

# De Raad van State in kort bestek

## Interview met J.J. Stryckmans

*Welke zijn de elementen die een administratieve rechter moeten leiden bij een beslissing over een geschil waarbij er twee of meer juridische oplossingen zijn?*

Als er meerdere oplossingen mogelijk zijn, moet de administratieve rechter die elementen kiezen die het meest conform de wet zijn. Pretoriaanse rechtspraak kan nuttig blijken maar men mag er geen misbruik van maken.

*Vormt het naast elkaar bestaan van het Arbitragehof, de Raad van State, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Europees Hof van Justitie geen belemmering voor de eenheid in de rechtspraak?*

Het risico van een uiteenlopende rechtspraak bij het Arbitragehof, het Europees Hof van Justitie langs de ene kant en de Raad van State langs de andere kant wordt grotendeels uitgeschakeld door het feit dat men een prejudiciële vraag kan stellen aan de twee eerste. Bovendien erkent de Raad van State het gezag van gewijsde van de beslissingen van de Hoven en Rechtbanken gedaan over vorderingen die in essentie hetzelfde voorwerp hebben.

*In tegenstelling tot het Arbitragehof zijn de Raad van State en het Hof van Cassatie voor hun materiële omkadering aangewezen op de minister van Binnenlandse Zaken respectievelijk minister van Justitie. Wat vindt u ervan dat de drie hoogste rechtscolleges van het land ressorteren onder drie verschillende ministers die hun eigen beleidslijnen uitstippelen? Vindt u dit een gunstige situatie?*

Het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State vallen inderdaad onder de bevoegdheid van verschillende ministers. Deze situatie vindt zijn oorsprong in de geschiedenis van deze drie rechtsmachten. Deze situatie heeft nog niet echt tot problemen geleid, mede omdat elk rechtsprekend orgaan over een grote dosis autonomie beschikt.

*Het Hof van Cassatie heeft de bevoegdheid om attributiegeschillen op te lossen tussen de rechterlijke macht *sensu stricto* en de administratieve rechtscolleges. Oordeelt het Hof niet vaak in het voordeel van haar eigen rechterlijke macht? Kan het Franse mechanisme van een “tribunal des conflits”, waarbij attributieconflicten worden opgelost door een paritair samengestelde rechtsinstantie, hier misschien als inspiratie dienen?*

We hebben soms de indruk –maar misschien is deze verkeerd– dat het Hof van Cassatie zijn bevoegdheid uitoefent inzake attributieconflicten ten voordele van de Rechtbanken van de gewone rechtsorde. Zonder twijfel zou de Franse oplossing – een ‘tribunal des conflits’ – voordelen bieden die het verdienen eens van nader bij bekeken te worden.

*Wat is de maatschappelijke rol van uw rechtscollege? Welke impact heeft de rechtspraak van uw rechtscollege gehad op het maatschappelijk bestel?*

De rechtspraak van de Raad van State kan een invloed uitoefenen op de maatschappij bijvoorbeeld wanneer zij een veroordeling uitspreekt, zoals zij dat recentelijk heeft gedaan bij de discriminatie ten nadele van de vrouwen bij de Hoven bestemd voor de Rijkswacht. Reeds 20 jaar zien we bij de rechtspraak van de Raad van State de verwijzingen naar de regels van ‘behoorlijk bestuur’ altijd maar toenemen, dit met het oog op een verbetering van de kwaliteit van het administratief handelen en om een antwoord te formuleren op de verwachtingen van de burger met betrekking tot een correct handelen van de openbare diensten. De eisers bij de Raad van State vergeten zeker niet deze regels in te roepen om hun respect af te dwingen door de administratie en dit in zeer uiteenlopende sectoren die het economisch en sociaal leven raken.

*Wat zijn voor u de vijf belangrijkste mijlpaalarresten die uw rechtscollege heeft geveld het voorbije decennia? Kan u ook aangeven welke de belangrijkste adviezen van de afdeling wetgeving zijn geweest de voorbije jaren?*

Het is zeer moeilijk een antwoord te vinden op deze vraag. Een arrest van de Afdeling Administratie van de Raad van State wordt uitgesproken om een geschil te beslechten en is aangepast aan de feitelijke omstandigheden eigen aan de zaak. Dit type arrest heeft niet de bedoeling een bepaalde situatie op een algemene wijze te regelen, zodat het juridisch onderwijs dat de rechtsleer tracht af te leiden uit enkele arresten van de Raad van State soms meer op een ‘avontuurlijke extrapolatie’ begint te lijken.

Als men kijkt naar de aandacht die sommige arresten krijgen in de media, meer bepaald in juridische tijdschriften kunnen we volgende arresten citeren voor een recente periode : de arresten nr 62.922 en 62923 van 5 november 1996, ORFINGER : Deze arresten hebben de voorrang van het Gemeenschapsrecht op de Grondwet bevestigd. In casu ging het over de verenigbaarheid van het art. 10 van de Grondwet, die enkele functies enkel voor belgen voorbehold en het art. 48 van het Verdrag van Rome, die verplicht om vacatures in de overheidsadministratie, die geen deelname aan de

uitoefenig van het openbaar gezag bevatten, open te stellen voor burgers van de Europese Gemeenschap.

Het arrest n° 40.610 van 6 oktober 1992, ROGGEMAN : over de controle van de motivering van bestuurshandelingen, dat ongetwijfeld een aspect van het bestuurlijk geschil is dat een spectaculaire evolutie heeft gekend. Dit arrest gaat uit van het principe dat er een redelijke band van oorzaak en effect moet bestaan tussen het weerhouden motief en de bestreden beslissing. Meer bepaald, wordt volgens het arrest het redelijkheidspincipe geschonden als een beslissing steunt op exacte motieven in feite en toelaatbaar in rechte, maar er een manifeste ongelijkheid bestaat tussen zijn motieven en de teneur van het arrest.

Het arrest n° 64.554 van 17 februari 1997, MOURAD ET A.S.B.L. CHAMBRE SYNDICALE DES PHARMACIENS handelt over het recht op sociale bijstand. Dit arrest beslist dat het principe van de vrije keuze van een dokter voortvloeit uit het recht een leven te leiden dat overeenstemt met de menselijke waardigheid. Hieruit volgt dat het verbod dat werd opgelegd aan iemand, zonder inkomsten of in moeilijkheden, die geniet van de sociale bijstand, van naar de dokter van haar keuze te stappen die haar volle vertrouwen geniet, op straffe van onthouden te worden van medische hulp, die zij nodig heeft onverenigbaar is met de menselijke waardigheid.

De arresten n° 38.376 en 38.377 van 20 december 1991 en n° 62.963 van 6 november 1996, R. en K. VANDEZANDEN : deze rechtspraak gaat over de taal in dewelke de vermeldingen op de identiteitskaart, die wordt afgeleverd in een gemeente met een homogeen taalgebruik, moeten worden gedaan. Ten gevolge van deze arresten van de afdeling Administratie zijn er een wetsontwerp en een voorstel tot decreet ingediend met het oog op de regeling, langs wetgevende weg, van de vermeldingen die op de identiteitskaart voorkomen. Het delicate probleem van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale wetgever (art. 30 van de Grondwet) en de wetgever van de Gemeenschappen. (art. 129 van de Grondwet) werd bij deze gelegenheid onderzocht, op 12 maart 1997, met de verenigde Kamers van de afdeling Wetgeving. Het arrest n° 60.6314 van 28 juni 1996, vzw RADIO AL MANAR : dit arrest uitsproken bij een opheffingscontentieux, beschouwt een ernstige aantasting van een mensenrecht op zich als moeilijk en ernstig te herstellen nadeel. In casu, belast met een vordering gericht tegen een ministeriële beslissing die een privé-radiostation niet meer erkent, heeft de Raad van State beslist dat 'voor een erkend radiostation, het feit dat ze in private handen is de enige mogelijkheid is om haar vrijheid van meningsuiting uit te oefenen een moeilijk en ernstig te herstellen nadeel. Wat betreft de adviezen uitgevaardigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State, zoals hun naam het zegt, zijn niet dwingend, behalve wat betreft de respectievelijke bevoegdheden van de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen. Deze adviezen hebben bovendien een

vertrouwelijk karakter (behalve als ze worden gepubliceerd in de parlementaire documenten of in het Belgisch Staatsblad). De overheid, die zijn voorstel heeft voorgelegd ter advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, blijft vrij in haar keuze – ze kan het advies volledig volgen, gedeeltelijk, helemaal niet volgen en zelfs afzien van het ontwerp.

*De Raad van State kampt met een grote gerechtelijke achterstand. De duur van procedures beslaat al gauw enkele jaren. Ziet U persoonlijk enige oplossingen om dit te verhelpen? Meer middelen, uitbreiden kader, andere procedure, ...?*

Om de achterstand in te halen zijn er twee middelen ingeschakeld : verhoging van het aantal personeelsleden en de mogelijkheid om in vreemdelingenzaken en asielaanvragen beroep te doen op een versnelde procedure door bijvoorbeeld de verschillende termijnen van de procedure te verkorten. Ook heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 25 januari jongstleden een wetsontwerp gestemd waarbij indien men misbruik maakt van de mogelijkheid om naar de afdeling administratie van de Raad van State te stappen met een een burgerlijke boete bestraft. Deze hervorming, geïnspireerd door het art. 1072bis van het Gerechtelijk Wetboek, wil op een redelijke manier voorkomen dat er een te grote achterstand wordt gevormd zonder daarbij het recht van de burger om naar de administratieve rechter te stappen in vraag te stellen wanneer deze het slachtoffer denken te zijn van een machtsoverschrijding van een administratieve overheid. Dit ontwerp is momenteel hangende bij de Senaat.

*De Raad van State is samengesteld uit een aantal Franstalige en Nederlandstalige Kamers. De rechtspraak van de verschillende kamers durft nogal eens te verschillen. Werkt dit niet bedreigend voor de eenheid van rechtspraak, waarover de Raad dient te waken?*

De eenheid in de rechtspraak wordt bewaard door de Algemene Kamers der Administratie waar alle kamers vertegenwoordigd zijn en waar een eenduidig standpunt wordt ingenomen.

*Is de Raad van State niet een beetje afgunstig op het financieringssysteem van het Arbitragehof (nvdr. een dotatie, een eigen enveloppe om te besteden)?*

Wij hebben geen systeem van dotatie zoals het Arbitragehof er één heeft; ons budget hangt af van de Minister van Binnenlandse Zaken. We zouden verheugd zijn mochten we een dotatie ontvangen. Tot nu toe heeft de regering het nog niet nodig geacht er ons een te geven, zoals ze dat toch heeft gedaan voor de Federale Ombudsmannen, de Hoge Raad voor Justitie, de Permanente Comités voor de controle van de politiediensten en de informatiediensten of nog voor de Conferentie voor de Staatshervorming.

*In de doctrine bestaan er pleidooien voor en tegen een gerechtelijk monisme, al dan niet met het oprichten van administratieve kamers in de Rechtbanken van eerste Aanleg. Hoe staat u hier tegen over?*

Wij zijn geen voorstander van het monisme. De administratieve rechtbanken, zoals wij ze graag noemen, zouden niet moeten worden aangesloten bij de Rechtbank van Eerste Aanleg of eventueel geïntegreerd worden, zoals in Frankrijk of ergens anders, met Administratieve Hoven van Beroep afgescheiden van de rechtelijke Hoven van Beroep, al was het maar om ons te ontlasten van een aantal zaken. Een ontwerp in die richting werd enkele jaren terug in acht genomen door de regering maar werd spijtig genoeg niet verder behandeld.

*De procedure voor de Raad van State voorziet een voorafgaandelijk verslag door het auditoraat. Zou u dit systeem en haar voor- en nadelen kunnen toelichten?*

Het verslag van het Auditoraat bevat het onderzoek van de rechtmiddelen voor annulatie, hun discussie en een advies over hun gegrondheid. Dit is dus eigenlijk een eerste onderzoek van de zaak dat zal worden verdergezet door de Raad. Het is een garantie voor de partij in het geding vermits de Raad zetelt, in de meerderheid van de zaken, een eerste en laatste aanleg. Het rapport bevat ook een nadeel : het vertraagt het onderzoek van de zaak. Inderdaad, er moet niet alleen tijd zijn voor het verslag op te stellen maar er moet ook tijd worden gegeven aan de partijen om er op te antwoorden in een laatste memorie. Toch haalt het voordeel het op het nadeel tenminste in tijde van normale werking. Als er een achterstand is, vertraagt het verslag en de laatste memories die eruit voortspuiten de hele procedure en bijgevolg, een beslissing in de zaak.

*In de rechterlijke macht sensu stricto zijn er recentelijk diepgaande hervorming doorgevoerd. Zo werd het systeem van benoemingen en promotie toevertrouwd aan een objectieve instantie, de Hoge Raad voor Justitie. Aanwervingen en bevorderingen bij de Raad van State zijn niet in dit systeem opgenomen. Had men dit ook moeten doen voor de Raad van State?*

Wij denken dat de actuele procedure om mensen aan te werven of te promoveren bij de Raad van State en het Auditoraat wel degelijk onze onafhankelijkheid waarborgt. Wij willen ze niet veranderen. Onlangs heeft de Wet van 8 september 1997 de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewijzigd met de bedoeling om de procedure van aanwijzing van de Raadsheren te objectiveren: deze worden benoemd door de koning op een lijst van drie namen, formeel gemotiveerd, voorgesteld door de Raad van State nadat deze de ontvankelijkheid van de kandidaturen heeft onderzocht en een vergelijking heeft gemaakt van de respectievelijke titels en verdiensten van de

kandidaten. De Raad van State communiceert vervolgens zijn voorstel, samen met alle kandidaturen en zijn bevindingen aan de Kamer of de Senaat en de Minister van Binnenlandse Zaken. Wij willen niet dat deze regels worden aangepast. Nochtans kan men voorzien dat in de nabije toekomst dat de procedure van aanwerving en promotie bij de Raad van State wordt gelijkgeschakeld met deze die op dit moment worden toegepast bij de Hoven en Rechtbanken. Een wetsvoorstel ingediend bij de Senaat inspireert zicht reeds gedeeltelijk op deze regels.

Frédéric Linkens en Stany Vaes