbe

Advocaten : Mrs. J. Van den Heuvel en C. De Schepper

Handelspraktijken—Handelspubliciteit—Verwarring met een andere handelaar—"Meubelmarkt Dumping" en "Dumpi-mart"—Verkoop met verlies—"Dumping prijzen".

Door gebruik te maken van de handelsbenaming "Meubelmarkt Dumping" en door met die benaming handelspubliciteit te voeren, maakt een meubelhandelaar verwarring mogelijk tussen zijn handelsonderneming en die van een andere meubelhandelaar die reeds vroeger de handelsbenaming "Dumpi-mart" gebruikt.

Het gebruik van de termen "Dumping prijzen" in de handelsreclame is geen inbreuk op de artikelen 22 of 32 van de Wet op de handelspraktijken ; dumping is op zichzelf niet verboden ; zolang die wijze van verkopen niet met verlies geschiedt, is dumping geoorloofd.

P.V.B.A. Galerijen De Jonckheere t/ Lowyck

Overwegende dat eiseres vraagt dat vastgesteld wordt dat verweerder door zijn handelspraktijk die erin bestaat voor zijn meubelwinkel de benaming "Meubelmarkt Dumping" te gebruiken en in zijn publiciteit de termen "Dumping-prijzen" voor de door hem te koop aangeboden produkten tekortkomt aan de bepalingen van art. 20 betreffende de handelspubliciteit, art. 22 betreffende de verkoop met verlies, art. 32 betreffende de verkopen tegen verminderde prijs en art. 54 dat elke daad strijdig met de eerlijke gebruiken op handelsgebied verbiedt ; dat de staking van deze praktijken bevolen wordt en dat voorgescreven wordt dat de te vellen beslissing zal worden aangeplakt tijdens de door de rechtbank bepaalde termijn, zowel buiten als binnen de installaties van verweerder en dat het vonnis door middel van het reclameblad "Shopping" uitgegeven door Press-Media, Em. Jacquemainlaan 105 Brussel moet worden bekendgemaakt, dit alles op kosten van verweerder ;

Overwegende dat eiseres als handelsbenaming van haar exploitatiezetel aan de Malesteenweg te Brugge "Dumpi-mart" gebruikt sedert 25 maart 1972, en verweerder als handelsbenaming van zijn handelszaak te Gent aan de Brabantdam 163 "Meubelmarkt Dumping" ; dat beiden, onder meer, handel drijven in meubelen (cfr. reclamefolder) ; dat hun cliënteel niet beperkt is tot de plaats van vestiging ;

Overwegende dat het voorkomt dat door het gebruik van de handelsbenaming "Meubelmarkt Dumping" en door het voeren van handelspubliciteit met deze benaming, verweerder verwarring mogelijk maakt tussen zijn handelsonderneming en die van eiseres die sedert vroeger "Dumpi-mart" gebruikt ; dat zulks een overtreding uitmaakt van art. 20, 3°, en van art. 55, b/ en i/, van de Wet op de handelspraktijken van 14 juli 1971 ;

Overwegende dat door het gebruik van de termen "Dumping prijzen" in zijn handelsreclame, verweerder geen inbreuk pleegt op art. 22 en/of 32 noch op de arti-

kelen 54 en 55 van de Wet op de handelspraktijken van 14 juli 1971 ;

Overwegende dat dumping een erkende handelspraktijk is die de verovering van meestal een buitenlandse markt beoogt door waren in grote hoeveelheden en tegen lage prijs te koop te brengen (Modern Woordenboek door Verschuere S.J., 5e druk), ook : verkoop in het buitenland tegen lagere prijzen dan die in het binnenland (Handboek van Economie door Dr M. Van Meerhaeghe);

Overwegende dat de dumpingmethode in het binnenland op zich zelf niet verboden is en zelfs vaak gebruikt ; dat zolang er niet bewezen is dat deze verkoop geschiedt met verlies, dumping toegelaten is ; dat eiseres de verkoop met verlies niet bewijst ;

Overwegende dat nergens verweerder laat uitschijnen dat zijn prijzen een verlaging zouden zijn van zijn normaal toegepaste prijzen ;

Overwegende dat het niet als gepast voorkomt de te vellen beslissing aan te plakken of uit te geven ;

Om die redenen,

Beveelt verweerder de staking van de praktijk voor zijn meubelwinkel de benaming "Meubelmarkt Dumping" te gebruiken ; verwierpt de eis voor het overige als ongegrond ;

Veroordeelt verweerder tot de gedingskosten.

RECHTSPRAAK IN KORT BESTEK

Hof van Cassatie (1e Kamer), 25 mei 1973

Huwelijksvermogensstelsels—Verdeling van de aanvaarde gemeenschap—Bijdrage in de schulden—Beneficium emolumentum van de vrouw—Betrouwbaarheid van de in art. 1483 B.W. bedoelde boedelbeschrijving.

Na het overlijden van haar man gedagvaard tot betaling van een schuld die haar man had aangegaan, beriep de vrouw (eiseres tot cassatie) zich onder meer op het beneficium emolumentum. Het Hof van Beroep te Gent besliste bij arrest van 23 november 1971, dat zij moest geacht worden de gemeenschap zonder voorbehoud te hebben aanvaard. Op het cassatiemiddel, dat aanvoert dat die beslissing intrinsiek tegenstrijdig is en de regels van de bewijslast miskent, antwoordt het Hof van Cassatie :

"Overwegende dat het arrest zijn beslissing dat de inventaris van 4 november 1970 laattijdig is en om die reden 'bezwaarlijk als goed en getrouw kan worden aangezien' doet steunen, niet alleen op de omstandigheid dat die inventaris meer dan tien maanden na het overlijden van de echtgenoot van eiseres werd opgesteld, doch ook op het feit dat bedoelde inventaris zeven maanden na het inleiden van verweerders vordering werd opgemaakt ;

"Overwegende dat de rechter, soeverein over de betrouwbaarheid van een inventaris oordeelt, met het oog op die beoordeling allerhande omstandigheden in aanmerking kan nemen, onder meer de tussen het instellen van een vordering door een schuldeiser en het opmaken van de inventaris verlopen tijdsruimte ;

"Overwegende dat het arrest aldus, hoewel het erop wijst dat geen termijn van verval voor het opmaken van de inventaris uitdrukkelijk in de wet bepaald wordt, zonder tegenstrijdigheid en zonder de in het middel aangevoerde wetsbepalingen te schenden, op grond van voormelde vaststellingen

wettelijk heeft kunnen beslissen dat de betwiste inventaris wegens het laattijdig opstellen ervan onbetrouwbaar was."

(Voorzitter : Ridder Rutsaert—Raadsheer-verslaggever : de h. Sury—Advocaat-generaal : de h. Krings—Advocaat : Mr. P. Struye—In de zaak : Vanden Broele t/ N.V. Amando).

MEDEDELINGEN EN BERICHTEN

Plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie

De algemene en openbare vergadering van het Hof van Cassatie, na de vacatie, werd dit jaar gehouden op 2 september 1974.

In deze plechtige zitting werd eerst overgegaan tot de eedaflegging en installatie van raadsheer Delva, raadsheer in het Hof van Beroep te Brussel, advocaat-generaal Ballet, advocaat-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel en advocaat-generaal Tillekaerts, substituut-procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent, nadat eerste voorzitter Louveaux op de hem eigen wijze hun loopbaan en verdiensten had geschetst.

De door artikel 351 van het Gerechtelijk Wetboek voorgeschreven rede werd in het Frans gehouden door Procureur-generaal Delange. Hij behandelde het onderwerp : "Optreden van het Hof van Cassatie bij onttrekking van de zaak aan de rechter en verwijzing van de ene rechtbank naar de andere".

Plechtige openingszitting van de Hoven van Beroep te Brussel en Gent

Op 2 september 1974 zijn bij de aanvang van het nieuw gerechtelijk jaar de Hoven van Beroep te Brussel en Gent in algemene en openbare vergadering bijeengekomen.

Te Brussel werd de bij die gelegenheid te houden rede in het Nederlands uitgesproken door advocaat-generaal R. Declercq. Deze rede was gewijd aan : "Aktuele problemen inzake voorlopige hechtenis".

Procureur-generaal Matthys behandelde te Gent het belangwekkende onderwerp : "Het betrekken van de rechter bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf".

Tijdens deze plechtige zittingen legden te Brussel 179 en te Gent 83 licentiaten in de rechten de eed van advocaat af.

De redevoeringen van procureur-generaal Matthys en advocaat-generaal Declercq zullen in het Rechtskundig Weekblad worden gepubliceerd.

TIJDSCHRIFTEN

Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht.—jg 1974.

nr. 1

Dr. J.R. Stellinga, Het eigendomsrecht in Nederland.—Omer Coenen, Provincie en Gewestvorming.—H. Bocken, Juridische aspecten van de bestrijding van de luchtverontreiniging.—D. Roemers, Keuze van gedeputeerden en wethouders.—E. Verpoten, Het ontwerp van decreet tot bescherming van monumenten en landschappen.—J. De Clerck, De herwaardering van de lonen bij de pensioenberekening in het stelsel der werknemers.—F. Beirnaert, Gemeentewezenen.—Rechtspraak.—Boekbesprekingen.

Tijdschrift voor Gemeenterecht.—jg 1974

nr. 3

Belastingen.—Burgemeester.—Gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen.—Onteigening ten algemene nutte.—Openbare dienst.—Politie (gemeente).—Raad (gemeente).—Stedebouw.—Waterlopen.—Wegen.