

Rechtskundig Weekblad

Vereeniging zonder winstgevend doel

Verschijnt elken Zondag

Abonnementsprijs : 100 fr. per jaar

Postcheckrekening N° 3185.22

Redactie en beheer : Mr René Victor, Justitiestraat, 21, Antwerpen.

XXI^{ste} RECHTSKUNDIG CONGRES TE GENT

op Zaterdag 30 Maart en Zondag 31 Maart 1940.

De Bond der Vlaamsche Rechtsgeleerden richt, in de eerste plaats tot zijn leden, maar ook daarbuiten tot alle juristen in Noord en Zuid, een dringenden oproep tot het bijwonen van het **XXIste Rechtskundig Congres**, dat op Zaterdag 30 en Zondag 31 Maart eerstkomend te Gent zal worden gehouden.

De vergaderingen zullen plaats hebben op het **Gerechtshof**, in de zaal van het **Assisenhof**, welke de Heer Eerste Voorzitter ons welwillend ter beschikking stelde.

De formule getrouw, die sedert jaren voor onze bijeenkomsten heeft gegolden, hebben wij ook dit jaar boven het voorbrengen van een menigvuldigheid van referaten over de meest uiteenlopende kwesties, den voorkeur gegeven aan de grondige behandeling van een paar onderwerpen, één voor iedere vergadering.

Zoowel de actualiteit, de wetenschappelijke en praktische beteekenis van de behandelde stof, als het gezag en de bevoegdheid van de prae-adviseurs, moeten het succes van dit Congres verzekeren.

Wij laten hieronder de dagorde volgen :

ZATERDAG 30 MAART, te 15 uur :

De Raad van State en de Belgische Grondwet.

« Is het met de bepalingen van de Belgische Grondwet vereenigbaar dat aan een Raad van State rechtsmacht wordt verleend? Zoo ja, in welke mate en voor welke betwistingen? »

Prea-adviezen van Prof. Mr. V. BOON, Prof. Mr. A. KLUYSKENS en Prof. Mr. R. VICTOR.

ZONDAG 31 MAART, te 10 uur :

Bevoegdheid van den Rechter om overeenkomsten te wijzigen.

« Bezit de Belgische Rechter bevoegdheid om, in bepaalde gevallen, wegens veranderde toestanden ofwel om reden van billijkheid of goede trouw, een overeenkomst te wijzigen? Zoo neen, dient een zoodanige bevoegdheid hem te worden toegekend? »

Prea-adviezen van Mr. W. VAN HILLE en Prof. J. VAN HOUTTE.

De inrichters hebben gemeend dat noch de oorlog, die aan de grenzen van onze gewesten woedt, noch de gevaarlijke toestand welke daardoor voor de Nederlanden zelf geschapen is, een reden zijn, om het werk van geestelijken heropbouw, waarvan de Wetenschappelijke Congressen telkens een hoogtepunt vormen, stil te leggen of te onderbreken. Integendeel, be teekenen de Congressen, die dit jaar te Gent zullen gehouden worden, en waarvan het **XXIste Rechtskundig Congres** een onderdeel is, een bevestiging van de noodzakelijkheid van eigen kultureelen arbeid, een daad van vertrouwen in eigen toekomst.

Zoo blijkt men het trouwens ook in Noord-Nederland zoowel als in Vlaanderen in te zien, en de menigvuldige toetredingen die ons reeds gewerden, of welke in het vooruitzicht worden gesteld, laten voor dit jaar een ruimer deelneming uit Nederland voorzien, dan ooit tevoren.

Ook talrijke gemobiliseerde leden kondigen hunne overkomst aan : bijzonder welkon zullen zij in ons midden wezen. Moge voor vele onder hen het « **cedant arma togae** » tijdens onze congresdagen gelden.

* * *

Voor enkele inlichtingen en praktische schikkingen wordt thans nog uwe aandacht gevraagd :

Op de Algemeene Agenda der gezamenlijke Wetenschappelijke Congressen komen o.a. voor:

Vrijdag 29 Maart, te 17 uur, in de **Aula** van de Universiteit (Voldersstraat) :

Plechtige opening van de gezamenlijke Congressen. Het woord zal er gevoerd worden door Prof. Dr. Fr. DAELS, Prof. Dr. C. HEYMANS en Dr. J. GOOSSENAERTS.

Zondag 31 Maart, te 15 uur, eveneens in de **Aula**, **gezamenlijke slotvergadering**. Rubenshulde. Spreker : Prof. Dr. Joz. MULS.

De praeadviezen voor het Rechtskundig Congres worden opgenomen in een bijzonder nummer van het « Rechtskundig Weekblad », en ter beschikking van de deelnemers aan het Congres gehouden.

Exemplaren van het Algemeen Programma, alsmede lidkaarten van de Congressen, en de speciale eenzelveigheidskaart, welke recht geeft op vermindering op het spoortafief, worden door het Secretariaat ter beschikking gehouden van die er om zullen vragen.

Bijdrage voor deelneming aan het Congres 20 frank (10 frank voor stagiairs), **zonder** uitstel te storten op postcheckrekening nummer 22.68.00 (Bond der Vlaamsche Rechtsgeleerden, Brussel).

Gemobiliseerde juristen hebben kosteloos toegang tot het Congres.

Alle mededeelingen, vragen om inlichting, enz. te richten tot het voorloopig secretariaat : 60, Archimedesstraat, Brussel.

Het **XXIste Rechtskundig Congres** moet, met de medewerking van allen, zijn voorgangers nog overtreffen.

DE BOND DER VLAAMSCHE RECHTSGELEERDEN

ZITTING VAN ZATERDAG, 30 MAART

te 15 uur in de zaal van het Assisenhof op het gerechtshof te Gent onder voorzitterschap van
Prof. M. E. VAN DIEVOET

DE RAAD VAN STATE EN DE BELGISCHE GRONDWET

Is het met de bepalingen van de Belgische Grondwet vereenigbaar dat aan een Raad van State rechtsmacht wordt verleend? Zoo ja, in welke mate en voor welke betwistingen?

Præadvies van Prof. V. Boon,

hoogleeraar aan de Universiteit te Gent.

Inleiding.

Het vraagstuk van de inrichting van een Raad van State in België, is actueel doch daarom niet nieuw.

Het werd gesteld vanaf de eerste jaren na de stemming van de Grondwet. In zijn merkwaardig boek « L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique » schrijft Prof. Henri Velge: « La Constitution Belge ne fait pas mention d'un Conseil d'Etat; mais dès le lendemain de sa promulgation l'idée de créer semblable institution fut soulevé au Parlement ».

En, ondanks alle pogingen welke in deze lange tijdspanne van meer dan één eeuw werden aangewend, ondanks de tusschenkomst van invloedrijke staatslieden en van hoogstaande rechtsgeleerden, ondanks twee Grondwetsherzieningen welke prachtige gelegenheden boden, om de hervorming in onze Grondwet in te voeren, kon de Raad van State in onze politieke organisatie geen ingang vinden.

Waar ligt de diepe oorzaak van deze mislukking? De herinnering aan de misbruiken welke de Raad van State, in Frankrijk tijdens het Keizerrijk, en in Nederland, onder de Regeering van Koning Willem, had veroorzaakt, moet voorzeker bij de Grondwetgevers van 1830 en later bij de gewone wetgevers als een waarschuwende schim gewerkt hebben om dergelijke instelling uit onze staatsorganisatie te weren.

« De Raad van State », zegt Wodon, in zijn werk: « Le Contrôle juridictionnel de l'Administration », « kwam, bij dit alles, te voorschijn, minder als een administratief rechtscollege dan als een werktuig in handen van » de Koninklijke Almacht ».

Deze geschiedkundige vaststelling behoudt, ook vandaag nog, hare volle waarde!

Door middel van den Raad van State, wist de Vorst in het verleden, zijne opperheerschappij te vestigen en zelfs de Rechterlijke Macht onder de knie van de Uitvoerende Macht te houden. Deze misbruiken heeft de Grondwetgever van 1830 voor de toekomst willen beletten. Hij heeft gemeend zijn doel niet beter te kunnen bereiken dan door den Raad van State, onder welken vorm ook, uit de Grondwet weg te laten.

Deze Raad, zooals hij in 1830 in Frankrijk en in Nederland bestond had echter slechts een wetgevende taak, te weten: het opstellen der wetteksten en der bestuursreglementen. Alleen onder deze gedaante heeft de Grondwet van 1830 den Raad van State beslist kunnen afkeuren.

Met den verslaggever der Constituante van 1921, aarzelen wij dan ook niet te verklaren dat de verplichtende tusschenkomst van een Raad van State, Raad voor Wetgeving, in den wetgevenden arbeid, onvereenigbaar zou zijn met de Grondwettelijke waarborgen en met het Parlementair stelsel zooals deze door de grondwetgevers van 1830 werden ingevoerd. Onder dezen vorm, zou een Raad van State zelfs bezwaarlijk door een Grondwetsherziening kunnen ingesteld worden, daar deze inrichting volkomen zou indruischen tegen den algemeenen geest van ons Grondwettelijk Statuut. Het spreekt echter vanzelf dat hier niet bedoeld wordt een raadgevend korps dat, slechts op aanvraag, adviezen bij de Wetgeving zou uithangen. Het vraagstuk verandert van aspect, indien men den Raad van State beschouwt als een rechtscollege voor bestuursgeschillen.

Een Raad van State die tot doel zou hebben de geschillen te beslechten waarbij een openbaar bestuur betrokken is, blijkt niet principieel in strijd met de beginselen welke de Grondwet van 1831 heeft vastgelegd.

Inderdaad, een Raad met dergelijke bevoegdheid bestond te dien tijde, noch in Frankrijk, noch in Nederland en kon dus geen aanleiding geven tot reactie. Een rechtscollege voor bestuursgeschillen zal vereenigbaar zijn met de bepalingen van ons Grondwettelijk stelsel, indien bij de inrichting en de vaststelling der machten en der bevoegdheden geen Grondwettelijk voorschrift wordt geschonden. Een nieuwe en ernstige poging wordt de laatste jaren gedaan om een Raad van State met dubbele zending in onze Staatsinrichting in te voeren.

De aanleiding en de stuwkracht daartoe was voorzeker de werking van Professor Henri Velge die deze hervorming met overtuiging en talent door woord en pen wist te verdedigen. Zijn optreden heeft in 1930 het wetsvoorstel Carton De Wiart uitgelokt.

1. Het ontwerp van de Kamer der Volksvertegenwoordigers is grondwettelijk in orde.

Na tal van wisselvalligheden werd dit wetsvoorstel, samen met een regeringsontwerp, door een bijzondere Commissie onderzocht en op verslag van Volksvertegenwoordiger Prof. Kluyskens, door de Kamer besproken, gewijzigd en eindelijk op 12n April 1938 aanvaard.

Dit ontwerp is streng grondwettelijk en behoudt de mogelijkheden voor van uitbreiding van bevoegdheden in de toekomst.

Het wetsontwerp voorziet een afdeeling Wetgeving welke een gemotiveerd advies zal uitbrengen over den tekst van alle voorontwerpen, ontwerpen, voorstellen van wetten en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, zoodat over alle ontwerpen van reglementen die bij haar door den Voorzitter van een der Wetgevende Kamers of door den Eersten Minister zullen worden aanhangig gemaakt.

Het ontwerp omvat ook een afdeeling Administratie die een dubbele rol zal te vervullen hebben, een jurisdictionele en een raadgevende.

Als rechtscollege zal zij uitspraak doen bij wijze van arresten in de gevallen waarin het Bestuur reeds nu als administratieve rechter optreedt. De gevallen waarin de afdeeling Administratie een raadgevende rol zal vervullen, worden opgesomd in de artikelen 6 en 7 van het wetsontwerp. Deze gevallen worden in twee

reeksen ingedeeld : die waarvoor de raadpleging verplicht zal zijn en die waarvoor daarentegen deze raadgeving slechts facultatief zal geschieden.

2. Het Ontwerp van den Senaat is met de Grondwet niet vereenigbaar.

De Senaat heeft het ontwerp van de Kamer der Volksvertegenwoordigers grondig gewijzigd, zonder genoegzaam rekening te houden met den geest en met de letter van ons Grondwettelijk Statuut.

Het wetsontwerp, zooals het uit de besprekingen van den Senaat te voorschijn komt, is beslist ongrondwettelijk en wel op volgende gronden :

1) Aan het administratieve rechtscollege wordt het recht toegekend om besluiten en reglementen nietig te verklaren « erga omnes », wat inbreuk maakt op de artikelen 29, 64, 67, 78 en 108 nr 5 van de Grondwet welke de bevoegdheid der uitvoerende macht regelen.

2) Aan het administratieve rechtscollege wordt bevoegdheid verleend om, als eenig en hoogste gerecht, zonder mogelijk verhaal, van de feitelijke toedracht der geschillen kennis te nemen. Deze bevoegdheid is niet vereenigbaar met de bepalingen van artikel 95, al. 2 van de Grondwet dat aan het Hof van Verbreking het recht ontzegt kennis te nemen van de feitelijke toedracht der zaken, behalve bij het berechten der Ministers.

3) Aan het administratieve rechtscollege wordt de kennismaking toegekend van geschillen over burgerlijke rechten, welke krachtens artikel 92 van de Grondwet, in uitsluitende bevoegdheid vallen van de gewone rechtbanken.

4) Aan het administratieve rechtscollege wordt bevoegdheid verleend om schadevergoeding toe te kennen voor krenking van administratieve belangen en dit in strijd met artikel 114 van de Grondwet.

Wij zullen deze bezwaren één voor één ontwikkelen.

Eerste bezwaar :

Aan het administratieve rechtscollege wordt het recht toegekend om *besluiten en reglementen nietig te verklaren* « erga omnes ». De besluiten en reglementen, waarvan hier sprake, omvatten zoowel de Koninklijke besluiten en reglementen als de besluiten en reglementen getroffen door de provinciale en door de gemeentelijke overheden.

Onze Grondwet heeft den Koning aan het hoofd van de Uitvoerende Macht geplaatst (art. 29) en de Ministers verantwoordelijk gesteld voor de daden van den Koning (art. 67).

In een grondwettelijk Statuut, dat de vertegenwoordigers der partijen in de Wetgevende en beraadslagende lichamen huldigt, was het noodig, boven en buiten de partijen, eene macht te voorzien, die steeds zou kunnen optreden als verbinding, als stuwkracht of als rem in alle raderwerken van de politieke organisatie.

De Uitvoerende Macht, zooals zij door den Grondwetgever werd gewild, kon, zegt Thonissen, aan geen ander orgaan dan aan het Hoofd van den Staat toevertrouwd worden, want de uitoefening van die uitvoerende macht, eischt een eenheid van inzicht, een snelheid van begrip, een vlugheid van handelen, welke niet toelaten deze taak in andere handen te leggen.

En omdat de uitoefening van de Uitvoerende Macht, uiteraard vrij, vlug en zonder onderbreking moet geschieden, mocht aan geen andere macht het recht toegekend worden de vrije beslissingen van het Hoofd van den Staat, op eenige wijze te belemmeren.

Van het oogenblik af dat de vrijheid van den Koning, drager van een der drie groote machten in den Staat aan banden kan gelegd worden door bevelen van één der andere machten, zouden alle grondwettelijke ficties verdwijnen en zouden alle raderwerken van de staatsinrichting met lamheid zijn geslagen.

Daaruit volgt dan, dat het noodig was het beginsel van de onschendbaarheid van den Vorst te huldigen. De leuze « De Koning kan niet misdoen » behoort tot het wezen zelf van elke goed georganiseerde grondwettelijke regering.

Het privilege van de onschendbaarheid van den Koning kan voorzeker in zake de uitoefening van de hooge functies welke de Uitvoerende Macht medebrengt, geen schadelijke gevolgen hebben, vermits een ander grondwettelijk beginsel de bezwaren en de gevaren in deze doet verdwijnen : De ministerieele verantwoordelijkheid komt de politieke daden van den Koning dekken (Art. 63).

In het licht van deze onbetwistbare beginselen, kunnen wij het ontwerp van den Senaat, dat aan den Raad van State het recht toekent om verklaren « erga omnes » niet bijtreden.

Inderdaad, de administratieve rechter zal oppermachtig, zonder mogelijkheid van beroep, uitspraak doen over de wettelijkheid van een

Koninklijk besluit of reglement en dit « op verhaal » nietig kunnen verklaren « erga omnes ». De Raad van State zal zich dus hier plaatsen boven den Koning, grondwettelijk Hoofd van de Uitvoerende Macht en ten gehoor van heel het land verkondigen dat de Koning een onwettelijkheid heeft bedreven en dat zijn besluit of reglement van alle kracht is ontdaan.

Voorzeker heeft de grondwetgever, waar hij in art. 78 bepaald heeft dat de Koning geen andere macht bezit dan die, welke de Grondwet en de bijzondere krachtens de Grondwet uitgevaardigde wetten Hem uitdrukkelijk toekennen, den Koning toch niet zelf rechter over zijn eigen daden willen stellen. Hij heeft het Hoogste gerecht, het Hof van Verbreking, in laatste instantie, deze taak opgedragen, zooals duidelijk blijkt uit de artikelen 90, 106 en 107 van de Grondwet. Maar deze zending nu willen toevertrouwen aan een administratieve rechter die ofwel een willig werktuig in handen der Uitvoerende Macht zal zijn, ofwel een organisme dat tegen den wil in van den Grondwetgever, de Uitvoerende Macht zal verdringen, blijkt een loutere aberratie !

Men mag er van overtuigd zijn : Indien ooit dit ontwerp wet wordt dan is, ipso facto, een bestuurslichaam geplaatst boven het Hoofd van de Uitvoerende Macht, en dan wordt een hervorming, welke zoogezegd wordt nagestreefd om het prestige en het gezag van de Uitvoerende Macht te versterken, een hinderpaal voor de vrije ontplooiing van de normale bevoegdheden van dit orgaan onzer Staatsinrichting, meer nog, de geheele organisatie der machten, zooals zij door den Grondwetgever werd gewild, zal er door in den war worden gestuurd.

De heer Wodon in zijn mededeeling van December 1938, verschenen in het bulletin van « La classe des lettres et des sciences morales et politiques » verklaart dat de vernietiging « erga omnes » van Koninklijke besluiten en reglementen, het prestige van de Kroon niet zal aantasten, omdat, op gebied van administratie de Koning geen werkelijke macht bezit, maar deze, in feite toebehoort aan de Ministers. Deze interpretatie is niet aanvaardbaar. De Grondwet stelt den Koning aan het hoofd van de Uitvoerende Macht; deze kan onderverdeeld worden in gouvernementele en in administratieve macht, maar de Grondwet maakt geen onderscheid tusschen beide. Den Koning behoort het hoogste gezag in de twee deelen van die Uit-

voerende Macht. Zijn daden zijn gedekt door de ministereele verantwoordelijkheid, maar dit beteekent geenszins dat de Ministers de macht uitoefenen in de plaats van den Koning, maar eenvoudig dat zij, juridisch tegenover het Hoogste Gerecht en politiek, tegenover de Kamers verantwoordelijk zijn voor de akten van den Koning, welke zij mede onderteekenen.

Overigens de feiten zijn daar om protest aan te teekenen tegen zulke voorstelling. De heer Wodon, in zijn lange en roemrijke loopbaan, heeft, toen hij Hoofd was van 's Konings Cabinet, terecht meermalen geweigerd ontwerpen van Koninklijke besluiten, welke door een minister :erden voorgelegd, aan de handteekening van den Koning te onderwerpen, omdat zij onregelmäßig waren of strijdig met de wet.

Artikel 108 nr 5 van de Grondwet voorziet de tusschenkomst van den Koning of van de Wetgevende Macht, om te beletten dat de provinciale raden en de gemeenteraden buiten hun bevoegdheid treden en het algemeen belang krenken. In die voorwaarden kon de Koning of de Wetgever de provinciale en gemeentelijke besluiten en reglementen vernietigen.

Het ontwerp van administratief rechtscollege ontnemt, wel is waar, dit recht van vernietiging niet aan den Koning of aan de Kamers, maar het stelt een andere bestuursoverheid, een administratieven rechter aan, om buiten en boven de Uitvoerende Macht en de Wetgevende Macht, eveneens dit recht van vernietiging uit te oefenen. Deze machtiging toegekend aan den administratieven rechter beperkt en dwarsboomt voorzeker de macht van den Koning en van den Wetgever en is stellig in strijd met den geest van artikel 108 nr 5 van de Grondwet.

Waar gaan wij naartoe met theorieën, die regelrecht indruischen tegen het stelsel van inrichting der machten, door de Grondwet ingevoerd?

Onvermijdelijk naar een toestand van verraaring, naar een sabotage van het gezag, naar de opperheerschappij van onverantwoordelijke ambtenaren die aan niemand rekening hebben te geven en door niemand ter verantwoording kunnen geroepen worden.

In het licht van al de overwegingen welke tegen het recht van vernietiging, toegestaan aan een administratieven rechter kunnen ingebracht worden, moeten wij concludeeren dat het recht om besluiten en reglementen nietig te verklaren «erga omnes» bijzonder waar het

gaat om Koninklijke besluiten en reglementen, in strijd is met de artikelen 29, 64, 67, 78, 106, 107 en 108 nr 5 der Grondwet, welke de Uitvoerende Macht regelen en de wijze bepalen op dewelke de Uitvoerende Macht binnen de grenzen van haar bevoegdheid gehouden wordt.

Tweede bezwaar :

Aan het administratieve rechtscollege wordt bevoegdheid verleend om, als eenig en hoogste gerecht, zonder mogelijk verhaal, van de feitelijke toedracht der betwistingen kennis te nemen. Deze bevoegdheid is niet vereenigbaar met de bepaling van artikel 95 al. 2 van de Grondwet, dat aan het Hof van Verbreking het recht ontzegt van de feitelijke toedracht der zaken kennis te nemen, behalve bij het berechten van Ministers.

De Grondwetgever van 1830 heeft zeer wijs gehandeld wanneer hij het Hof van Verbreking de kennisneming van de zaken zelf ontzegde. Inderdaad, het Hof van Verbreking, één zijnde, zonder eenige andere macht boven zich, zou een vierde macht in den Staat geworden zijn, indien het oppermachtig, over de zaken zelf, en niet enkel over het recht zelf uitspraak kon doen.

Wij zullen Thonissen, één der beste verklaarders van de Belgische Grondwet, hier aan het woord laten. In zijn werk « La Constitution Belge annotée » drukt hij zich als volgt uit : « La paragraphe 2 de l'article 95 consacre un principe non moins important. Placée au sommet de la hiérarchie judiciaire, composée de membres inamovibles, n'ayant au dessus d'elle aucune autre juridiction, armée du droit d'annuler ses arrêts, la Cour de Cassation deviendrait, pour ainsi dire, un quatrième pouvoir dans l'Etat si la Constitution lui attribuait le droit de statuer souverainement en droit et en fait, sur toutes les contestations judiciaires. Ce serait en quelque sorte, créer, à côté du pouvoir législatif, une autorité indépendante, souveraine, qui pourrait, à son gré, arrêter l'exécution ou dénaturer le sens des lois. Le législateur constituant a eu soin d'éloigner ce péril; il a mis un obstacle infranchissable aux empiétements possibles de la Cour suprême, en lui interdisant la faculté de connaître du fond des affaires. Lorsqu'elle casse les décisions des juges inférieurs, elle est tenue d'ordonner le renvoi à un autre tribunal.

» Cette prescription indispensable a été successivement reproduite par toutes les lois qui, depuis 1789, se sont occupées du tribunal su-

prême. Le congrès national en a fait un précepte constitutionnel. »

De Raad van State, als administratief rechtscollege, is in het ontwerp van den Staat, ook één, ook oppermachtig, ook samengesteld uit onafzetbare rechters, ook zonder andere jurisdictie boven zich, die zijn arresten kan vernietigen al was het maar wegens overtreding der wet of niet-naleving der door de wet vereischte vormen. Deze Raad zal ook een vierde macht vormen in den Staat, vermits het wetsontwerp van den Senaat, hem het recht toekent souverain te beslissen, in rechte en in feite, over alle betwistingen welke hem worden voorgelegd, en de besluiten en reglementen nietig te verklaren «erga omnes».

Deze rechtsmacht inrichten staat gelijk met het instellen, nevens de Wetgevende Macht, van een onafhankelijke, souvereine overheid, die, naar goeddunken, de uitvoering der wetten zou kunnen stopzetten en de beteekenis er van wijzigen. Dit zal des te meer het geval zijn, daar de Koninklijke besluiten en reglementen, krachtens artikel 67 der Grondwet, juist uitgevaardigd worden om de uitvoering der wetten te verzekeren.

Dergelijke rechtsmacht invoeren, blijkt dus wel in strijd met den geest den Grondwet. En juist de geest der Grondwet dient te worden in acht genomen, zooals senator Van Remoortel, de verslaggever van het wetsontwerp over den Raad van State, het zeer terecht deed opmerken in een interview dat begin Februari, als hoofdartikel in «L'Indépendance Belge» verscheen.

Derde bezwaar :

Aan het administratieve rechtscollege wordt de kennisneming opgedragen van geschillen over burgerlijke rechten welke krachtens artikel 92 der Grondwet, in de uitsluitende bevoegdheid der gewone rechtbanken vallen.

Artikel 92 der Grondwet bepaalt dat «alle geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting behooren tot de kennisneming van den rechter en artikel 93 dat «alle geschillen over staatsburgerlijke rechten behooren tot de kennisneming van den rechter, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen».

In het geval van artikel 92 moeten dus twee voorwaarden vereenigd zijn : Er moet een betwisting zijn en deze moet een burgerlijk recht betreffen. Dan zijn de gewone rechtbanken uitsluitend bevoegd.

In het geval bedoeld door artikel 93, gaat de betwisting over een staatsburgerlijk recht dat niet aan de kennisneming van den gewonen rechter door een wetsbepaling werd onttrokken.

Wat verstaat men door «burgerlijke rechten»?

Burgerlijke rechten zijn rechten die den persoon van den mensch en de goederen welke hem eigen zijn en hem onafscheidbaar toebehooren, betreffen (corpus, persona, res).

Men onderscheidt in het burgerlijk recht : zakelijke rechten en persoonlijke rechten. Deze laatste worden onderverdeeld in eigenlijke persoonlijke rechten (zijnde de verbintenisrechten) en in familierechten.

Het familierecht is gegrondvest op de familiebetrekkingen en regelt de rechten die daaruit voortvloeien (ouderlijke macht, voogdij, curateele, huwelijksrecht en, daarmede in verband, echtscheiding).

Het verbintenisrecht regelt de verhoudingen der menschen, nopens hun vermogensbelangen, door middel van onderhandelingen en overeenkomsten. Deze doen verbintenissen ontstaan tusschen schuldeischer en schuldenaar. Terwijl het zakelijk recht uitgeoefend wordt op een zaak en tegen elken houder of bezitter kan vervolgd worden, geeft een verbintenisrecht slechts een vordering tegen een bepaalden persoon, zijn erfgenamen en zijn rechthebbenden.

De betwisting zal van burgerlijken aard zijn wanneer zij haar oorsprong vindt 't zij in een zakelijk recht, 't zij in een persoonlijk recht van den eischer. Bij niet-uitvoering van een verbintenis om iets te doen of niet te doen, wordt de verbintenis, bij toepassing van artikel 1142 van het burgerlijk wetboek, vervangen door een andere verplichting, een geldelijke, welke strekt tot vergoeding van de geleden schade.

Het herstel van een geschonden recht, door de administratie, laat zich niet anders indenken dan door het toekennen van een schadevergoeding, wat een burgerlijk karakter heeft, want het gerecht mag niet zelf de handeling verrichten welke grondwettelijk aan het bestuur werd toevertrouwd.

De Uitvoerende Macht moet steeds vrij blijven in de uitoefening van hare bevoegdheid, behoudens schadeloosstelling, indien zij in hare administratieve taak particuliere rechten schaadt.

Indien het beginsel van de scheiding van machten niet toelaat dat de bestuursoverheid zich mengt in de beslissingen van het gerecht

en de daad stelt welke in dezer bevoegdheid valt, mag het gerecht evenmin tusschenkomen in de uitoefening van de bestuursmaatregelen. Maar indien het gerecht niet heeft te oordeelen over de opportuniteit en het nut van bestuursmaatregelen, is het nochtans bevoegd om schadevergoeding toe te kennen voor de gevolgen van bestuursmaatregelen.

Deze kentering in de rechtspraak dagteekent van het arrest van het Hof van Verbreking van 5n December 1920. Zoodra een persoon beweert dat een zijner burgerlijke rechten geschonden werd en daarvoor om herstel verzoekt, mag en moet de Rechterlijke Macht kennis nemen van het geschil en is zij bevoegd om schadeloosstelling toe te kennen, zelfs indien de Staat, de Provincie, de Gemeente de dader is van de rechtsschennis.

Volgens de nieuwe rechtspraak van het Hof van Verbreking hangt het bestaan of het niet-bestaan van de bevoegdheid der rechtbanken niet meer af, zooals vóór 1920, van de hoedanigheid van den steller van de betwiste daad, maar alleen van de natuur van het bedreven feit. Indien het bestuur, zonder wettige machtiging, een daad stelt waardoor aan een ander schade wordt berokkend, is het daarvoor verantwoordelijk en net als een particulier aan het oordeel der gewone rechtbanken onderworpen.

Wat zijn burgerlijke rechten?

Door staatsburgerlijke rechten verstaat men de rechten welke den burger persoonlijk in staat stellen medezeggenschap te hebben in de leiding van de staatsbelangen. Deze rechten zijn: 1) het kiesrecht of het recht om deel te nemen aan de verkiezing van de vertegenwoordigers van het volk (*jus suffragii*); 2) het recht van verkiezbaarheid of het recht om tot de openbare verkiezingsambten verkozen te worden (*jus honorum*); 3) het recht om slechts de belastingen te betalen welke wettig bepaald zijn (*jus tributii*); 4) het recht om slechts tot den krijgsmacht geroepen te worden in de door de wet gestelde voorwaarden (*jus militiae*).

Artikel 93 bedoelt de politieke rechten, waarvan een burger persoonlijk geniet en geenszins de politieke rechten, welke hij uitoefent als agent of afgevaardigde van de openbare macht.

In de eerste redactie waren de artikelen 92 en 93 van de Grondwet in één algemeene formule samengebracht. Volgens deze redactie zouden alle burgerlijke rechten en alle politieke

rechten in de uitsluitende bevoegdheid gekomen zijn van de rechterlijke macht.

De grondwetgever heeft echter gemeend dat misschien een al te uitsluitende bevoegdheid in zake politieke rechten, bezwaren zou gehad hebben omdat dit voor het gerecht een aanleiding kon zijn om zich in zuiver administratieve aangelegenheden te mengen, zoo b.v. wanneer een betwisting zou ontstaan over de goedkeuring van de geloofsbrieven van verkozenen der wetgevende of administratieve lichamen.

Volgens artikel 93 is de Rechterlijke Macht in beginsel bevoegd om alle geschillen over politieke rechten te beslechten. De wetgever echter kan haar de kennisneming van zekere bepaalde politieke rechten onttrekken, en deze kennisneming aan een ander organisme toevertrouwen.

De administratieve rechten, waarvan het wetsontwerp van den Senaat gewaagt, kunnen echter niet in de categorie der politieke rechten gerangschikt worden.

Administratieve rechten, in den zin als bedoeld door het ontwerp van den Senaat over den Raad van State, zijn in werkelijkheid niets anders dan burgerlijke rechten, maar geschonden door het bestuur. Zij betreffen inderdaad de private rechten van een persoon. Indien deze rechten geschonden worden door een openbaar bestuur, zal schadevergoeding kunnen geëischt worden, kwestie die voorzeker tot het privaat recht behoort. Van rechtsstandpunt uit zijn «administratieve rechten» iets geheel anders. Het zijn de rechten die het Bestuur, de administratie en de agenten of afgevaardigden van de administratie, in verband met het bestuur genieten. Men mag ze dus niet verwarren met de politieke rechten, welke toegekend zijn aan een burger persoonlijk en niet als agent of gedelegeerde van een bestuur.

Een arrest van het Hof van Verbreking van 9n Februari 1891 heeft beslist dat artikel 93 van de Grondwet de staatsburgerlijke of politieke rechten bedoelt, die de ingezetene geniet als persoon, niet de staatsburgerlijke rechten die hij uitoefent als aangestelde of afgevaardigde van de uitvoerende macht. Deze laatste rechten zijn, bij schending er van door het bestuur, slechts te herstellen door het uitoefenen van administratieve verhalen of door het toekennen van schadevergoeding.

Het gerecht vervult zijn zending, wanneer het onderzoekt of een daad van bestuur geen bur-

gerlijk recht heeft geschonden, want het oordeelt dan over een betwisting welke moet leiden tot de erkenning van een recht ten gunste van een partij. De bestuursoverheid kan de rechtbanken daarin niet vervangen vermits de Grondwet haar in zulke betwistingen elke bevoegdheid ontkent.

Wanneer de grondwetgever beslist dat de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere, krachtens de Grondwet uitgevaardigde wetten, hem uitdrukkelijk toekennen (art. 78) dan heeft hij toch den Koning niet als rechter over zijn eigen daden willen aanstellen en heeft hij hem toch niet opgedragen zelf na te gaan of hij in de uitoefening van zijne macht de grenzen van zijne bevoegdheid niet heeft overschreden.

Vierde bezwaar :

Aan het administratieve rechtscollege wordt bevoegdheid verleend om *schadevergoeding toe te kennen voor krenking van administratieve belangen* en dit in strijd met artikel 114 van de Grondwet.

Met dat woord « belangen » werd door de voorstanders van rechtsbevoegdheid aan den Raad van State geweldig geschermd.

Deze belangen worden in onze wetgeving niet beschermd. Zij geven geen aanleiding tot herstel of vergoeding ingeval zij door het optreden van de betuuroverheid geschaad worden. Zulke schade wordt aangezien als een noodzakelijk offer aan het algemeen belang gebracht.

In die voorwaarden tegemoetkomingen toekennen, die geenszins het karakter hebben van een schadeloosstelling, doch veel meer van een gift, is in strijd met artikel 114 van de Grondwet dat bepaalt : « Geen, pensioen, geen gift ten laste van 's Lands kas, kan worden toegekend dan uit kracht van een wet. » De wetgever werd uitdrukkelijk door den Grondwetgever aangesteld om het toekennen van giften of pensioenen uit 's Lands kas te regelen. Deze macht mag hij niet opdragen aan een administratief of rechterlijk organisme tenzij in afzonderlijke en bepaalde gevallen. Het alleenstaand arrest van het Hof van Verbreking van 16 Januari 1939 kan vooralsnog de alom aanvaarde leer en de gevestigde rechtspraak in deze niet wijzigen.

Het toekennen van tegemoetkomingen uit 's Lands kas voor gekrenkte belangen, door een administratief rechtscollege is dus niet ver-

eenigbaar met het verbod van artikel 114 der Grondwet.

3. Voorstel en besluit.

Wij meenen de ongrondwettelijkheid van het ontwerp van den Senaat over een Raad van State bewezen te hebben. Onze taak mag zich echter niet bepalen bij afbreken; wij willen ook trachten opbouwend werk te verrichten en daarom stellen wij, tegenover het systeem voorgesteld door den Senaat een andere oplossing, welke de nadeelen niet biedt welke wij hebben moeten aanklagen maar die, naar onze meening, de voordeelen behoudt welke het wetsontwerp van den Senaat heeft nagestreefd.

Ons stelsel voorziet twee geheel van elkaar gescheiden inrichtingen : *een uitgebreide Raad voor Wetgeving waarvan de kern bestaat in het « Comité voor Wetgeving ».*

Wij zouden aan dien Raad voor Wetgeving alle bevoegdheden verleen, welke de Senaat aan de afdeeling wetgeving van den Raad van State heeft toegekend, tot zelfs de bevoegdheid voorzien in de gevallen waarin de Ministers verplicht zijn, het advies van den Raad in te winnen. Vermits in ons stelsel de Raad voor Wetgeving geen afdeeling meer vormt van den Raad van State, jurisdictionele macht, vervalt het bezwaar dat ingebracht kan worden tegen de verplichting, welke in het ontwerp van den Senaat, aan de Ministers opgelegd is, om in bepaalde gevallen het advies van den Raad in te winnen, vermits het gevaar niet meer bestaat dat, indien een Minister het gegeven advies niet volgt, zijn besluit of reglement later door den Raad van State, jurisdictionele afdeeling, zal vernietigd worden.

De Raad voor Wetgeving zou insgelijks een gemotiveerd advies uitbrengen telkens als een besluit of reglement, door de gewone rechtbanken, bij toepassing van artikel 107 der Grondwet, als niet bestaande wordt aangezien.

Indien het advies van het Comité voor Wetgeving tot behoud van het reglement of besluit concludeert en de Minister dit advies deelt, zal hij de zaak aan de beslissing van de Kamers voorleggen.

Buiten het Comité voor Wetgeving, zou de inrichting van een *Hof voor bestuursgeschillen* voorzien worden.

Dit rechtscollege zou kennis nemen van alle geschillen waarbij een openbaar bestuur betrok-

ken is, telkens als de gewone rechter zich daartoe onbevoegd verklaart.

Het Hof zal ook beslissen in beroep over alle uitspraken in eersten aanleg gewezen door de bestaande administratieve rechtscolleges.

Het Hof zal het recht niet bezitten besluiten en reglementen nietig te verklaren « erga omnes ». Het zal deze, in elk afzonderlijk geval dat voorgelegd wordt, eenvoudig niet toepassen, wanneer zij niet overeenstemmen met de wetten.

Wanneer een reglement of besluit op deze wijze door het Hof voor bestuursgeschillen als « niet bestaande » beschouwd wordt, zal de Regeering het reglement of besluit intrekken of doen intrekken, ten ware zij verkiest, op advies van den Raad voor Wetgeving, de zaak bij de Kamers aanhangig te maken.

De vonnissen en arresten van het Hof voor bestuursgeschillen zullen, zooals alle vonnissen en arresten, aan het Hof van Verbreking kunnen worden onderworpen, voor overtreding van de wet of niet-nakoming van de door de wet op straf van nietigheid voorgeschreven vormen. Het Hof van Verbreking zal eventueel verwijzen, voor uitspraak over de zaak zelf, naar het Hof voor bestuursgeschillen, maar dan samengesteld uit andere Raadsheeren.

De oplossing welke hier beknopt geschetst wordt, biedt alle voordeelen van het stelsel van den Senaat, zonder een enkele bepaling van ons Grondwettelijk statuut te schenden.

De Uitvoerende Macht behoudt al hare bevoegdheden. Het Hof van Verbreking blijft het hoogste gerecht en verzekert de eenheid van rechtspraak. De Wetgevende Macht oefent volledig haar controle uit, zooals het past in een democratischen Staat.

De hervorming, welke men in onze staatsinrichting, wil invoeren, kan heilzame gevolgen hebben, maar dan mag het eerste vereischte niet over het hoofd worden gezien : de Grondwet moet in haar letter en bijzonder in haar geest streng geëerbiedigd worden.

« De Grondwet is lenig genoeg om zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen. » Deze wijze woorden van onzen Vorst beteekenen geenszins dat men de Grondwet mag doen zeggen wat men wil, dat « le sens en peut varier chaque jour, avec l'ambiance nouvelle qui l'environne ». De beginselen in de Grondwet ingeschreven zijn ruim genoeg om aangepast te worden aan de tijdsomstandigheden, zolang dat men deze beginselen zelf hoeft prijs te geven.

Ook kunnen wij niet beter besluiten dan met de woorden van den heer Wodon te herhalen : « Au lieu de s'attacher à construire de toutes pièces un système nouveau dont les éléments seraient plus ou moins ingénieusement raccordés à ceux de ces principes que l'on ne peut trop ouvertement méconnaître, il serait plus sage de revenir tout simplement à la Constitution. »

Præadvies van Prof. A. Kluyskens,

hoogleraar aan de Universiteit te Gent.

Inleiding.

Zooals de speciale Commissie, die door de Regeering met de studie van deze kwestie belast werd, het uitdrukte is sinds 1831 de vraag of een wet tot instelling van een Raad van State grondwettelijk te verantwoorden is, een veel omstreden kwestie geweest. Hoogleraar Paul Errera was de overtuiging toegedaan « dat de Grondwet moest herzien worden wilde men in België een Raad van State kunnen oprichten » (*Traité de Droit public belge*, 1e uitgave, blz. 119).

Deze bewering is te absoluut. De oplossing van de twistvraag is afhankelijk van de wijze waarop een Raad van State wordt opgevat en de attributies waarmede men hem wil begifti-

gen. Het is boven twijfel verheven dat sommige ten dezen gedane voorstellen met de Grondwet in botsing komen. En toch is het mogelijk een Raad van State in het leven te roepen zonder de Grondwet geweld aan te doen. Daarvoor volstaat dat aan het nieuwe lichaam geen der bevoegdheden worden toegekend, welke bij onze fundamentele wet uitdrukkelijk of stilzwijgend aan de door haar ingestelde machten zijn voorbehouden; er dient enkel te worden voorkomen dat aan de organisatie dezer machten, zooals ze in de Grondwet is vastgelegd, worde afbreuk gedaan.

Het probleem komt er dus hoofdzakelijk op neer te onderzoeken welke bevoegdheden krachtens de Grondwet aan den Raad van State kun-

nen toegekend worden en welke bevoegdheden hem geweigerd zijn.

De kwestie stelt zich met betrekking tot de bevoegdheid :

1. om uitspraak te doen in administratieve geschillen;
2. om de nietigverklaring van de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden uit te spreken, en
3. om een vergoeding toe te kennen aan de particulieren die door administratieve daden of beslissingen geschaad werden.

1. Administratieve geschillen.

Het lijdt niet den minsten twijfel dat aan den Raad van State als hogere administratieve rechtbank de bevoegdheid kan worden verleend om kennis te nemen van de *beroepen* waarover thans hetzij de Koning, hetzij een Minister uitspraak doet (artikel 15 van het ontwerp van de Kamer).

Dit is eenvoudig een toepassing van artikel 93 van de Grondwet, dat aan den wetgever de mogelijkheid heeft gegeven om de geschillen over staatsburgerlijke rechten aan administratieve jurisdicties toe te vertrouwen. De eenige kwestie die zich stelt is of men dienaangaande aan den Raad van State een algemeene bevoegdheid dient toe te kennen of deze bevoegdheid om over deze geschillen in laatste instantie uitspraak te doen tot een reeks in de wet opgesomde gevallen beperken moet.

Theoretisch ware de eerste solutie wellicht de beste, in de praktijk echter schijnt de beperking tot de opgesomde gevallen de voorkeur te verdienen. Het is inderdaad soms zeer moeilijk uit te maken of een administratieve overheid al dan niet als rechtsprekende macht of als administratief lichaam beslist en men derhalve met een beroep van jurisdictioneelen aard of een verhaal met een administratief karakter te doen heeft.

Het is dus beter dat de wet de gevallen opsommen zou waarin zij aan het geschil een jurisdictioneele natuur toekent.

2. Nietigverklaring van bestuurshandelingen en reglementen.

Kiescher is de kwestie of de Raad van State de bevoegdheid zou kunnen verkrijgen om de *nietigverklaring* van de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden uit te spreken.

Principieel dient hier, onzes erachtens, een onderscheid te worden gemaakt tusschen de koninklijke besluiten en de akten en reglementen van de gedecentraliseerde bestuursoverheden.

De Grondwet laat, zoo denken wij, het niet toe dat aan den Raad van State bevoegdheid zou worden verleend om hetzij wegens overtreding van de wet, hetzij wegens het voorbijzien van substantieele vormen, hetzij wegens overschrijding of afwending van machten een koninklijk besluit nietig te verklaren.

Wij zijn inderdaad de meening toegedaan dat het recht bij artikel 107 van de Grondwet aan de Hoven en Rechtbanken verleend om de toepassing te weigeren van de reglementen en besluiten die, naar hun oordeel, de perken van de wet te buiten gaan, een beperkende draagwijdte heeft, zoodat deze macht slechts door een herziening van de Grondwet zou kunnen uitgebreid worden.

In ieder geval lijkt het ons niet met de grondbeginselen van ons publiek recht overeen te brengen, dat in onderhavig geval de bevoegdheid tot vernietiging aan den Raad van State wordt toegekend.

Indien inderdaad de Afdeeling Administratie van den Raad van State door een arrest zonder appel een koninklijk besluit kon vernietigen, dan zou de Regeering machteloos gemaakt worden : de ministerieele verantwoordelijkheid zou uitgeschakeld worden en de controle van de Kamer afgeschaft.

Wat de handelingen van de gedecentraliseerde bestuursoverheden betreft, wordt de kwestie van de grondwettelijkheid van een bevoegdheid tot vernietiging eenigszins anders gesteld.

Hier werd het bezwaar van ongrondwettelijkheid reeds vroeger van de hand gewezen door de extraparlamentaire commissie die werd ingesteld bij de voorbereidende werkzaamheden van de herziening van 1920-1921. Deze commissie kwam tot het besluit dat men zich uit het oogpunt van de formeele vereischten van de Grondwet en in het bijzonder van artikel 108, 5°, in België blijkbaar niet kan verzetten tegen de toekenning aan een Hof van de jurisdictioneele bevoegdheid tot vernietiging van de handelingen van de gedecentraliseerde overheden.

Waarom is de Kamer dan niet zoo ver gegaan?

Wegens redenen van practischen aard, ten einde niet overijld te werk te gaan en om niet

dadelijk aan den Raad van State een zoo uitgebreide bevoegdheid te verleenen om, eigenmachtig, soms zeer belangrijke handelingen te vernietigen, die de algemeene politiek van het land kunnen beïnvloeden.

De Kamer was van oordeel dat voorzichtigheid in ieder geval geboden was en dat men, zonder op de toekomst vooruit te loopen, zich voor het oogenblik er mede moest vergenoegen aan den Raad van State slechts een raadgevende bevoegdheid te verleenen en aan de Regeering de beslissing overlaten, nadat deze werd voorgelicht door de Afdeeling Administratie.

3. Vorderingen tot vergoeding van geleden schade.

Het is insgelijks een adviseerende bevoegdheid die in het ontwerp van de Kamer aan den Raad van State verleend wordt in de zoogenaamde *vergoedingsgeschillen* (le *contentieux d'indemnité*).

De Raad van State wordt belast met het dienen van advies over de aanvragen om vergoeding gericht tot den Staat, de provincies en de gemeenten wegens administratieve dienstfouten, voor zoover de Grondwet en de wetten den eischer geen rechtsingang verleenen. Hetgeen thans volgens de rechtspraak van het Hof van Verbreking nog slechts het geval is wanneer geen burgerlijk recht van verzoeker geschonden werd.

Reden daartoe is dat eenieder de nadeelen moet dragen die uit administratieve maatregelen voortvloeien en die min of meer zijn belangen kunnen schaden, belangen die ondergeschikt zijn aan het algemeen belang, waarover de bestuursoverheden te waken en te beslissen hebben.

Alles wat men hier zou kunnen zeggen is dat, overeenkomstig de rechtspraak van den Conseil d'Etat in Frankrijk, een vergoeding naar billijkheid zou kunnen overwogen worden, wanneer een zware en bijzondere schade voortvloeiend uit een administratieve handeling, de gelijkheid van lasten tusschen de burgers heeft verbroken.

Ook hier hoeft men echter zeer voorzichtig te werk te gaan. Het toekennen van bevoegdheid in vergoedingsgeschillen aan een instelling welke nog geen verleden heeft en nog geen rechtspraak, zou een uiterst roekeloos en gevaarlijk experiment uitmaken, waarvan de gevolgen voor de reeds zoozeer bezwaarde financiën van den Staat, van de provincies en vooral van de gemeenten rampspoedig zouden kunnen zijn.

Met inachtneming van al deze belangen zal het aan den Raad van State toekomen aan de bevoegde overheid te zeggen in welke mate in de door de wet bepaalde gevallen een op de billijkheid berustende vergoeding zou mogen worden toegekend aan de verzoekers wier belangen door een dienstfout gekrenkt werden of buitenmatig door een getroffen maatregel te lijden hadden.

Præadvies van Prof. Mr R. Victor

hoogleraar aan de Universiteit te Brussel.

Het Problem.

Het vraagstuk te weten of een wetgevende maatregel al of niet grondwettig is biedt verschillende aspecten. Voortdurend wordt er ten aanzien van alle mogelijke wetsvoorstellen, door degenen die tegen deze voorstellen gekant zijn, met het bezwaar der ongrondwettigheid geschermd. Het is een gemakkelijk en voor de hand liggend middel om verzet tegenover bepaalde strevingen aan den dag te leggen.

Voor al uit de politieke literatuur en uit het journalisme zou men een bloemlezing kunnen samenstellen waarin ongeveer alle nieuwe ideeën, alle wijzigingen van beteekenis in onze

wetgeving, in zekere middens, ongrondwettig werden genoemd. Doch tevens worden door de meest befaamde juristen geleerde betoogen gehouden over diezelfde problemen van de al of niet grondwettelijkheid der wetten.

Het onderwerp is dus stellig moeilijk, daar de grondwet voor vele aangelegenheden, enkel zeer algemeene beginselen aanduidt die, naar gelang de persoonlijke orientatie, de subjectieve politieke inzichten en de maatschappelijke opvattingen van elk individu op zeer verscheiden wijze kunnen worden geïnterpreteerd.

De grondwet is de stevige basis van heel ons staatkundig en juridisch leven. Zij heeft dus een reusachtig belang en het is voor velen

ontmoedigend te moeten vaststellen dat dit staatsstuk, van zoo ongemeene beteekenis, de mogelijkheid openlaat van zeer verschillende opvattingen omtrent grondwettelijke vraagstukken van allereerste gewicht.

Ieder nochtans, die realistisch den toestand nagaat en de beteekenis van de grondwet tegenover het maatschappelijk leven onderzoekt, is verplicht te constateeren dat, wat vele van hare bepalingen betreft, de grondwet noodzakelijkerwijze een relatief karakter heeft dat van aard is te evolueeren met de sociale behoeften en de feitelijke tijdsomstandigheden. Zulks niet te willen zien zou onwetenschappelijk zijn. Het belang van de grondwet wordt in geen deele miskend door deze feitelijke vaststelling dat er, wat betreft de toepassing van enkele harer richtlijnen, tusschen de rechtsgeleerden diep verschil van meening bestaat en dat in de toepassing der grondwettelijke regelen zeer van elkaar afwijkende opvattingen voorkomen.

Uit de menigvuldigheid der gevallen wil ik slechts een paar voorbeelden aanhalen: het oprichten van werkrechtshraden; het functioneeren van rechtbanken voor oorlogsschade; de besluit-wetten des Konings tijdens de vorige oorlogsperiode; zoovele punten der sociale wetgeving; de volmachtwetten, enz. En welke brandende vraagstukken zijn er niet, nog in den laatsten tijd, opgerezen die in hetzelfde kader passen: het heffen van belastingen door middel van koninklijke besluiten; de beperkingen opgelegd aan zekere drukpers; de bijzondere rechtbanken die zoo pas ingesteld werden voor de bescherming van onze nationale instellingen, en zoo meer.

Hetgeen door de eenen als een schandelijke inbreuk op klare en onbetwistbare grondwettelijke beginselen wordt bestempeld, zal door de anderen worden aanvaard als een noodzakelijke en onontwijkbare maatregel ter handhaving van de rechtsorde, die door de grondwet zelf is gewild.

Het onderzoek naar de grondwettigheid van wetgevende maatregelen kent in de rechtswetenschap de tragiek van elk onderzoek der basis-principes van een wetenschappelijke orde. Het zijn de uitgangspunten, de eerste beginselen die van aard zijn de heftigste betwistingen en meest onverzoenlijke tegenstellingen uit te lokken en juist in het publiek recht, dat tot voorwerp heeft de studie der basis zelve van ons staatkundig en juridisch leven, zijn het de

persoonlijke geestesrichting en het subjectief inzicht van den jurist, die op de stelligste wijze de onderscheiden opvattingen betreffende het grondwettelijk karakter van zekere wetten bepalen.

Deze vaststelling zal ten zeerste gehekeld worden door degenen die de illusie koesteren dat het recht een zuiver objectieve wetenschap zou kunnen zijn, die, zooals de wiskunde tot volstrekt onbetwistbare uitkomsten zou kunnen leiden. Doch hij, die aan deze illusie deelachtig is, houdt geen rekenschap met den drang van het modern wetenschappelijk onderzoek dat het recht wenscht te begrijpen in zijn sociale functie, dat er zich op toelegt het in verschillende middelen en op verschillende tijden te verklaren door sociologische factoren en aldus in dezen chaos van uiteenlopende meeningen toch wetenschappelijke eenheid te brengen.

Deze inleidende woorden dienden gezegd omdat het anders werkelijk onbegrijpelijk zou zijn hoe het mogelijk is dat over allergewichtigste vraagstukken van ons publiek recht de meeningen zoo uitermate verdeeld zijn en dat b.v. wat betreft het vraagstuk van het oprichten van een Raad van State, deze oprichting door de eenen als volkomen onverenigbaar met de grondwet wordt bestempeld, terwijl anderen een volstrekt tegenovergestelde meening zijn toegedaan en er tusschen deze uitersten zich dan nog een heele rangorde van meeningen inschakelt die de menigvuldige voorstellen welke het licht hebben gezien, al naar gelang hun inhoud, in meerdere of mindere mate met de grondwet verenigbaar achten.

In dit licht gezien is het een geluk voor ons land dat vanaf zijn arrest van 1849 ons Hof van Verbreking steeds op het standpunt is blijven staan dat de rechtsmacht niet gerechtigd is te oordeelen over de grondwettigheid van de wetten. Het kan niet aan twijfel onderhevig zijn dat de volksvertegenwoordiging heel wat dichter bij de sociale werkelijkheid staat dan de magistratuur, die leeft in een hogere sfeer en zich dikwijls heel wat minder — of slechts veel later — rekenschap geeft van de onmiddellijke nooden en behoeften van het gemeenschapsleven. Aan de rechterlijke macht de beslissing overlaten te oordeelen over het grondwettig karakter *eener wet*, zou kunnen leiden tot groote verrassingen en tot gevaarlijke tegenstellingen.

De Belgische Grondwet.

Het is nu van belang te onderlijnen dat de Belgische grondwet van 1831, wat betreft de nauwkeurigheid van hare bepalingen en de praktische waarde ervan, een duidelijkheid vertoont die bij vele andere constituties niet aanwezig is. Onze grondwet geeft veeleer toepassingen dan wel zuiver abstracte beginselen; zij geeft meer praktische voorbeelden dan zuivere theorie. Niettegenstaande deze bijzonder verdienstelijke redactie gaan de meeningsverschillen hun gang over de allergewichtigste principes die aan de basis liggen van onze Constitutie, zooals de scheiding der machten, de hiërarchie der machten, de verhouding van Koning tot Parlement, enz.

Wetenschappelijk, maar op realistischen en sociologischen grondslag moet men noodzakelijk tot de conclusie komen dat stroeve grondwetten, zooals de onze, die in de eerste plaats hun belang hebben door de stabiliteit die zij geven aan het staatkundig leven, omdat hunne wijziging met zoo vele en zoo lastige formaliteiten gepaard gaat, ten einde hun functie te kunnen uitoefenen, dienen aangepast te worden aan de omstandigheden van het maatschappelijk leven en dienen te beantwoorden aan de behoeften van den tijd.

Het spreekt vanzelf dat sedert de laatste honderd jaar in ons gemeenschapsleven ingrijpende wijzigingen zijn voorgekomen en geen enkel staatsstuk is bestand tegen de werking van den tijd en tegen de evolutie der maatschappij. Wanneer de grondwet zich een hinderpaal zou toonen voor de ontwikkeling van de rechts-evolutie, en in tegenstelling zou komen te staan met de sociale behoeften, zou zij spoedig een gevaarlijke rem blijken voor het rechts- en staatsleven zelve.

Wanneer zij voortdurend zou dienen gewijzigd te worden om hare bepalingen overeen te brengen met de behoeften van den dag, zou zij het belangrijkste van hare beteekenis verliezen, namelijk de stabiliteit welke door haar wordt verstrekt aan het staatkundig leven.

Onze grondwet behoudt maar volledig hare sociale en staatkundige waarde wanneer zij, van den eenen kant, door haar stroef karakter de wijzigingen aan haar tekst zoo zeldzaam mogelijk maakt ten einde een blijvend voetstuk te zijn voor de bestendigheid van ons staatsleven, terwijl zij zich toch, van den anderen kant, bij

de toepassing van haar teksten zoo buigzaam dient te toonen dat zij zich gemakkelijk zou kunnen aanpassen aan de maatschappelijke behoeften en niet zou leiden tot gevaarlijke spanningen.

Vanuit een zuiver wetenschappelijk standpunt waardeer ik de Belgische Grondwet zoozeer omdat het mijn innige overtuiging is dat zij deze noodzakelijke hoedanigheden bezit, omdat ik in haar zie een werkelijke waarborg van stabiliteit voor den staat; maar omdat ik er tevens die buigzaamheid in vind waarop gedrukt werd door onzen Vorst, bij zijn troonsbestijging, en die het haar mogelijk maakt zich aan de veranderde tijdsomstandigheden aan te passen.

De interpretatie der Grondwet.

Meer nog dan bij de gewone rechtsstof is in ons publiek recht de interpretatie van belang en dient deze te geschieden volgens een gezond realistische en tevens modern wetenschappelijke methode.

De groote strijd dien wij op het gebied van het burgerlijk recht gekend hebben, wat aangaat de interpretatie der wettelijke teksten, doet zich natuurlijk ook voor in het staatsrecht. Ook hier is het mogelijk de grondwet zuiver dogmatisch uit te leggen, uitsluitend volgens de strenge regelen der exegese. Hoe verouderd en onhoudbaar dergelijke interpretatie-methode is hoeft natuurlijk niet onderlijnd.

Boven de exegeten staan zij die vooral belang hechten aan den wil van den wetgever en in de voorbereidende werken het criterium voor de juridische interpretatie zoeken. Wanneer deze methode thans niet meer uitsluitend kan gelden voor het burgerlijk recht, volgens de traditioneele uitdrukking van den Heer Voorzitter Ballot-Beaupré, is zij toch in het staatsrecht van veel meer gewicht, omdat voor onze grondwet de bedoeling der leden van het Nationaal Congres, die den staat in het leven hebben geroepen, werkelijk een ongemeene beteekenis heeft.

Doch ook deze interpretatie-methode is niet voldoende, evenmin in het staatsrecht als in het burgerlijk recht; ook in het staatsrecht is het vereischt dat de tekst in verband worde gebracht met de maatschappelijke behoeften en de nooden van den tijd en dient hij geïnterpreteerd te worden op dusdanige wijze dat de grondwettelijke stabiliteit vereenigbaar weze

met de sociologische wijzigingen in ons sociaal leven.

Aanleiding tot het oprichten van een Raad van State.

Wat nu betreft het oprichten van een Hof voor bestuursgeschillen is het vraagstuk stellig niet nieuw en het werd reeds ter sprake gebracht, korten tijd na het tot stand komen van onze grondwet. Deze verschillende vroegere pogingen, die uitstekend zijn geschetst in het bekend boek van Prof. Velge, toonen aan dat men reeds van in den beginne van het bestaan van ons land een gemis voelde en dat zich een behoefte aan grootere rechtsbescherming deed gelden.

Het aanvoelen van die behoefte is in den loop der tijden sterker geworden ten gevolge van het onbetwistbaar feit dat de administratieve activiteit van den staat en van de gedecentraliseerde lichamen, zooals de provincie en de gemeente, steeds in stijgende lijn is gegaan. Sedert het begin van de 20e eeuw vooral heeft de administratie onder den drang van de sociale hervormingen en van de economische evolutie, ingegrepen in het leven der individuen en der vereenigingen op een wijze die alle veronderstellingen heeft overtroffen.

Dit administratief ingrijpen is noodzakelijkerwijze gepaard gegaan met het kwetsen van allerlei individuele belangen. Wanneer zoo dikwijls wordt gesproken over de willekeur der administratie is er niemand die zal beweren dat de administratieve overheden er behagen in scheppen belangen te krenken en zich despotisch aan te stellen, doch het toepassen van het oneindig getal nieuwe wetten op bestuurlijk gebied heeft steeds voor gevolg een periode van zoeken en tasten, van verkeerd en onwettig handelen, een reeks missingen en onrechtmatigheden die ook met den besten wil niet kunnen vermeden worden. En er is dus stilaan een sfeer ontstaan van rechten en belangen, die door de administratie werden gekwetst en die wanhopig om bescherming zochten.

Naar gelang deze sfeer aangroeide en de behoefte zich acuter deed gevoelen, werd het verlangen een Hof van bestuursgeschillen te zien oprichten des te dringender.

Nu was speciaal in ons land de bescherming van de individuele rechten tegenover de macht en de willekeur van de administratie wel bui-

tengewoon slecht geregeld en bezat het bestuur een reeks prerogatieven die werkelijk gevaarlijk waren. Wanneer de administratie de grootste schade aan de meest elementaire burgerlijke rechten toebracht bij de uitoefening van haar imperium was er destijds geen bescherming denkbaar, omdat, op grond van het beginsel der scheiding van de machten, de rechtbanken zich steeds bij de vraag tot herstelling van schade onbevoegd verklaarden.

In 1920 was men dan ook op het punt in ons land een Raad van State op te richten en er is een geweldige wijziging in de rechtspraak van het Hof van Verbreking, door het arrest van 5 November 1920, noodig geweest om het tot stand komen van den Raad van State op dit oogenblik nog te verhinderen. Het Hof van Verbreking verklaart zich sedertdien bevoegd om te oordeelen over vragen tot schadevergoeding gericht tegen het bestuur wanneer het de schending geldt van burgerlijke rechten, ook wanneer dit gebeurt door de administratieve overheid in de uitoefening van haar imperium.

Deze wijziging in de rechtspraak heeft velen doen denken dat thans een Hof voor administratieve geschillen overbodig zou zijn, doch er is ongeveer eenparigheid bij al degenen die in de rechtspractijk staan en die het vraagstuk hebben bestudeerd om te erkennen dat ook nu nog de belangenbescherming niet voldoende is en dat in menigvuldige gevallen er geen bescherming bestaat tegen onwettig en schadelijk ingrijpen van de administratie.

Dat het nuttig en onontbeerlijk is de rechtsbescherming uit te breiden om de wettelijkheid te kunnen handhaven is thans algemeen erkend. De meeningen verschillen enkel wat betreft de wijze waarop deze meer uitgebreide rechtsbescherming zou kunnen verwezenlijkt worden.

Onderscheiden stellingen.

Eerst en vooral zijn er aanhangers van de stelling dat de meest volmaakte rechtsbescherming zou verwezenlijkt worden door een evolutie der rechtspraak, waardoor de gewone rechtbanken een onbepaalde bevoegdheid zouden verkrijgen om over alle mogelijke betwistingen tusschen particulieren en administratie te oordeelen.

Daartegenover staan degenen die de meening zijn toegedaan dat het wenschelijk is een speciale instelling op te richten die voor doel zou hebben de rechtsbescherming in administra-

tieve aangelegenheden te verzekeren, doch over de bevoegdheid van dit Hof voor bestuursgeschillen of dezen Raad van State loopen de meeningen ten zeerste uiteen.

De eenen zouden aan dit lichaam een zuiver adviseerende bevoegdheid willen geven; de Kamer van Volksvertegenwoordigers is verder gegaan en heeft in bepaalde gevallen aan den Raad van State een werkelijk juridictioneele macht verleend, terwijl de Senaat de lijn nog heel wat verder heeft doorgetrokken en aan den Raad van State het recht heeft toegekend administratieve besluiten en handelingen « erga omnes » nietig te verklaren en in betwiste zaken een werkelijk juridictioneele bevoegdheid te ontwikkelen.

Laten wij elk van deze stellingen aan de hand van de grondwet onderzoeken.

Onbeperkte bevoegdheid der gewone rechtsmacht.

Eerst en vooral het voorstel dat aan de gewone rechtbanken, hetzij door evolutie van de rechtspraak, hetzij door een wet, een onbeperkte bevoegdheid zou verleen in administratieve aangelegenheden.

In het licht van de klassieke interpretatiemethode schijnt mij die stelling eerst en vooral ongrondwettelijk. Zij schijnt mij echter tevens volstrekt niet gewenscht.

De bevoegdheid van onze gewone rechtbanken is duidelijk omschreven in art. 92 en 93 van onze grondwet en beperkt zich noodzakelijkerwijze tot het beslechten van betwistingen betreffende burgerlijke en politieke rechten. Hoe onzeker ook het begrip van deze rechten moge wezen en hoezeer dit begrip ook vatbaar moge zijn voor uitbreiding in de rechtspraak, toch is het stellig dat in geen enkel geval zou kunnen aangenomen worden dat alle mogelijke betwistingen met de administratie onder de begrippen van burgerlijk en politiek recht zouden kunnen worden betrokken. Hoe breed de rechtspraak zich ook moge toonen, het is vanzelfsprekend dat zekere gebieden niet onder de rechtsbescherming van de gewone rechtbanken zouden kunnen vallen, zonder dat volledig de bepaling van art. 92 en 93 zou worden miskend.

Daarbij komt dat, welke mogelijkheden er ook weggelegd zijn voor eventueele wijzigingen in de rechtspraak, het redelijk niet te verwachten is dat een dusdanige uitbreiding zich zou verwezenlijken en dat het Hof van Verbreking andermaal een even ophefmakende wijziging in

zijn rechtspraak, als deze van 1920, zou tot stand brengen.

Doch ware dit zelfs mogelijk, dan zou ten aanzien van administratieve besluiten en reglementen, onze gewone rechtsmacht toch steeds beperkt blijven door art. 107 van de Grondwet en zich uitsluitend kunnen bepalen tot de niet-toepassing van deze normen in bepaalde gevallen, zonder desaan gaande eenigen algemeenen maatregel te kunnen nemen en de onwettige administratieve handelingen te beperken.

Bij dit alles zou ik nog willen wijzen op het voorbeeld van het Engelsch recht, waarin het beginsel der administratieve bevoegdheid van de gewone rechtsmacht ook tegenover de administratie geldt. In mijn artikel « Over administratieve rechtspraak », verschenen in het Rechtskundig Weekblad van 14 Januari 1940, heb ik kort aangetoond hoe in Engeland zelf, niettegenstaande het geweldig prestige dat de rechterlijke macht er geniet, het bestaande stelsel als volstrekt onvoldoende wordt beoordeeld, hoe in de practijk er volkomen wordt van afgeweken, door het oprichten, in stijgende mate, van allerlei bijzondere rechtscolleges voor het beslechten van administratieve geschillen en hoe in feite de belangen van de individuen op volstrekt ondoelmatige wijze door dit systeem worden beschermd.

Niet te verwezenlijken en daarbij « ongrondwettig » dient dit stelsel geacht te worden. In feite is trouwens het aantal dergenen die langs dezen weg de oplossing voor ons land zoeken uitermate gering.

Oprichting van een Raad van State.

Welk is de toestand op grondwettelijk gebied wat aangaat het oprichten van een Hof voor bestuursgeschillen of een Raad van State ?

Over één enkel punt bestaat er tegenwoordig wel eensgezindheid bij de juristen : het is mogelijk dergelijk lichaam op te richten en onze grondwet bevat geen enkele bepaling die deze oprichting verbiedt. De leer van Errera, die verkondigde dat de oprichting zelf van een Raad van State enkel zou kunnen gebeuren mits een herziening van de Grondwet, is thans wel overwonnen.

Het is dan ook niet in een bepaald positief-rechterlijken regel van ons grondwettelijk statuut dat men de hinderpalen gaat zoeken die op juridisch terrein kunnen oprijzen tegen de verwezenlijking van deze hervorming, doch in

den algemeenen geest van onze grondwet, in de grondgedachten welke onze Nationale Vergadering zouden hebben beziel en in de, naar mijn oordeel, eenigszins gewrongen en gekunstelde combinatie van meerdere artikels van de grondwet, die door hun onderling verband zich tegen de voorgenomen hervorming zouden verzetten.

Ontwerp der Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Wat het voorstel van de Kamer betreft geeft dit blijk van een uiterste voorzichtigheid en zelfs van een verregaande schuchterheid. Het gelast hoofdzakelijk den Raad van State met het uitbrengen van adviezen, die dan door de regeering al of niet zouden worden gevolgd. Het voorziet nochtans dat in bepaalde gevallen de Raad van State een juridictioneele macht zal hebben, die dan steunt op art. 93 van de grondwet en uitsluitend betrekking heeft op staatsburgerlijke rechten waarvoor dit artikel de bevoegdheid van speciale rechtscolleges in den schoot der administratie voorziet. Verder gaat het voorstel van de Kamer niet en de gevallen waarin de juridictioneele macht van den Raad van State wordt aanvaard worden op beperkende wijze in het ontwerp opgesomd.

Positiefrechtelijk kan dus moeilijk aan het ontwerp van de Kamer een verwijt van ongrondwettigheid gemaakt worden en toch meen ik dat dit ontwerp met zijn systeem van adviezen, waarover dan het centraal gezag naar goedvinden beschikt, verworpen wordt door den geest die ons grondwettelijk statuut kenmerkt.

Inderdaad, een Raad van State met adviseerende bevoegdheid bestond onder de grondwet der Vereenigde Nederlanden. Art. 73 van deze grondwet voorzag dat de Raad van State advies uitbracht in alle gevallen die hem door den Koning hetzij verplicht, hetzij vrijwillig werden onderworpen. De Koning besliste steeds naar eigen inzicht over deze adviezen.

Tegen dezen toestand heeft onze grondwet nu juist willen reageeren. Het Nederlandsch systeem der beslissing van het centraal gezag op advies van den Raad van State heeft men beschouwd als een euvel en om er een einde aan te stellen heeft men doodeenvoudig den bestaanden Raad van State afgeschaft en er in onze Grondwet niet meer van gewaagd.

Het is nu ten slotte het oude art. 73 der Grondwet van de Vereenigde Nederlanden dat

de Kamer vandaag terug zou willen invoeren, en de adviseerende Raad van State, waarvan onze Constituante niet heeft gewild, zou men thans weer terug in het leven willen roepen. Ik denk dus te mogen zeggen dat het ontwerp van de Kamer stellig indruischt tegen den geest van onze Grondwet die heeft willen breken met de oppermacht en de willekeur van het centraal gezag.

Het is voorzeker zonderling te moeten vaststellen dat de Kamer, die zoo schuchter te werk is gegaan, die zoo bang was om iets te verwezenlijken dat in strijd zou zijn met ons grondwettelijk statuut, juist dat stelsel zou willen terug invoeren dat vóór 1830 bestond en dat door onze grondwetgevers werd verworpen.

Het ontwerp van den Senaat.

Het is vooral in verband met het ontwerp zooals het gestemd is geworden door den Senaat, dat het vraagstuk van de grondwettigheid voorkomt in zijn volle breedte en ik stel mij voor bondig aan te toonen dat niet alleen het ontwerp van den Senaat volstrekt niet indruischt tegen de Grondwet, maar dat het volkomen, en oneindig veel meer dan het ontwerp van de Kamer, overeenkomt met den geest die onze grondwetgevers heeft beziel.

De twee bijzonderste karakteristieken van het ontwerp van den Senaat bestaan er in dat in administratieve geschillen de Raad van State zou gerechtigd zijn aan het slachtoffer van onrechtmatige handelingen der administratie vergoeding toe te kennen en dat hij tevens het recht zou hebben administratieve handelingen nietig te verklaren wanneer deze in strijd zijn met de wettelijkheid.

Ik zou eerst en vooral wenschen te onderlijnen hoezeer het ontwerp van den Senaat de essentieele grondslagen van ons grondwettelijk recht eerbiedigt. De bevoegdheid van onze rechtbanken, die vastgelegd is in art. 92 en 93 van de Grondwet wordt niet in het minst gewijzigd en de Raad van State als juridictioneele macht zal enkel daar tusschenkomen waar de gewone rechtsmacht geen kennis kan nemen van het geschil. In elk geval zal dus de Raad van State slechts een residuaire bevoegdheid hebben.

Daar het onmogelijk is het domein van burgerlijke en staatsburgerlijke rechten, aangeduid in art. 92 en 93, nauwkeurig te scheiden van andere rechten en belangen, die bescherming vereischen, is het onvermijdelijk dat er zich

conflicten van bevoegdheid voordoen. In dit geval wordt art. 106 van de grondwet volledig gehandhaafd. In geval van conflict van attributie zal het Hof van Verbreking als hoogste gewone rechtsmacht beslissen. Tot nog toe bleef art. 106 van onze grondwet doode letter, wat aantoonde hoe de tegenwoordige toestand geenszins volledig overeen komt met de bedoelingen van onze grondwetgevers. Door het ontwerp van den Senaat wordt de primauteit van de rechterlijke macht erkend. Deze principes huldigen dus volkomen zoowel de letter als den geest van de Constitutie.

Wat brengt men nu in tegen de oprichting van een Raad van State, zooals de Senaat deze opvat?

In de allereerste plaats doet men gelden dat dit lichaam in de Grondwet niet voorzien is en dat men daarom moet aannemen dat onze Constituante gewild heeft ten eeuwigen dage een Raad van State uit onze staatkundige organisatie uit te schakelen.

Dat zulks geenszins het geval geweest is werd hiervoren reeds aangetoond. Wat de Nationale Vergadering heeft willen uitschakelen is de Raad van State met enkel adviseerende bevoegdheid, zooals die bestond onder het Nederlandsche regiem met het recht van den Vorst om al of niet de adviezen van dezen Raad van State te volgen. Wat bedoeld is geworden is een reactie tegen de vorstelijke almacht die den Raad van State slechts gebruikte als een middel voor het verwezenlijken van persoonlijke doeleinden van den Vorst of van de regeering. Doch daaruit mag niet in het minst afgeleid worden dat de Nationale Vergadering voor doel heeft gehad een rechtsprekend administratief lichaam ter bescherming van de individueele belangen uit ons rechtsleven te sluiten. Wat op de stelligste wijze de bedoeling geweest is van den grondwetgever, in den roes van het vrijheidsideaal, dat zich zoozeer in 1830 deed gelden vooral onder den invloed van de Fransche revolutionnaire ideeën van dien tijd, is de bescherming van het individu, de verdediging van zijn individueele rechten en belangen tegenover elk despotisch gezag, tegenover alle willekeur en tegenover elke onwettigheid.

Laten wij nu de bezwaren van ongrondwettigheid onderzoeken die opgeworpen worden tegen de twee beginselen die door den Senaat zijn uitgewerkt geworden, namelijk de rechtspraak in bestuursgeschillen en de bevoegdheid

tot vernietiging van onrechtmatige bestuurs-handelingen « ergo omnes ».

A. Rechtspraak in bestuursgeschillen.

G. W. art. 92-93.

Degenen die de bevoegdheid om te oordeelen in bestuursgeschillen aan den Raad van State willen ontzeggen, roepen art. 92 en 93 van de Grondwet in en beweren dat door deze beide artikelen alle rechtsbescherming volledig is uitgeput. Valt een handeling niet onder het begrip burgerlijk of staatsburgerlijk recht, dan kan dit van geen bescherming genieten en zou het overgeleverd zijn aan de administratieve willekeur.

Nu voegt men er wel over het algemeen bij dat deze oplossing niet zeer gelukkig is en dat het zonder twijfel verkieslijker zou zijn dat de rechtsbescherming zich in breederen kring zou kunnen uitbreiden, doch dit zou dan enkel kunnen verwezenlijkt worden door middel eener grondwetsherziening. Op grond van art. 92 en 93 zou het dus onmogelijk zijn aan een Raad van State een rechtsprekende bevoegdheid toe te kennen.

Nu vraagt men zich in de allereerste plaats af op welken grond deze uiterst restrictieve interpretatie van art. 92 en 93 zou steunen. Uit den tekst zelve valt deze strenge beperking geenszins af te leiden en de voorbereidende werken leeren ons zoo weinig over de werkelijke bedoeling die bestond bij de leden der Nationale Vergadering wanneer art. 92 en 93 gestemd werden. Het verslag van den Heer Raikem brengt niet veel licht; doch dit bondig verslag en hetgeen wij weten van de bespreking is wel van aard om ons die overtuiging te geven dat de grondwetgevers niets anders gewild hebben dan in de grootst mogelijke mate de betwistingen aan de gewone rechtbanken te onderwerpen, doch dat zij het nuttig geoordeeld hebben zekere betwistingen van bijzonderen aard te onderwerpen aan gespecialiseerde rechtbanken in den schoot van de administratie, namelijk de geschillen over staatsburgerlijke rechten die bij uitzondering door een wet aan de bevoegdheid der gewone rechtbanken kunnen worden onttrokken.

Het lijkt wel de illusie te zijn geweest van de grondwetgevers dat met de begrippen van burgerlijke en staatsburgerlijke rechten zij een volledige bescherming aan alle rechtmatige belangen hadden verzekerd en daardoor volkomen

hadden voldaan aan hunne voorliefde voor rechtspraak tegenover eenzijdige administratieve beslissing.

Wanneer nu uit art. 92 en 93 *geenszins* kan afgeleid worden dat de handelingen, die niet vallen onder de begrippen burgerlijke en staatsburgerlijke rechten, niet zouden mogen beschermd worden, zijn er *wel* andere conclusies uit deze artikelen te trekken die van het grootste belang zijn voor het beoordeelen der grondwettigheid van een Raad van State met juridictioneële macht.

Art. 93 voorziet uitdrukkelijk, door het onttrekken van geschillen aan de gewone rechtbanken, de inrichting van administratieve rechtspraak. Art. 94 gaat verder en voorziet zeer bepaald dat naast de rechtbanken, juridicties in betwiste zaken door de wet mogen opgericht worden.

De administratieve rechtspraak is dus in onze grondwet voorzien en zij is door geen enkel bepaling ervan beperkt.

De bevoegdheid van een Hof voor bestuursgeschillen dient ingevolge art. 94 door de wet vastgesteld en zal volkomen met de grondwet in orde zijn wanneer zij geen afbreuk doet aan den inhoud der art. 92 en 93.

Dit is nu volkomen hetgeen gebeurt met het oprichten van een Raad van State volgens het ontwerp van den Senaat. De geschillen, die stellig door de grondwet aan zekere juridicties zijn opgedragen, blijven aan deze laatste voorbehouden, doch wanneer de wetgever het noodig oordeelt in het maatschappelijk belang de rechtsbescherming in zekere mate uit te breiden en onwettigheden te beteugelen, zal hij daarmede volkomen de administratieve rechtspraak mogen ter hulp roepen.

Het is zelfs niet noodig hierbij het principe aan te halen dat volgens ons staatsrecht de wetgever al datgene mag doen wat hem door de grondwet niet verboden is. Art. 94 van de grondwet draagt den wetgever op rechtsprekende lichamen in betwiste zaken op te richten wanneer daartoe noodzakelijkheid zou blijken. Er kan dus hoegenaamd geen mogelijkheid bestaan dat door het verleen van rechtsmacht in administratieve geschillen aan een Raad van State, de grondwet op welke wijze ook zou kunnen geschonden zijn.

Wanneer deze interpretatie redelijk en onomstootbaar blijkt is zulks des te meer het geval wanneer men nagaat op welke onzekere

wijze de grens getrokken wordt tusschen burgerlijke rechten, staatsburgerlijke rechten en andere. Op de vraag wat een burgerlijk recht is, werd nog geen afdoend antwoord in onze juridische literatuur en in onze rechtspraak gegeven. Er wordt te werk gegaan met vage opsommingen, maar geen enkel stevig criterium is aangeduid geworden.

Men is over het algemeen tot geen andere beslissing gekomen dan dat burgerlijke rechten individueele belangen zijn die door de wet worden beschermd; maar toch worden gewoonlijk slechts als burgerlijke rechten beschouwd die rechten welke verbonden zijn met den persoon en zijn patrimonium *als individu*, terwijl patrimoniale rechten in verband met de uitoefening van het gezag en het bestuur meestal buiten de sfeer van de burgerlijke rechten gehouden worden. Deze onderscheiding is natuurlijk zuiver willekeurig en steunt enkel op een eenigszins vlottende rechtspraak, op vage passages uit de auteurs en geeft bitter weinig houvast.

Doch waar haalt men het vandaan dat die rechten in verband met persoon en patrimonium, die tevens betrekking hebben op de uitoefening van het gezag, en dus noch burgerlijke noch staatsburgerlijke rechten zijn, buiten de rechtsbescherming zouden vallen. Dit is ook door den strengsten exegeet niet uit den tekst van de grondwet te halen en is in rede en billijkheid niet in het minst te verantwoorden, terwijl het volledig indruischt tegen de hoofdgedachte zelf die de leden van onze Constituante bezielde.

De onderzoekingen van het hedendaagsche staatsrecht hebben aangetoond dat de grens tusschen rechten en belangen in werkelijkheid onhoudbaar is gebleken en het begrip van subjectieve rechten zelf, die eigen zouden zijn aan het individu, is aan een vernietigende kritiek onderworpen geworden.

Daartegenover stelt men vandaag het begrip van het belang dat rechtsbescherming geniet telkens het in de stralen van de wettelijkheid een rechtmatige bescherming kan vinden.

Men hoeft niet tot bij Duguit te gaan om desaangaande zeer diepgaande onderzoekingen te vinden. Ten onzent heeft iemand als Maurice Bourquin desaangaande klare uiteenzettingen verstrekt die overduidelijk aantonen hoe het onmogelijk is zich thans nog te bepalen bij verouderde en volledig overwonnen stellingen.

De administratieve rechtspraak zal dus ten

onzent haar bevoegdheid putten uit een dubbele bron : eerst en vooral de geschillen betreffende staatsburgerlijke rechten, die ingevolge art. 93 van de Grondwet, door de wet naar haar verzonden worden, en in de tweede plaats die administratieve geschillen die niet onder art. 92 en 93 vallen, maar waarin een individueel belang wordt geschaad op grond van een schending der wettelijkheid.

Of men hierbij nu gewaagt van administratieve rechten ofwel van rechtmatige belangen is enkel een kwestie van terminologie.

Spijts al wat er over gezegd en geschreven werd is het volkomen te verantwoorden dat men elk belang dat steun vindt in de wettelijkheid en dat kan geschaad worden door een onwettige handeling, tot recht zou proclameeren.

Het is tijd dat men zou ophouden op grond van terminologische haarkloverij onwettigheden te dekken en onrechtmatigheden te verschoonen en aldus op de meest flagrante wijze de bedoelingen van onze grondwetgevers te miskennen.

Het ontwerp van den Senaat heeft dan ook op dit gebied geen enkel grondwettelijk principe geschonden.

G. W. Artikel 114.

Slechts terloops wordt nog door sommigen gewag gemaakt van een zeer zwak argument dat geput wordt uit art. 114 der Grondwet, dat namelijk bepaalt dat geen pensioen of geen gift ten laste van 's lands kas kan worden toegekend dan uit kracht van een wet.

Dat dit artikel volstrekt vreemd blijft aan het onderwerp dat hier wordt behandeld is op zichzelf klaar. Het herstellen van een onrechtmatigheid door de uitkeering van een vergoeding vastgesteld in de wettelijke vormen, heeft niets te maken met de giften waarvan sprake is in art. 114 en in elk geval, wanneer men deze onmogelijke constructie toch zou willen handhaven, is het duidelijk dat de bevoegdheid die door de wet aan den Raad van State wordt verleend om wegens onrechtmatige administratieve handelingen een vergoeding toe te kennen, volkomen voldoet zelfs aan de bepalingen van art. 114. Dit artikel eischt inderdaad slechts dat een eventuele vergoeding zou worden verstrekt op grond van een wettelijke bepaling, doch geenszins dat voor elke uitgave in dien zin een afzonderlijke en speciale wet zou dienen gestemd te worden.

Er is dus stellig geen aanleiding langer bij dit argument stil te blijven, dat trouwens door de groote meerderheid der auteurs zelfs niet wordt aangehaald.

B. Recht van vernietiging.

Wanneer door velen de rechtspraak in administratieve geschillen, zelfs op een breede basis zou kunnen aangenomen worden, wordt er door hen toch aan getwijfeld of het recht van vernietiging aan den Raad van State zou kunnen worden toegestaan. Het bezwaar dat hier wordt naar voren gebracht is gesteund op art. 29 van de grondwet, dat de uitvoerende macht, zooals zij door de grondwet is geregeld, in handen legt van den Koning. Daarbij voorzien art. 63 en 64 dat de Koning zelf onschendbaar is en dat de ministers voor de daden des Konings verantwoordelijk zijn. Uit deze artikelen leidt men de meening af dat in administratieve aangelegenheden het centraal gezag geen enkele controle kan dulden, tenzij de politieke controle van het parlement over de daden der ministers. Men beweert ook dat een waardeering op rechtsgronden van de administratieve handelingen van aard zou zijn het prestige van de Kroon te schenden. In elk geval zou door de actie van een Raad van State de controle van het parlement onmogelijk gemaakt worden en zou men dit administratief lichaam plaatsen boven het gezag des Konings.

Deze redeneering heeft bij nader inzicht volstrekt niets met de werkelijkheid te maken. Laten wij eerst en vooral het argument onderzoeken aangaande de schending van het gezag der Kroon. Zulks kan men onmogelijk beter doen dan de Heer Wodon het gedaan heeft, waar hij aantoonst dat het prestige van den Koning niet in het minst gemoeid is met de juridische waardeering der handelingen van de administratie, waarvan de Koning het hoofd is.

De Koning heeft in ons staatsrechtelijk statuut eerst en vooral een eminente rol te vervullen, waarin hij op de meest volstrekte wijze onafhankelijk is en aan niemand eenige rekschap verschuldigd is, ook niet aan zijn ministers : de handhaving van het grondgebied en van de onafhankelijkheid des lands ingevolge zijn grondwettelijken eed ; het opperbevelheerschap over het leger en verder de hoogere moreele leiding van het regeeringsbeleid, niet door middel van eigenmachtige beslissingen, maar door middel van wijze raadgevingen, van moreele invloeden, van dringende oproepingen

die een buitengewoon belang hebben en waarin zijn persoonlijke invloed zich op geweldige wijze kan doen gelden.

Naast deze hoogste en essentieele taak heeft de Koning als hoofd van de uitvoerende macht juridische beslissingen te nemen in alle administratieve aangelegenheden. Doch hier is de Koning niet vrij. Hier is hij gebonden aan art. 78 dat hem geen andere macht verleent dan deze welke de grondwet en de bijzondere wetten hem uitdrukkelijk toekennen; hier is hij gebonden aan art. 64 dat zegt dat geen enkel besluit van den Koning eenige kracht heeft, tenzij het mede ondertekend is door een minister.

In deze juridische taak is de Koning dus afhankelijk van de wetten en van de regeering, die wel door den Koning wordt aangesteld, maar die zich slechts kan handhaven wanneer zij het vertrouwen heeft van het parlement.

Hier moet dus naar constitutioneelen regel de Kroon in overeenstemming handelen met haar ministers en kan zij geen geldig besluit nemen dat strijdig zou zijn met de grondwet of de wetten.

Het zou nu onzinnig zijn te beweren dat hier de uitvoerende macht niet zou kunnen falen en het spreekt vanzelf dat de Kroon volledig verheven staat boven de juridische onrechtmatigheden die door bevoegde ministers ter onderteekening aan den Koning zouden worden voorgelegd.

De grondwet zelve heeft zoo uitdrukkelijk deze mogelijke onwettigheden voorzien waar haar art. 107 zoowel ten aanzien van de koninklijke besluiten als van de besluiten der gedecentraliseerde overheden aan de rechtbanken het recht verleent te weigeren deze beslissingen toe te passen. Het is immers ondenkbaar dat men zou kunnen staande houden dat het prestige van de Kroon zou aangetast zijn door een arrest van den Raad van State, waardoor een koninklijk besluit onwettig zou verklaard worden, evenmin als zulks het geval is door een arrest van het Hof van Verbreking waardoor in een bepaald geval een koninklijk besluit niet wordt toegepast omdat het in ditzelfde arrest eveneens onwettig wordt geacht.

De juridische waardeering van koninklijke besluiten evenals van provinciale of gemeentelijke reglementen, heeft daarbij geenszins voor gevolg de administratie te belemmeren in haar taak en haar beleid.

De administratie dient vlug en snel te kunnen

handelen, zulks wordt door niemand betwist, doch daarboven staat nog het belang dat de administratie rechtmatig zou handelen.

De bevoegdheid van den Raad van State haar besluiten te keuren en eventueel nietig te verklaren op grond van onwettigheid, belemmert geenszins de taak van de administratie die slechts na de door haar gestelde handelingen ter verantwoording zal kunnen geroepen worden en die slechts zal kunnen afgekeurd worden wanneer zij de wettelijkheid heeft overtreden.

Het oprichten van een rechtsprekend lichaam in den schoot zelf der administratie, bestaande uit onafhankelijke personen die enkel het richtsnoer der wettelijkheid en der rechtmatigheid volgen, zou eenigszins fungeeren als het geweten van de administratie.

G. W. Art. 107.

Ook het artikel 107, dat aan de rechtbanken en hoven het recht geeft de koninklijke besluiten, zoowel als de provinciale en gemeentelijke verordeningen slechts toe te passen voor zoover zij met de wet overeenkomen, wordt tegen de bevoegdheid van den Raad van State tot nietigverklaring van administratieve handelingen aangehaald.

Men besluit dat dit artikel een beperkende draagwijdte zou hebben en dat het op geen enkele manier zou kunnen worden uitgebreid.

Ook door dit argument wordt de tekst van art. 107 volledig van zijn logische beteekenis afgewend.

Het is eerst en vooral belangrijk te onderlijnen dat art. 107 de koninklijke besluiten volstrekt op dezelfde lijn stelt als de provinciale en gemeentelijke besluiten en verordeningen. Niet het minste onderscheid wordt er dus gemaakt tusschen al deze administratieve akten. Zij worden alle onderworpen aan de censuur der rechtbanken, die doodeenvoudig met het bestaan ervan niet de minste rekening moeten houden wanneer zij in strijd zijn met de wet.

Dit artikel is klaarblijkelijk ingegeven door de onbeperkte eerbied die de grondwetgever kende voor de wet en tevens door een zeker wantrouwen tegenover de administratie die dus veronderstelt wordt, zoowel wat het centraal gezeg betreft als de gedecentraliseerde lichamen, nogal gemakkelijk daden te stellen die in strijd met de wet kunnen geacht worden.

Mag men daaruit niet besluiten dat de leden der Constituanten met zeer groote voldoening

elken maatregel zouden toejuichen die ditzelfde doel verwezenlijkt door andere middelen en die voor gevolg zou hebben dat nog vóór de rechtbanken hun censuur kunnen uitoefenen, het besluit wordt teniet gedaan door de administratieve rechtspraak zelf? Op die wijze zal de censuur der rechtbanken, voorzien door art. 107, al wordt ze ook volledig gehandhaafd, heel wat minder dienen toegepast te worden dan thans het geval is.

Het blijkt hier wederom dat art. 107 zich geenszins verzet tegen het ontwerp van den Senaat, maar dat integendeel dit laatste volledig streeft naar het doel dat de grondwetgever ook met art. 107 heeft willen verwezenlijken.

G. W. Art. 108, 5°.

Dit artikel voorziet in ons grondwettelijk recht de administratieve voogdij over handelingen der gecentraliseerde overheden wanneer deze buiten hunne bevoegdheid gaan of het algemeen belang krenken.

Er wordt beweerd dat het niet aannemelijk zou zijn dat naast deze administratieve voogdij, die reeds een sanctie is voor eventueele onwettigheden, nog de sanctie van het vernietigingsrecht door den Raad van State zou kunnen gevoegd worden. Hiertegen is zoo uitstekend betoogd geworden door Prof. Velge dat de tekst van art. 108, 5° voor doel heeft gehad het algemeen belang te beschermen tegen het te ver gedreven lokaal belang, doch dat art. 108, 5° vreemd blijft aan de bescherming der particuliere belangen, die in de eerste plaats zouden gediend zijn door de rechtspraak van het Hof voor bestuursgeschillen. Het verhaal dat gebeurt ingevolge art. 108, 5° en de daarop steunende bepalingen van de provincie- en gemeentewet is een hiërarchisch verhaal dat niet door de particulieren kan uitgeoefend worden en deze zouden zonder eenige bescherming blijven wanneer zij, in geval van inactiviteit der hiërarchische overheden, niet zelf hun recht bij den Raad van State zouden kunnen doen gelden.

Zooals Velge het zegt heeft art. 108, 5° een minimum waaborg voorgeschreven en blijkt het uit niets dat dit minimum niet voor verdere uitbreiding zou vatbaar zijn.

Besluit.

Zelfs wanneer men zich plaatst op het standpunt van de exegetische interpretatie der grondwettelijke teksten bestaat er geen enkel bezwaar

dat zich verzet tegen de oprichting van een Raad van State, zooals deze werd opgevat door den Senaat.

Voortgaande op den geest welke de grondwetgevers heeft beziel is dit ontwerp volledig in overeenstemming met de gedachtenstroomingen die bestonden bij de overgrootste meerderheid der leden van ons Nationaal Congres. Het is ook volkomen in overeenstemming met de bijzonderste van hun bekommernissen, met name hun zorg voor de bescherming der individueele vrijheid, hun bedoeling te breken met de willekeur van het centraal gezag en hun eerbied voor de beoordeeling van de geschillen door rechtsprekende colleges.

Het verzet tegen het oprichten van een Raad van State met juridictioneele bevoegdheid en met de macht om onwettige besluiten nietig te verklaren is meestal ingegeven niet door beschouwingen van zuiver juridischen aard, doch door allerlei politieke belangen van den meest verscheiden aard. Zoovelen die deelachtig zijn, zijn geweest of zullen worden aan het gezag, zoowel bij de centrale administratie als bij de gedecentraliseerde lichamen vreezen dat de Raad van State een beperking zou kunnen zijn voor het verwezenlijken van persoonlijke inzichten, ook dan wanneer deze dikwijls tegen de wettigheid zouden indruischen. De vrees voor beperking van eigen invloed en de zorg voor de administratieve financies worden bedekt onder het zoo gemakkelijk en zoo oppervlakkig argument der ongrondwettigheid.

Met het recht hebben dergelijke bedoelingen niets te maken en op zuiver juridische gronden zou een Raad van State enkel wanneer hij opgevat werd zooals de Senaat dit deed, een nuttig gevolg hebben en het rijk der heerschappij van het recht in ons land uitbreiden.

Doch zelfs wanneer de argumenten van de tegenstanders van het Senaatsontwerp niet zoo zwak waren als ze in werkelijkheid zijn en een heel wat steviger grondslag vonden in de teksten van onze grondwet bij exegetische interpretatie, zou ik deze laatste nog volkomen verwerpen. Op grond van de omstandigheid dat er geen formeel verbod in de grondwet staat, zou ik de bestaande teksten wenschen toegepast te zien in het licht van het rechtssociologisch onderzoek dat zoo dringend de noodzakelijkheid doet blijken, voor dezen tijd, het intens administratief leven onderworpen te zien aan een gezond juridisch toezicht.

ZITTING VAN ZONDAG, 31 MAART

te 10 uur in de zaal van het Assisenhof op het gerechtshof te Gent, onder voorzitterschap van Prof. M. F. VAN DIEVOET.

BEVOEGDHEID VAN DEN RECHTER OM OVEREENKOMSTEN TE WIJZIGEN

Bezit de Belgische rechter bevoegdheid om, in bepaalde gevallen, wegens veranderde toestanden ofwel om reden van billijkheid of goede trouw, een overeenkomst te wijzigen? Zoo neen, dient een zoodanige bevoegdheid hem te worden toegekend?

Præadvies van den heer W. Van Hille,

Eerste Substituut van den Procureur des Konings
te Antwerpen, speciaal doctor in rechtsgeschiedenis.

1. Inleiding.

Eenige parlementsleden hebben op 1 Februari 1940 een wetsvoorstel neergelegd dat aldus luidt: « De volgende bepaling wordt in het Burgerlijk Wetboek ingelascht alwaar zij artikel 1106bis zal uitmaken: *Zijn de verplichtingen van een der contractanten buiten elke verhouding met het voordeel dat hij trekt uit het contract of met de praestatie van den medecontractant, zoodanig dat, volgens de omstandigheden, het te vermoeden is dat zijn toestemming niet ten volle vrij is geweest, kan de rechter, op verzoek van de benadeelde partij, het contract vernietigen of de verplichtingen verminderen.* »

Het wetsvoorstel bedoelt, zoo zegt de Memorie van toelichting, « meer billijkheid te verzekeren in de tenuitvoerlegging van uit overeenkomst ontstane verbintenissen ». Wij meenen dat de beoogde hervorming dient bestreden te worden, en om juridische en om praktische redenen. Zij zou tot gevolg hebben de theorie van de « impraëvisie » (het onvoorzienbare) in ons Burgerlijk Recht definitief in te burgeren. Dit volgt niet duidelijk uit den tekst van het voorstel, zooals wij het verder zullen zien; doch wel uit de beweegredenen van de Memorie van toelichting.

Sinds den oorlog van 1914-1918 hebben wij geen lange perioden van economische kalmte meer gekend: inflaties, devaluaties en andere verschijnselen hebben den normalen gang der

zaken gehinderd. Vóór 1914-1918, wanneer iemand een contract teekende, kon hij in den regel de gevolgen daarvan voorzien, en zelden kwamen gebeurtenissen, welke hij niet had kunnen vermoeden; de voorwaarden van uitvoering van de gesloten overeenkomst beïnvloeden. Nadien veranderde de toestand. Het gebeurde dat contractanten voor « onvoorzienbare » omstandigheden kwamen te staan: het scheen hun dat de billijkheid de uitvoering van het contract moest beletten; hadden zij geweten, zegden zij, dat de uitvoering hen tot dergelijke gevolgen zou brengen, dan hadden zij het contract nooit aangegaan; steunende op deze « impraëvisie », vroegen zij vernietiging, of ten minste wijziging van hun verbintenissen. Aldus geformuleerd, werd dat stelsel aan het gerecht onderworpen.

Een juiste definitie van de impraëvisie vinden wij bij Voirin (2). Zij werd vertaald door A. E. De Schrijver in een artikel over « Misbruik van Recht en Imprævisie » (3): « Welke onvoorziene en onvoorzienbare gebeurtenis ook, die stoornis brengt in de voorwaarden der overeengekomen handeling, en de economische en sociale betrekkingen beroert gedurende het tijdperk dat het aangaan der verbintenis scheidt van hare uitvoering. » Met reden doet Mr. De Schrijver opmerken dat « deze definitie onvolledig is, omdat zij niet voldoende het onderscheid maakt en aanwijst tusschen de onvoorzienbare omstandigheid eenerzijds en toeval en overmacht anderzijds ». Laten we, inderdaad, niet vergeten dat ons recht, indien het tot hier-

toe de *impraevisie* niet kent, nochtans den invloed van toeval en overmacht laat gelden, en dat zelfs de jurisdicties die de *impraevisie* schijnen te hebben aanvaard, in feite, meer dan eens enkel overmacht hebben aangenomen.

2. De « *impraevisie* » in den vreemde.

Terwijl in Frankrijk de Raad van State de theorie aanvaardde, werd zij door het Hof van Cassatie hardnekkig verworpen.

Meestal had de Raad van State te beslissen over contracten welke de openbare besturen geteekend hadden met maatschappijen, in verband met concessies van openbare diensten (gas, electriciteit, tramways, enz.), of over contracten van aanneming van openbare werken welke gedurende zeer lange termijnen moesten worden uitgevoerd. Het gold dus, in deze gevallen, verbintenissen, welke niet uitsluitend tot het privaatrecht, doch ook min of meer tot het administratief of publiek recht behoorden; het gevaar bestond dat hij die met een openbaar bestuur had gecontracteerd, gezien de nieuwe economische toestanden, in de onmogelijkheid zou geraken zijn werkzaamheden voort te zetten, wanneer hij geen nieuwe voorwaarden mocht hebben gekregen (4).

Men ging zelfs verder in dezen zin: Indien de rechterlijke rechtspraak, zooals wij het later zullen zien, de theorie van de *impraevisie* verworpen heeft, heeft zij nochtans deze aangenomen wanneer een particulier stond tegenover een dier maatschappijen van openbaar belang. Een abonné bij de gasvoorziening had geweigerd het nieuwe tarief te betalen, tarief dat nochtans goedgekeurd was door het bevoegd bestuur, omdat, zegde hij, zijn contract vóórdien was tot stand gekomen. De rechtbank van de Seine op 10 Mei 1916 heeft hem in het ongelijk gesteld, overwegende dat het bestuur namens de abonnés handelde en dat er dus een beding ten behoeve van een derde aanwezig was (5).

Maar in loutere burgerlijke zaken hebben de Fransche Hoven en rechtbanken de theorie van de *impraevisie* steeds verworpen (6).

De vooroorlogse voorbeelden (wij spreken van den oorlog 1914-1918) zijn zeldzaam. Men citeert steeds het arrest van het Fransche Hof van Cassatie van 6 Maart 1916 (7) dat luidt als volgt: « *il n'appartient pas aux tribunaux de prendre en considération le temps et les circonstances pour modifier les conventions des*

parties et d'en substituer à celles qui ont été librement acceptées par les contractants. »

Nieuwe toestanden ontstonden toen in 1914-1918. Nochtans de rechtspraak bleef onveranderd (8). Wel is waar, poogde eens een rechtbank, deze van Gap, dit stelsel te doen aanvaarden (9).

Beroep werd ingesteld, doch niet ontvankelijk verklaard « *defectu summae* » en nochtans heeft het Hof in zijn arrest laten hooren dat het de zienswijze van de rechtbank niet deelde. De geheele rechtspraak weigert dus de theorie der *impraevisie* te aanvaarden (10). Het probleem heeft aanleiding gegeven tot een belangrijke litteratuur (11).

Wel is waar, heeft men in andere landen het principe van de *impraevisie* aanvaard, doch ofwel had men te doen met landen welke zooals Duitschland (12), Zwitserland, Polen of Noorwegen (13) een andere beteekenis hechten aan het concept « goede trouw » of die in hun Burgerlijke Wetboeken speciale wetteksten hadden. Ook in het Engelsch recht wordt de *impraevisie* aanvaard (14), doch wij mogen niet vergeten, ten eerste, dat het juridische stelsel in Engeland volledig verschillend is van het onze en gesteund is op de rechtspraak, dat de Engelsche rechter zeer voorzichtig is in het gebruik zijner bevoegdheid, zich steeds laat leiden door de voorgaanden en eindelijk, zooals Professor Niboyet het doet opmerken, dat in het Engelsch recht het begrip overmacht onbekend is (15) en dat bijgevolg wat men aldaar *impraevisie* heet, bijna altijd bij ons overmacht zou heeten (16). In Italië werd de leer der *impraevisie* verworpen, zegt in zijn verslag Professor Alberto Montel (17), die het Fransch-Italiaansch ontwerp critiseert, ontwerp waarvan het wetsvoorstel Carton de Wiart is uitgegaan (18). Prof. Alberto Montel zegt dat men beter zou doen de gevallen van wettelijke benadeeling uit te breiden. In Japan verdedigt men in principe de leuze *Pacta sunt servanda*, doch speciale wetten worden uitgevaardigd voor bijzondere gevallen (19).

De theorie vindt dus niet veel steun in de buitenlandsche wetgevingen. Sommige werken moeten nochtans geciteerd worden (20).

3. De « *impraevisie* » in België.

Na den oorlog heeft zich natuurlijk dezelfde vraag gesteld in België.

Wanneer sommigen beweren dat onze recht-

spraak (althans gedeeltelijk) wel eens het principe der *impraevisie* aanvaard heeft, mag men daarbij niet uit het oog verliezen dat onze rechtbanken soms uitspraak deden bij toepassing van de wet van 11 October 1919 (21), welke de *impraevisie* formeel regelde voor sommige wel bepaalde contracten van commerciële aard.

En nochtans, zelfs wanneer deze wet toepasselijk was, hebben onze rechtbanken met veel voorzichtigheid gehandeld. (Zie onder meer: Luik, 6 November 1926, *Jur. Liège*, 1926, 51); Rechtbank van Koophandel Antwerpen, 9 Juli 1926, *P. A.*, 1926, 515; Cass., 11 Februari 1926, *Pas.* 1926, I. 241). Deze wet had overigens grootendeels tot doel de openbare diensten te verzekeren, zoodat in feite ons Belgisch recht, zonder den Raad van State te kennen, toch aan dit vraagstuk een oplossing gegeven heeft gelijkaardig met deze welke daaraan in Frankrijk gegeven is.

Met uitzondering van de gevallen, onderworpen aan de wet van 1919, heeft de Belgische rechtspraak bijna eenparig de *impraevisie* verworpen. Men vindt een algemeene uiteenzetting van onze rechtspraak over deze kwestie bij Durand. Deze auteur citeert alle rechterlijke beslissingen over de *impraevisie*. Hij zegt, sprekende over de zeldzame vonnissen die de theorie aangenomen hebben, dat de rechters om de theorie in principe te aanvaarden, dikwijls hun toevlucht gezocht hebben bij « overmacht » of in het bestaan van een beding *Rebus sic stantibus* door de partijen impliciet aangenomen (22). Men mag ook niet uit het oog verliezen dat de meeste vonnissen, die de *impraevisie* aangenomen hebben, uitspraak gedaan hebben over toestanden waarop de wet van 1919 toepasselijk was. Onverlet de beslissingen aangehaald door Durand, moeten wij nog een belangrijk vonnis citeren, door de rechtbank te Gent gewezen den 21 Juni 1933 en waarbij nogmaals de theorie van de *impraevisie* wordt verworpen (23).

Kortom, de Belgische rechtspraak heeft in principe de *impraevisie* verworpen, omdat zij in ons rechtstelsel niet bestaat en omdat, volgens haar, het aan den wetgever toekomt de bedoelde toestanden zoo noodig te regelen. Ook onze rechtsleer, zich steunende op argumenten die wij verder zullen ontleden, heeft zich er tegen uitgesproken (24).

4. Is er plaats voor de *impraevisie* in ons

bestaande recht?

Ons antwoord luidt ontkennend, de grondslagen waarop men deze theorie heeft willen bouwen, zijn onvoldoende gebleken.

Welke zijn dit grondslagen?

1. *Goede trouw* (artikel 1134 B. W.). De bepaling bedoelt enkel dat men te goeder trouw moet handelen wat de uitvoering van de overeenkomsten betreft; immers deze « gelden als wet voor degenen die ze hebben aangegaan en zij kunnen niet herroepen worden dan met wederzijdsche toestemming ».

2. *Misbruik van recht*. Maakt alleen misbruik van zijn recht hij die handelt *anima vexandi*. De uitvoering vragen van een overeenkomst die vrijwillig werd aangegaan, wanneer die voordelig uitvalt voor hem die de uitvoering vraagt, is geen misbruik van recht. Wij verwijzen naar de opinie van Mr. A. E. De Schrijver, die wij hierboven geciteerd hebben en die het onderscheid tusschen *impraevisie* en misbruik van recht zeer duidelijk aangeeft.

3. *Verrijking zonder oorzaak*. Daarvoor bestaat reeds de *actio de in rem verso*; men kan overigens gevallen onderstellen waarin een der partijen de *impraevisie* zou kunnen inroepen zonder dat de tegenpartij werkelijk profijt trekt uit de nieuwe omstandigheden (25).

4. *Overmacht*. Deze heeft niets gemeens met de *impraevisie*, die den toestand voor partijen zoodanig wijzigt, dat voor eene van beide de verbintenis bezwarend wordt, terwijl integendeel overmacht de uitvoering onmogelijk maakt. Overmacht en toeval bevrijden den schuldenaar. Zie artikel 1147 en artikel 1148 B. W.

5. *Fout*. Men heeft een steun voor het bestaan van de *impraevisie* in ons recht willen vinden in artikel 1150 B. W. Dit artikel onderstelt een schuldenaar die in fout is en die, bijgevolg, tot schadevergoeding is gehouden. Welke schade zal hij moeten vergoeden? De tekst maakt een onderscheid, naar gelang dat de schuldenaar bedrieglijk heeft gehandeld of niet. In het tweede geval moet hij de niet voorzienbare noch voorzienbare schade niet vergoeden. Die vraag staat geheel buiten het onderwerp van de discussie.

6. *Benadeeling*. In wel bepaalde gevallen hecht de wet aan de benadeeling rechtsgevolgen. A contrario mag men zeggen dat deze alleen kan in aanmerking komen, wanneer een

wettekst zulks formeel bepaalt : koop en verkoop van onroerende goederen, artikel 1675 B. W.; verdeling, artikel 887 B. W.; wet van 21 December 1896 — Minderjarigen, artikel 1305 B. W. Artikel 1118 B. W. zegt het uitdrukkelijk zoo.

7. Het beding *Rebus sic stantibus* wordt altijd verondersteld in de overeenkomsten te zijn begrepen. Zooals Campion (26) het schrijft, volgt daaruit geenszins dat een der partijen zou bereid zijn aan haar rechten te verzaken, noch de andere partij alleen het beding te laten inroepen; bovendien is toepassing van den regel « *rebus sic stantibus* » op het geval *impraevisie* in strijd met de economische strekking der contracten; eindelijk dient de rechter de gemeenschappelijke bedoeling der partijen op te zoeken (artikel 1156 B. W.).

8. De rol van den *persoonlijken wil bij de verbintenissen*. De verbintenis en overeenkomst berusten beide op een accoord van partijen omtrent bepaalde objecten; een zoodanig accoord kan alleen slaan op wat partijen ten tijde van de overeenkomst kunnen voorzien. Dit systeem is niet bestand tegen eenig onderzoek. Ten eerste, de wet bepaalt welke wilsgebreken in aanmerking kunnen komen om een verbintenis te niet te doen; ten tweede leidt het bestreden argument er toe zoowel de subjectieve als de objectieve *impraevisie* te laten gelden; ten derde kan hieraan worden toegevoegd dat het psychologisch postulaat, waarop het argument berust, onjuist is (27).

Wij mogen met De Page (28) aldus besluiten: « Toutes ces théories tendent à justifier par un texte précis un risque contractuel dont, en réalité, le code n'a pas réglé le sort. »

Eindelijk moeten zij die de *impraevisie* in onze wetgeving willen invoeren, wel overtuigd zijn dat ons bestaande recht het tot heden niet kent, en dat het evenmin uit de algemeene rechtsbeginselen kan afgeleid worden; zooniet ware het immers onnoodig een wetsvoorstel dienaangaande neer te leggen.

5. De « *impraevisie* » de lege ferenda.

Vooraleer na te gaan of het gepast zou zijn de *impraevisie* in ons toekomstig recht te huldigen, willen wij een oogenblik den voorgestelden tekst critiseeren. Ook hij die over den grondslag van het systeem de meening van de auteurs van het voorstel deelt zal, meenen wij, het niet ongewijzigd goedkeuren.

De tekst, zooals hij luidt, schijnt niet volkomen aangepast te zijn aan zijn object. Het ontwerp zegt : « Zoodanig dat, volgens de omstandigheden, het te vermoeden is dat zijn toestemming niet ten volle vrij is geweest ». Op welk oogenblik dient die toestemming vrij te zijn? Op het oogenblik dat men een verbintenis aangaat, en niet later, wanneer de onvoorziebare gevolgen van een overeenkomst voorkomen.

En toch heeft het ontwerp feitelijk als doel de theorie van de *impraevisie* in ons recht in te lasschen. Waarom wordt dan dit woord niet gebruikt? Zulks zou toch de eenige wijze zijn om klaar en duidelijk de beteekenis van de hervorming aan te geven. Het ontwerp zou dus eerder moeten luiden als volgt : « Indien door omstandigheden welke niet te voorzien waren op het oogenblik waarop partijen gecontracteerd hebben, de gevolgen van een contract zoodanig zijn, dat het te vermoeden is, dat de partijen of een der partijen, indien zij die gevolgen gekend hadden, het contract niet zouden aangegaan hebben, kan de rechter, op verzoek van de benadeelde partij, het contract vernietigen of verplichtingen verminderen. »

Wanneer wij thans de Memorie van toelichting lezen, meenen wij, dat geen van de gebezigde argumenten bij een grondig onderzoek stand houden. In de Memorie van toelichting lezen wij het volgende : « In stede van zijn toevlucht te nemen tot uitzonderings- en gelegenheidswetten, waarvan eenieder de gebreken erkent, en die, hoewel ingegeven door de bekommring om sommige onrechtmatigheden te verbeteren, er vaak nieuwe in de plaats stellen, wegens de gestrengheid van hun romules, ware het niet verstandiger, naar het voorbeeld van zekere buitenlandsche wetgevingen, in het Burgerlijk Wetboek een algemeene bepaling in te lasschen, die de baan zou vrij laten voor billijke oplossingen? Aldus zouden de Hoven en rechtbanken, wanneer een der partijen zulks vordert, in wel bepaalde gevallen, deze of gene verbintenis mogen verbeteren, welke, wegens omstandigheden niet te voorzien op het oogenblik dat het contract werd gesloten, bij een strenge toepassing ervan onrechtvaardig zou zijn gebleken. »

Wij meenen integendeel, dat de bestaande beginselen moeten behouden blijven en dat het beter zou zijn, indien sommige toestanden inderdaad onhoudbaar zijn, speciale wetten in te voeren voor sommige wel bepaalde gevallen, zoo-

als men het tot hiertoe gedaan heeft (b.v. wetten betreffende de huishuren, de processen tegen gemobiliseerden, de financiële gevolgen van de devaluatie, de betalingen in goud, de hypothecaire schulden, enz.). Dit is de traditie van ons recht! Reeds op 15 Germinal jaar III, ten gevolge van een financiële crisis, werd een wet uitgevaardigd die tot doel had de evaluatie van ijzeren veepacht te herzien! In dusdanige omstandigheden mag de wetgever gerust bepalen welke contracten mogen gewijzigd worden of te niet gedaan, en in welke mate. Dergelijke wetten hebben een politiek karakter. Het politiek gezag dient dan ook zelf in te grijpen.

Het getal processen veroorzaakt door een special wet is altijd groot. Thans, met een zoo algemeenen tekst, zullen de belanghebbenden al te gemakkelijk « trachten » hun verbintenissen te doen wijzigen of te doen vernietigen in hun voordeel.

De Memorie zegt nog verder : « De verdienste van een dergelijke algemeene formule ligt hierin, dat zij de Hoven en rechtbanken in staat stelt elk bijzonder geval te onderzoeken en te berechten, met inachtneming van de duizend en een onderscheidene toevalligheden waarmede de uitvoering van de overeenkomst kan gepaard gaan. » Dit is wel wat men zou kunnen noemen « *le gouvernement des juges* ». Aan menige van haar praerogatieven heeft de Wetgevende Macht alreeds verzaakt. Door volmachten staat zij een deel van haar bevoegdheid af aan de Uitvoerende Macht. Door de voorgestelde wet laat zij een deel van haar macht over aan de Rechterlijke Macht. Gevaarlijk geschenk overigens! Hoe talrijk zullen niet de processen zijn over die duizend en een onderscheidene toevalligheden? En tot welke diverse rechtspraak *in feite* zou deze wet leiden in de verschillende arrondissementen, volgens de persoonlijke opvattingen en het temperament van iederen rechter, wanneer geen enkel rechtsprincipe hem meer zal binden? « *Dieu nous garde de l'équité des Parlements*, » zegde men vroeger in Frankrijk (29). Welke onzekerheid voor de contractanten, niet enkel wat betreft de handels- of nijverheidsovereenkomsten, doch ook wat de gewone burgerlijke contracten aangaat!

Bedoelt men door onvoorzienbaarheid objectieve of subjectieve feiten? Dit zou ook moeten bepaald worden.

Voorbeelden :

1. X. koopt een huis, de economische crisis treft zijn handel. Zijn verdiensten zijn verminderd. Onverzienbare omstandigheid! Zal men hem toestaan de verkoop te vernietigen? En wat geschiedt in dit geval met de eventuele rechten van derden?

2. Y. ontleend een bepaalde som op hypotheek. Ten gevolge van oorlog verliest hij zijn inkomsten. Onvoorzienbare omstandigheid. Zal hij de interesten niet moeten betalen? En wat gebeurt er met zijn schuldeischer, indien deze van dien interest moet leven?

3. Z. huurt een appartement en betaalt een bepaalde som voor huishuur en verwarming. Tengevolge van een onvoorzienbare omstandigheid kan hij niet meer betalen. Zal de rechter hem vermindering of zelfs kwijtschelding toestaan? Zal in dit geval de eigenaar de verwarming moeten in stand houden, ook indien de prijs van de verwarming het bedrag van de huur overtreft? Zal de eigenaar op zijn beurt, wanneer de prijs der kolen verhoogt, een verhoging van huishuur mogen vragen?

4. A. koopt staatsrenten vóór de devaluatie. Mag hij naderhand zeggen dat hij ze niet zou gekocht hebben indien hij de devaluatie had kunnen voorzien?

5. B. huurt een huis en moet nadien vertrekken naar Amerika. Zou hij mogen pleiten dat hij geen huurceel had geteekend, wanneer hij geweten had dat hij een situatie in het buitenland zou krijgen?

6. Nadat X. een partij grond verkocht heeft, stijgt de waarde daarvan, omdat een nieuw kwartier aldaar is tot stand gekomen. Zal hij de vernietiging van zijn contract mogen vragen? Of wel stelt koper, op zijn beurt, vast dat men aan een ontwerp van urbanisatie verzaakt heeft : mag hij gaan beweren dat hij nooit zou hebben gekocht, wanneer hij zulks had kunnen voorzien? Waar begint en eindigt de *imprævisie*, vooral wanneer men daarvan een oorzaak van vernietiging, wegens benadeeling, wil maken?

7. Een handelaar koopt goederen in het buitenland en bepaalt zijn prijs, naar den prijs dien hij zelf moet betalen. Nieuwe tolrechten of verhoogde vervoerkosten ontstaan voordat hij de goederen ontvangen heeft. Zal hij den koop mogen doen wijzigen of vernietigen?

8. Iemand heeft 100.000 frank geleend op hypotheek. Er komt devaluatie. Niet voorzien-

baar feit. Zou de rechter vermits hij niet enkel de overeenkomst mag vernietigen, doch ook wijzigen, bevoegd zijn om te zeggen dat de schuldenaar meer dan het nominaal kapitaal zal moeten terugbetalen (30)?

De weerslag op derden zal niet uitblijven. Het economisch leven vormt immers een geheel: omdat X. aan Y. betaalt, kan Y. aan Z. betalen. Geen contractant zal nog met zekerheid kunnen rekenen op de nakoming van de verbintenissen van zijn medecontractant.

Zal men ook niet het krediet doodden? De uitbreiding van artikel 1244bis op de hypothecaire leeningen heeft reeds tot gevolg gehad dat niemand meer op hypotheek leeningen doet!

« Le contrat — schrijft Ripert (31) — est une emprise sur l'avenir. Tout contrat contient une idée d'assurance. Admettre la revision des contrats, toutes les fois que se présente une situation qui n'a pas été prévue par les parties, serait enlever au contrat son utilité même, qui consiste précisément à garantir le créancier contre l'imprévu. »

Een der groote fouten van onzen tijd is dat het individu den Staat als zijn Voorzienigheid gaat beschouwen. De Staat moet niet enkel de schade der openbare of private rampen herstellen, doch ook aan iedereen werk, woning, loon en voedsel, zelfs een pensioen bezorgen. Wanneer iemand zich op onvoorzichtige wijze zal verbonden hebben, zal de Staat, door zijn rechters als Voorzienigheid moeten optreden.

Een tweede feit is dat vele personen reeds geneigd zijn om al te gemakkelijk verbintenissen aan te gaan. Deze wet zal deze neiging nog verergeren! Is het wel waar dat de meeste gevallen van zoogezegde onvoorzienbaarheid niet konden voorzien worden? B.v. de huidige oorlog, de huidige economische moeilijkheden? ... Wel is waar, zijn er menschen die geheel op het onverwachts in noodtoestand komen, b.v. werklozen, gemobiliseerden, enz. Maar dan, voor bepaalde gevallen, en met inachtneming van strikte en goed bepaalde regelen, kan de wetgever optreden.

Waar Morin schreef dat de rechter de overeenkomst dient in overeenstemming te brengen met het publieke geweten, antwoordt Ripert terecht dat men zodoende aan de overeenkomst haar coërcitieve kracht ontnemt, wanneer juist de regel « *pacta sunt servanda* » een vooruitgang beteekent dien wij aan het Romeinsche recht en aan het christianisme verschuldigd

zijn (32). Juist daarin bestaat de perfectie van het privaatsrecht. Het Internationaal Recht blijft zoo zwak, omdat de coërcitieve sanctie ontbreekt. Willen wij nu met het privaatsrecht achteruit op den weg naar de perfectie?

De verplichting om de gesloten overeenkomsten te eerbiedigen is om zoo te zeggen, een moreel probleem. Toch lezen wij in de Memorie van toelichting: « Ver van een gewaagde nieuwigheid in te luiden, kan onze tekst bogen op de beginselen van ons oud recht. Wel beschouwd, doet de bepaling welke wij voorstaan niet veel anders dan op alle contracten een regel uit het Romeinsch recht toe te passen, die door het Burgerlijk Wetboek, in zake onroerende goederen, werd gehandhaafd, de vernietiging uit oorzaak van benadeeling. »

In de eerste plaats meenen wij, dat de impraëvisie weinig te maken heeft met de benadeeling, immers, de benadeeling waarop men zich beroept dient te bestaan op het oogenblik dat het contract aangegaan wordt; het ware dus voldoende te zeggen dat alle contracten, wegens benadeeling, zouden mogen vernietigd worden.

De bewoordingen van het wetsvoorstel zouden doen denken dat het er alleen om gaat aan de benadeeling, welke op het oogenblik van de overeenkomst bestaat, een meer algemeenen groter invloed toe te kennen. Zelfs zou de toepassing van den tekst op de impraëvisie kunnen betwist worden ... Alleen door de Memorie van toelichting weten wij dat men het wel degelijk over impraëvisie heeft. Zij toch spreekt van omstandigheden die niet te voorzien waren op het oogenblik van het contract. En dan weer lezen wij: « Laten wij dezen regel (van de benadeeling voor meer dan zeven twaalfden in zake den verkoop van onroerende goederen) van Napoleons' Wetboek ruimer maken, toepasselijk maken in zake handelingen betreffende roerende goederen; verkoop en verhuring van zaken of van diensten, leeningen, verzekeringen, enz., mits aan de waardeering van den rechter geen zoo strenge en enge perken worden gesteld als deze van artikel 1674. »

Naar onze meening hebben toch die perken het goede gevolg dat daardoor veel processen worden vermeden (33), en indien de benadeeling in zake roerende goederen voor rekening van den verkooper blijft, is het, zooals Koning Karel IX van Frankrijk het zegde in zijn ordonnantie van 1561, om het getal processen te verminderen. Nog eens, wanneer men koopt,

verkoopt of verhuurt moet men vooraf goed nadenken en er niet kunnen op rekenen dat de Staat door de bemiddeling van zijn rechters alles wel zal in orde brengen.

Het blijkt gewaagd, in dit verband ons oud-vaderlandsch recht als getuige op te roepen. Britz schrijft (34) : « Un des vices les plus connus qui donnait lieu à la restitution en entier est la lésion qu'une partie souffrait par un acte : le majeur par une lésion d'outre moitié, et le mineur même émancipé par la simple lésion. Cependant il n'y a point de restitution pour cause de lésion d'outre moitié dans les aliénations de meubles et effets mobiliers, faites par des majeurs. Il n'y avait que la lésion énormissime qui rescindait les transactions et les sentences arbitrales. En matière de louage, il y avait également rescision pour lésion d'outre moitié. »

De eenige costuymen van Vlaanderen die over de vernietiging door benadeeling spreken, zijn deze van Oudenaarde (alleen bij verkoop van onroerende goederen, Rub. X, artikel 16), als ook deze van Rijsel (35); ook het Romeinsch recht beperkte deze actie tot de gevallen van verkoop van onroerende goederen (36).

De Memorie van toelichting verklaart verder: « Een dergelijke hervorming zou te allen tijde de verdiensten hebben, den rechter in staat te stellen de gevolgen te milderen van sommige woekercontracten, waaruit sluwheid of overdreven hebzucht blijken. In een tijd van geldelijke en economische stoornis zou de formule aan vele slachtoffers van deze stoornis het middel aan de hand doen om te ontsnappen aan de harde en onbillijke toestanden waarvoor de get thans geen hulpmiddel kent. De buitenmatige en onbillijke bedragen in zake verhuur van onroerende goederen in de stad en op het platte land, zouden namelijk kunnen verminderd worden door een dusdanige wetsbepaling, die misschien veel misbruiken zou voorkomen. »

Om te strijden tegen woeker en hebzucht, is onze wetgeving reeds gewapend en wij zien niet in wat impraevisie te doen heeft met woeker en hebzucht... Het feit dat b.v. de waarde van de munt daalt, dat nieuwe toltarieven van kracht worden, dat de loonen stijgen, dat sommige goederen duurder moeten betaald worden, enz., is wellicht voor een der partijen bezwarend, maar beteekent daarom nog niet dat de andere partij een woekeraar of een heb-

zuchtige is! Voegen wij hieraan toe dat de vraag, of een dergelijke wetgeving wenschelijk is, onderworpen werd aan de Kamer van Koophandel te Antwerpen en aan de Vereeniging voor Handelsrecht, Beide vereenigingen hebben zich er tegen uitgesproken (37).

6. Besluit.

Wij besluiten als volgt :

I. Ons bestaande recht kent de impraevisie niet.

II. Zelfs hij die het principe van de impraevisie aanvaardt, moet den tekst zooals hij wordt voorgesteld, wijzigen in den zin door ons hierboven aangegeven.

III. De impraevisie dient echter te worden verworpen als oorzaak van vernietiging of wijziging van een overeenkomst :

1. Om moreele redenen : verbintenissen moeten nageleefd worden, *pacta sunt servanda*;

2. Om sociale redenen : zij begunstigt de meening, dat de Staat een Voorzienigheid is, zoodat de burgers zich al te gemakkelijk zullen verbinden;

3. Om economische redenen : a) zij zou een groote onzekerheid doen heerschen in de overeenkomsten en in het economisch leven; b) zij zou het krediet benadeelen;

4. Om rechterlijke redenen : zij zou een aantal processen (vooral ingeleid door slechte betalers) doen ontstaan, zonder dat eenheid van rechtspraak zal kunnen worden bereikt, vermits de subjectieve zienswijze van de rechters en de groote verscheidenheid van toestanden en omstandigheden zulks zullen beletten;

5. Om juridische redenen : a) de rechter zou wetgever zijn in ieder geval en niet meer rechter; b) de grondbeginselen van ons verbintenissenrecht zouden in het gedrang komen;

6. Om practische redenen : de ervaring van de toestanden, die wij reeds gekend hebben, heeft tot gevolg gehad dat alle verstandige industrieelen en handelaars zich tegen alle mogelijke onvoorziene gebeurtenissen gedekt hebben.

IV. Dit sluit niet uit dat, met het oog op speciale gevallen, bijzondere tijdelijke wetten kunnen worden uitgevaardigd om de toepassing van sommige wel bepaalde contracten in sommige wel bepaalde omstandigheden te regelen of te wijzigen wanneer de openbare orde of buitengewone en onvoorziene omstandigheden zulks vergen; — waarbij dan veel omzichtigheid dient te worden aanden dag gelegd.

(1) Wij waren ten eerste vereerd dat het comité van het XXIIe Rechtskundig Congres ons gevraagd heeft een Praeadvies te houden over dit belangrijk en interessant vraagstuk. Tot ons leedwezen was de tijd om ons verslag op te maken, ons zeer karig toegemeten. Wij verontschuldigen ons, indien ons werk niet met alle gewenschte zorg is opgesteld, gedocumenteerd of voltooid.

(3) VOIRIN, *Théorie de l'imprévision*.

(3) R. W., 1934-1935, bl. 828.

(4) Reeds in 1916 werd de vraag gesteld: DEMOGUE in *Revue Trimestrielle du Droit Civil*, 1916, bl. 517; Raad van State, 30 Maart 1916, D. 1916, 3, 25; 17 Juni 1919, S. 1920, 3, 25 met nota van HAURIU; — 30 October 1925, S. 1926, 3, 39; — 30 Maart 1915, S. 1916, 3, 17 met nota van HAURIU. Zie ook JEZE, *Contrats administratifs de l'Etat... Exécution des contrats... Théorie de l'imprévision*, Giard, 1934; — J. MONTMERLE, *Bibliothèque Juridique de l'imprévision*, Giard, 1934. — Revision des prix et résiliation des marchés de travaux publics et fournitures... Clauses contractuelles et théorie de l'imprévision, Sirey, 1936; — Ch. DESJONCQUIERES, *L'Evolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat au sujet de la théorie de l'imprévision dans les marchés de fournitures*, Parijs, 1926; *Concession de Services Publics... Imprévision de Force majeure*, Rev. Adm., 1933, bl. 361.

(5) *Gazette Tribunaux*, 1916, 2, 38, met advies van den heer Substituut REGNAULT. Zie ook, over deze beslissing JEZE, *Revue Droit Public*, 1916, bl. 242 en in denzelfden zin, Lyon, 25 Juli 1921, D., 1922, 2, 17, met nota van ROUAST; en in België, Doornik, 29 April 1925, Rev. Adm. 1926, 175.

(6) Zie JOSSERAND, *Aperçu général des tendances actuelles de la théorie des contrats*, Rev. Trim. Droit Civil, 1937, bl. 18: « La théorie de l'imprévision repoussée fort heureusement par la jurisprudence judiciaire... »

(7) Het ging over rechten betaalbaar sinds de XVIIe eeuw. Zie dit arrest in D., 1876, 1, 193.

(8) DEMOGUE, loc. cit., die deze rechtspraak critiseert, schrijft: « Malgré le soin que prend la Cour suprême de suivre ses errements antérieurs, cela (deze weigering om de impraevisie te aanvaarden) remonte avant la socialisation du Droit civil... »

(9) Op 5 Mei 1922, D. 1922, 2, 17, met nota van ROUAST. Het ging over verdubbeling van sommige belastingen welke de uitvoering van het contract voor een der partijen zeer nadeelig maakte. Men leest in dit vonnis: « Sinon il s'ensuivrait une négation du principe que nul ne peut s'enrichir aux dépens d'autrui » en... « il est inadmissible qu'une guerre de cinq ans, avec des conséquences incalculables, ne soit pas de nature à entraîner certaines modifications dans les conventions ». Wat dit eerste argument betreft, zegt ROUAST in zijn nota, dat het niet bewezen is dat een der partijen met die nieuwe toestanden een verrijking zou behaald hebben...

(10) Req. 25 Januari 1933, D. P., 1933.1.71; — Civ. (drie arresten), 16 Mei 1922, D. P., 1923.1.71; Civ., 15 November 1933, S., 1934.1.13; Civ., 6 Juni 1921, S., 1921.1.193 met nota HUGUENEY; — Civ., 11 Maart 1929, S., 1929.1.183; — Civ., 4 Augustus 1915, D. P., 1916.1.22 (Overmacht onderstelt de onmogelijkheid om zijn verbintenissen uit te voeren, niet een meer bezwarende uitvoering; oorlog is op zich zelf geen overmacht); — Civ., 17 November 1926, D. H., 1926.1.35 (verhooging der loonen is geen overmacht); — Civ., 5 December 1927, D. H., 1928.84 (verhooging van tolrechten evenmin). Quid wanneer een rente, betaald na ongeval, onvoldoende wordt b. v. uit reden van devaluatie? (Zie daarover nota van VOIRIN in *Dalloz*, 1928.2.77, onder Mulhouse, 5 Januari 1928. Om ze te verhoogen, zegt men, dat zij voorloopig is en dat zij een alimentair karakter heeft !

(11) Onder meer, in Frankrijk: Louis LUCAS, *Lésion et contrat*, Sirey, 1926; — V. FYOT, *Essai d'une justification nouvelle de la théorie de l'imprévision*; — VOIRIN, *De l'imprévision dans les rapports de droit privé*; AUVERNY BENNETOT, *Théorie de l'imprévision*, Sirey, 1938; — Jean FOULON, *Le caractère provisoire de la notion de l'imprévision*, Paris, 1938; André TOULEMON, *Le mépris des contrats et la crise*, Sirey, 1938; — DURAND, *Le droit des obligations dans les jurisprudences françaises et belges*, Sirey, 1929; — DEMONTES, *De la lésion des contrats entre majeurs*, Paris, Libr. Gén., 1924; — *Travaux de la semaine internationale de Droit, Parijs, 1937*.

(12) In Duitsland komt het overigens overeen met de strekkingen van het Nationaal-Socialisme (Verslag VOLKMAN, *Travaux de la semaine internationale de Droit*, Paris, 1937, bl. 30).

(13) Verslag NIBOYET, *Travaux de la semaine internationale de Droit*, Paris, 1937, bl. 8; Emile THILLO, *Jurisprudence du Tribunal fédéral suisse en 1936 et 1937*, *Revue Trimestrielle de Droit civil*, 1937, bl. 882.

(14) Hamed ZAKI, *L'imprévision en droit anglais*, Rousseau 1930; Levy UHLMANN, *L'ineécution du contrat pour cause d'impossibilité en droit anglais*, Ann. Droit Com., 1921, bl. 279 en 1932, bl. 41.

(15) Ook niet in het strafrecht zooals bij ons Art. 71 S. W. B. — § 242 Duitsch B. W. laat overigens zulks toe (CAMPION, *Théorie de l'imprévision*, in Belg. Judic., 1926, bl. 102. Hij citeert Reichsgericht, December 1923).

(16) NIBOYET, *Travaux de la semaine internationale de Droit*, Paris, 1937, bl. 7.

(17) *Travaux de la semaine internationale de Droit*, Paris, 1937, bl. 78. « Il faut, si on invoque la volonté présumée pour la justifier, que cette volonté existe chez les deux parties dès la création des contrats... les contrats onéreux ne sous-entendent pas une équité économique. »

(18) Toelichting van het wetsvoorstel: « Onze formule heeft de verdienste noch van nieuwheid noch van oorspronkelijkheid. Wij hebben ze slechts ontleend aan de besluiten van de Officieele Fransch-Italiaansche Commissie belast met de herziening van het gedeelte van het Wetboek dat handelt over de verbintenissen, welke Commissie werd voorgezeten door den heer SCIALOJA, professor aan de Universiteit te Rome en door den heer L. LARNAUDE van het Institut de France. »

(19) Verslag Naojro SUCUGAMA, *Travaux de la semaine internationale de Droit*, Paris, 1937, bl. 161.

(20) M. E. O. CARDINI, *La teoria della imprevision*, Buenos-Aires, 1932; — RAMELLA, *Funzione dell' aquita nel campo d'esecuzione dei contratti*, Dr. Com., 1922, I, bl. 67; — Antoinette MAURIN, *Le rôle créateur du juge dans les jurisprudences Française et Canadienne*.

(21) Zie commentaar van deze wet door DE NEUS, *Revue de Droit Belge*, 1920, bl. 401, en vlg., en door MARCOTTY in *Belgique Judiciaire*, 1920, 291. Zie ook nota onder arrest Hof van Cassatie, 10 Juni 1926, Pas., 1927.1.12.

(22) DURAUD, op. cit., bl. 139, bl. 59: zegt bij de thesis van de improvisie aangenomen enige werd voor eenige Rechtbanken van Koophandel en eenige arresten van het Hof van Luik. Integendeel het Hof van Brussel en het Hof van Gent, alsook de meeste burgerlijke Rechtbanken hebben de theorie verworpen. Zie o. m. Brussel, 2 Nov. 1921, Belg. Judic. 1922, 295; Rechtbank Brussel, 5 April 1922, P. P. 1922, 120; Ibid., 7 Februari 1924, Belg. Judic. 1924, 361, met advies van den heer Substituut de Page; Brussel, 3 Mei 1927, Pas. 1927, 2, 524; Gent, 13 Juli 1921, Pas. 1922, 2, 1937; 12 Mei 1923, Pas. 1924, 2, 1; Burg. Rechtb. Gent, 25 Mei 1923, J. T., 1923, 490; Ibid., 11 Maart 1927, Belg. Judic. 1928, 6, 8; Het Hof van Cassatie zonder zich over de theorie te hebben uitgesproken heeft ze nochtans impliciet gecritiseerd, 19 Mei 1921, Pas. 21, 1, 380, en 30 Oct. 1924, Pas. 24, I, 464.

(23) Belg. Judic., 1934, 48 (zie in denzelfden zin Rechtbank van Koophandel, Gent, 30 December 1933, J. Comm. Flandre, bl. 260).

(24) CAMPION, *Théorie de l'imprévision*, in *Belgique Judiciaire*, 1926, 97; — DE PAGE, *Advises* voor Brussel 7 Februari 1924, in *Belgique Judiciaire*, 1924, 371; — nota van A. L. G. onder Brussel, 7 Februari 1924, in P. P., -924, Nr 148 en J. T., 1924, 289; — DE SCHRIJVER, op. cit.; DE PAGE, *Traité de Droit civil*, II, bl. 489, nr 573 en 49; Contra: nota van F. M. G. in *Belgique Judiciaire* onder Brussel, 3 Januari 1923, met advies van den heer Substituut JANSSENS DE BISTHOVEN, 1923, 662: « La théorie de l'imprévision a été étudiée surtout depuis la guerre et les lois qui l'ont partiellement consacrée n'envisageaient son application qu'à l'occasion de la guerre et de ses conséquences directes. Mais cette théorie est susceptible d'applications beaucoup plus générales et peut donner aux principes du Droit civil une souplesse plus conforme aux nécessités de la vie économique. »

(25) CAMPION schrijft: « L'action de in rem verso réclame la réunion de quatre conditions: un appauvrissement du demandeur, un enrichissement de défendeur ayant son origine dans cet appauvrissement, l'absence de cause de l'enrichissement et de l'appauvrissement, l'absence de tout autre moyen de droit. Or l'enrichissement du créancier, l'oin d'être dépourvu de cause, se trouve précisément dans la convention elle-même; admette l'enrichissement sans cause, lorsque l'enrichissement provient du déséquilibre de prestations réciproques serait admettre la rescision pour cause de lésion en toute matière; l'article 1118 du Code s'y oppose. »

(26) CAMPION, bl. 106.

(27) CAMPION, bl. 107.

(28) In zijn advies hierboven geciteerd.

(29) DEMONTES, *De la lésion dans les contrats entre majeurs*, bl. 264. Hij citeert ook THOMASUS: « Nec enim omnia sunt aequa quae aequitatis habent imaginem. »

(30) « La bonne foi quand la monnaie tombe est du côté des créanciers », zegt René CASSIN, hoogleeraar te Parijs (*Travaux de la semaine internationale de Droit*, bl. 211).

(31) *La règle morale dans les obligations civiles*, bl. 144.

(32) *Travaux de la semaine internationale de Droit*, bl. 217.

(33) Zou artikel 1674 door de nieuwe wet worden afgeschaft?

(34) *Ancien Droit Belgique*, I, bl. 806.

(35) PATOU, op de Costume van Rijsel (I, 691, Nr 23) zegt dat men in Frankrijk de vernietiging wegens benadeeling uitbreidt op alle contracten over onroerende goederen wat, ons inziens, bewijst dat in onze Provincies deze instelling enkel bestond voor den koop en verkoop van onroerende goederen.

(36) MERLIN, *Répertoire*, V° Lésion, Al. 1-II.

(37) Het besluit is onuitgegeven. Hierna volgt een uittreksel:

« Les arguments invoqués par les adversaires du projet sont beaucoup plus nombreux et nous paraissent plus convaincants. Ils font remarquer tout d'abord que, venue plus

de quatre mois après le début des hostilités, une telle loi serait non seulement inutile, mais même dangereuse. La plupart des litiges et des difficultés provoquées par la guerre ont déjà reçu une solution soit à l'amiable, soit devant les tribunaux, soit encore par voie d'arbitrage. Les charges que l'on ne pouvait prévoir étaient surtout les augmentations de fret et d'assurance; c'est précisément dans ce domaine que de nombreux arrangements sont intervenus.

» Dans ces conditions la loi devrait s'appliquer rétroactivement et elle obligerait à des règlements et des remboursements souvent impossibles. Elle serait une source de contestations, de chicanes, de procès et même d'abus nombreux. Quelle serait par exemple la situation des industriels qui sont achetés des matières premières, qui les ont travaillées et revendues sous forme de produits finis et qui seraient exposés à voir rendre caducs les accords intervenus ou les décisions prises antérieurement au sujet de la fourniture de ces matières premières sans plus avoir de recours contre leurs acheteurs de produits finis.

» En second lieu, sans contester que la guerre ait pu créer certaines situations difficiles, il ne semble pas douteux que la tension de la situation politique internationale

était telle depuis longtemps avant le début du conflit, que l'éventualité d'une guerre était un élément qui ne pouvait être écarté et dont il fallait tenir compte dans les contrats commerciaux. Les clauses de force majeure ou de guerre contenues dans la plupart de ces contrats devaient être de nature à protéger efficacement les intérêts de toutes les parties en cause. La loi risquerait de n'avantager que ceux qui ont délibérément spéculé sur les risques de guerre et qui, leur spéculation ayant mal tourné, en profiteraient pour se dégager sans bourse lélier.

» On nous fait observer, par exemple, que le résultat le plus certain de la loi serait d'exonérer des conséquences de leurs agissements ceux qui ont spéculé à la baisse et de jeter ces conséquences sur les acheteurs qui désiraient se contenter d'un bénéfice normal ou industriel ont eu la sagesse de couvrir leurs besoins ». De Kamer van Koophandel en de Vereniging voor Handelsrecht, voegde daaraan nog toe, dat : de Belgische banken die onherroepbare kredieten geopend hebben aan vreemde leveranciers voor zaken welke nog moeten uitgevoerd worden, in elk geval zouden gehouden blijven, wanneer de contracten zouden veranderd of vernietigd worden, wat voor hen een echte ramp zou zijn. »

Præadvies van Prof. Mr J. Van Houtte,

hoogleraar aan de Universiteit te Gent en te Luik.

I.

A. Het Burgerlijk Wetboek.

1) Bindende kracht van de overeenkomst.

Naar luid van art. 1134, 1^e lid, gelden de wettelijk gesloten overeenkomsten als wet voor degenen die ze hebben aangegaan.

De rechter moet alleen vaststellen : A. welke de gemeenschappelijke bedeeing van de contracterende partijen was; B. of de overeenkomst geldig werd gesloten (vier veerischten in art. 1108 : toestemming, bekwaamheid, bepaald voorwerp, geoorloofde oorzaak).

De contractuele band kan slechts verbroken worden op dezelfde wijze als hij werd geknoopt, d. i. door wederzijdsche toestemming, behoudens in de gevallen van vernietiging of ontbinding voorzien bij de wet (wanpraestatie, overmacht...), of nog wanneer een van de partijen krachtens overeenkomst of wet (lastgeving, vennootschap met onbepaalde duur...) het recht heeft het contract op te zeggen.

2) Wijziging van overeenkomst door den rechter.

In het Burgerlijk Wetboek zijn er geen bepalingen die aan den rechter machtiging toekennen om een overeenkomst te wijzigen. Wellicht kunnen als uitzonderingen aangehaald worden art. 1244 (verleenen van uitstel van betaling) en 1986-1999 (macht van den rechter om het loon van den lasthebber te verminderen, indien het overdreven blijkt te zijn).

B. Bijzondere wetten.

Herziening van bepaalde overeenkomsten door den rechter is voorzien in vele recente wetten :

— W. 12 Aug. 1911 (Art. 262 Sam. Marit. W.) : Elke overeenkomst gesloten in zee voor de redding van een schip kan door den rechter herzien worden als de beloofde vergoeding blijkbaar overdreven is.

— W. 11 Oct. 1919, betr. zekere overeenkomsten gesloten vóór 1 Aug. 1914 (in zekere gevallen, 1 April 1917).

— K. B. 25 October 1926, betr. de stabilisatie van den frank (art. 7).

— W. 5-10 Aug. 1933 over de herziening van handelshuurovereenkomsten en landpachten.

— W. 27 Juli 1934 over het hypothecair mortatorium.

— W. 30 Juli 1938 betr. het uitstel en de schorsing van tenuitvoerlegging en houdende wijziging van art. 1244 B. W., ...enz... enz...

C. De Rechtspraak.

Om overeenkomsten te wijzigen, buiten de gevallen voorzien in bijzondere wetten, zocht de rechtspraak een steunpunt in zekere bepalingen van algemeen karakter uit het Burgerlijk Wetboek en in de grondprincipes van het Verbintenissenrecht.

1) Indien de toestemming door dwaling, ofwel in noodtoestand werd gegeven is de overeenkomst nietig (art. 1109). De rechter zal nochtans, in vele gevallen, de overeenkomst onder *gewijzigde* voorwaarden laten voortbestaan.

Id. indien het contract door bedrog werd aangegaan.

2) Het interpretatierecht van den rechter wordt doorgaans zeer ruim opgevat.

Zoo wordt, b. v., het bestaan van eene «clau-

sula rebus sic stantibus» afgeleid uit de wijze waarop het contract, na veranderde toestanden, wordt uitgevoerd door partijen.

3) Bedingen in strijd met het wezen zelf van het contract, en die aldus een te groot voordeel toekennen aan een van de partijen, worden als nietig beschouwd (b.v. : uitsluiting van verantwoordelijkheid in zekere contracten). Analogische toepassing van art. 1855 (nietigheid van vennootschap waarbij alle voordeel aan één kant is).

4) Alhoewel de zgn. *impresvisie* in het algemeen wordt verworpen, zijn er wel toepassingen van te vinden in onze jurisprudentie, vooral sedert 1918.

O. i. steunt deze theorie :

A. op de traditie van het Oud Recht (Leer van Bartolus).

B. Op art. 1134, 3^e lid : de overeenkomsten moeten te goeder trouw uitgevoerd worden.

II.

Onderzoek van het vraagstuk «de lege ferenda».

A. Vergelijkend Recht.

In de buitenlandsche wetgevingen is ontegensprekelijk een evolutie waar te nemen naar uitbreiding van de macht van den rechter om contracten, wegens billijkheid of verouderde toestanden, te wijzigen (Duitschland, Zwitserland, enz... Verslagen van de *Semaine Juridique Internationale* te Parijs, 1937).

B. Hervorming van het Belgisch Burgerlijk Wetboek.

Reeds onder het stelsel van het Burgerlijk Wetboek is herziening van de overeenkomst door den rechter geenszins uitgesloten (Zie I^e Deel).

Het zou echter wenschelijk zijn deze bevoegdheid van den rechter in een formeelen tekst, zooals deze voorgesteld door den Hr Carton de Wiart (Kamer, 1939-1940, nr 106) uit te drukken. En wel om de volgende reden :

1) Dit zou een eind maken aan de contractverses rond deze bevoegdheid.

2) Liever een algemeene tekst die aan den rechter zou veroorloven gelijk welken contractueelen toestand, naar billijkheid, te wijzigen, dan een serie wetten waarbij zekere categoriën van burgers, die veel invloed hebben in het Parlement, van hunne contractueele verplichtingen ontslagen worden, terwijl het principe van de overeenkomst-wet voor de anderen blijft gelden.

* * *

Vanzelfsprekend moet het herzieningsrecht met groote voorzichtigheid worden toegepast :

1) De rechter zal zich uiterst streng toonen in de beoordeeling van de onvoorzienbaarheid van toestanden welke na het sluiten van de overeenkomst zijn ingetreden. Deze moet *objectief* beoordeeld worden.

2) Speciale motiveering van de uitspraak waarbij een overeenkomst wordt gewijzigd is een ernstige waarborg tegen willekeur en te groote verscheidenheid in de rechtspraak.