

1. INLEIDING

De befaamde negentiende-eeuwse jurist Edmond Picard schreef in elk boekdeel van zijn monumentale *Pandectes Belges* ter inleiding een kort essay waarin hij één of ander aspect van het rechtsleven belichtte¹. In het voorwoord van het vierde deel van de *Pandecten* uit 1880 verwonderde Picard zich, in zijn typische stijl, over het feit dat er naast het uitgebreide rechtsapparaat met haar Vrederechten, Rechtbanken van Eerste Aanleg en van Koophandel, Hoven van Beroep en van Assisen, Krijsgerechten en het Hof van Cassatie, nog andere instanties recht spraken in België². Zijn opmerkingen over deze *juridictions administratives* of *administratieve rechtscolleges* uit 1880 zijn anno 2006 nog steeds erg pertinent. De auteur vroeg zich af waarom er naast de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht nog andere rechtscolleges bestonden. Welke bevoegdheden bezaten ze? Volgens Picard was het bestaan van de toenmalige rechtscolleges moeilijk verzoenbaar met de principes van de behoorlijke rechtsbedeling. Hij pleitte dan ook voor een reorganisatie van de rechtscolleges (én voor de oprichting van een Raad van State). De bedoeling van dit repertorium is om alvast een tip van de sluier te lichten door een systematisch overzicht van de verschillende rechtscolleges en hun respectieve bevoegdheden te bieden.

De administratieve rechtscolleges, die in principe onder de uitvoerende macht ressorteren, zijn heden ten dage nog steeds omhuld door een waas van geheimzinnigheid, met als spreekwoordelijke uitzondering de Raad van State wellicht. Zo worden de vonnissen van deze rechtscolleges zelden gepubliceerd. Door hun grote diversiteit is het bijzonder moeilijk een algemeen beeld te schetsen. In de rechtsliteratuur wordt de kritiek op hun bestaan en werking niet geschuwd. Toch zijn ze grondwettelijk verankerd. In elke degelijke cursus of handboek publiek recht kan men terugvinden dat de Grondwet de mogelijke geschillen, waarover een rechter zich kan uitspreken in twee groepen opdeelt: enerzijds de betwistingen over burgerlijke rechten, anderzijds betwistingen over politieke rechten. Voor geschillen over burgerlijke rechten zijn de Hoven en Rechtbanken principieel exclusief bevoegd. Geschillen over politieke rechten komen in principe ook voor de

¹ Edmond Picard (1836-1924), doctor in de rechten (ULB), liep stage als advocaat bij de latere Minister Jules Le Jeune, literator en journalist, socialistisch senator van 1894 tot 1908, was meermaals Stafhouder van de Orde der Advocaten, stichtte samen met uitgever Fernand Larcier in 1881 *Le Journal des Tribunaux*, was tevens stichter van de *Libre Academie Picard* en van de *Université Nouvelle*. Na de Eerste Wereldoorlog was zijn publieke rol uitgespeeld. DUPONT, L., Edmond Picard, FIJNAUT, C., *Gestalten uit het verleden*, 97-107.

² PICARD, *Des juridictions administratives*, *Pandectes belges*, dl. IV, 1880, XLV-LXI.

Hoven en Rechtbanken, tenzij de wetgever de bevoegdheid uitdrukkelijk aan een administratief rechtscollege heeft opgedragen. Het grote probleem is dat de meeste handboeken het bij deze bondige uitleg houden. Op die manier omzeilen ze een fundamenteel probleem nl. het feit dat er geen duidelijke definitie bestaat van de burgerlijke en politieke rechten. Maar hierover verder meer.

Kan de burger een administratieve beslissing aanvechten en tot welke rechter moet hij zich hiervoor wenden? Precies in de rechtsbescherming van de burger tegen het bestuursapparaat spelen de administratieve rechtscolleges een voorname rol. In een rechtsstaat moet ook de uitvoerende macht de wet naleven. Het kan ongeloofwaardig overkomen maar de overheid zelf moet haar burgers beschermen tegen de willekeur van de uitvoerende macht. In principe moet het systeem zo zijn georganiseerd dat de burger bij de ene macht bescherming kan vinden tegen de andere. Degelijke rechtsbescherming wordt slechts geboden wanneer de beslechting van een geschil wordt toevertrouwd aan een onafhankelijke (scheids)rechter die met zijn beslissing het onrechtmatig overheidsoptreden ongedaan kan maken. Er wordt wel eens gesteld dat de volwassenheid van een staat en zijn eerbied voor de burger zich laten meten aan de graad van volkomenheid van deze rechtsbescherming. Er bestaan verschillende manieren om deze te bieden. Zo werd in Frankrijk voor de geschillen van bestuur de Conseil d'État opgericht, wat leidde tot de ontwikkeling van een specifiek administratief recht. Door de strikte scheiding tussen publiek- en privaatrecht is het in Frankrijk aan de gewone rechter in beginsel verboden kennis te nemen van bestuursgeschillen. In Groot-Brittannië is de administratie in beginsel zoals iedere burger onderworpen aan de jurisdictie van de gewone rechter. Het Belgisch systeem lijkt op een compromis tussen het Frans systeem met zijn Raad van State en het Britse systeem met de algemene bevoegdheid van de gewone rechter³.

De administratieve rechtscolleges zijn niet of nauwelijks bekend bij historici. De bestaande literatuur is van de hand van juristen die meestal geen aandacht hebben voor de ontstaanscontext of de evolutie van de organisatie, noch een totaalbeeld op lange termijn bieden. Om deze leemte op te vullen vertrekt ons onderzoeksproject van een historische invalshoek en concentreert zich op de geschiedenis, de organisatie, de bevoegdheden en de werking van de verschillende rechtscolleges. In het achterhoofd dient men te houden dat de meeste van deze rechtscolleges niet permanent zitting houden. Meestal leiden

³ MAST, *Geschillen van bestuur*, 9-15. LEMASURIER, *Le contentieux administratif en droit comparé*. VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 99-151 bieden een goed overzicht van het systeem van administratieve rechtbanken in onze buurlanden. Opgemerkt zij dat er nu ook in Groot-Brittannië een aantal administratieve rechtscolleges opgericht worden.

ze een sluimerend bestaan en vergaderen ze slechts enkele keren per jaar in het gebouw van de verantwoordelijke administratie. Ze zijn doorgaans samengesteld uit een magistraat-voorzitter, een aantal experts of ambtenaren. Doorgaans neemt een ambtenaar van het bevoegde ministerie het secretariaat waar en is hij verantwoordelijk voor de bewaring van het archief.

Het doel van deze studie is een omvangrijke en complexe opdracht. Weinig juristen hebben zich eraan gewaagd een overzicht te geven van de administratieve rechtbanken. De administratieve rechtspraak in België vormt op zijn zachtst gezegd een ongeordend geheel: er bestaan tientallen rechtscolleges in de meest uiteenlopende gebieden. Voornamelijk rechtsgeleerden betitelden de administratieve rechtscolleges als "een zeer bonte verzameling", "een haast onoverzichtelijk gamma", "een wildgroei", "een doolhof", "cette mosaïque juridictionnelle, faite d'organes disparates et créés occasionnellement", "système incohérent et chaotique", "une remarquable impression de désordre et d'incohérence" en "zonder enige planmatigheid, zeer ongelijkelijk en naar omstandigheden opgericht". Over het precieze aantal rechtscolleges doen de meest uiteenlopende cijfers de ronde. De betrouwbaarste gegevens vinden we in de studies van Moureau en Vande Lanotte. Moureau schat het aantal in 1967, voor de gerechtelijke hervorming, op 250. Vande Lanotte spreekt in 1995 van een 65-tal. De moed zonk ons in de schoenen door Coppens die letterlijk schreef dat "het opstellen van een inventaris onbegonnen werk is"⁴.

Deze instellingenstudie kan vrij saai en juridisch overkomen, maar de lezer dient goed voor ogen te houden dat de administratieve rechtscolleges beslissingen nemen over zaken die een grote impact kunnen hebben op het dagelijkse leven van de burger. Zo velden de Militieraad, de Herkeuringsraad en de Raad voor Gewetensbezwaren uitspraak over de aanvragen tot vrijstelling van legerdienst respectievelijk om morele, medische redenen of uit gewetensbezwaar. Zij beslisten dus of men al dan niet legerdienst moest doen. Bij de Vaste Beroepscommissie voor de Vluchtelingen kan men in beroep gaan tegen de beslissing tot erkenning als politiek vluchteling. De Commissies voor Voorwaardelijke Invrijheidstelling beslisten over de voor-

⁴ In resp. volgorde: ALEN, *Algemene beginselen*, 240. SUETENS, *Administratief recht*, 42. VANDEKERCKHOVE, *Geschillen van bestuur*, 29. DELPEREE, Is de oprichting van administratieve rechtbanken in België gewenst? *TBP*, 1977, 255. VELU, La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir exécutif, 74. STASSEN, Introduction à l'étude de la réforme du contentieux administratif, *RJDA*, 241. LESPEL, Les juridictions administratives du premier degré: *Annales de droit et de sciences politiques*, 317. SENELLE, *Grondwet*, 353. MOUREAU, La réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré, *RJDA*, 66. COPPENS, Voor wanneer administratieve rechtbanken in België? *RW*, 912.

waardelijke vrijlating van gedetineerden. De Commissies tot Bescherming van de Maatschappij oordelen of een persoon al dan niet geestesgestoord is en beoordelen de vrijlating van geïnterneerden. Indien men niet akkoord gaat met bepaalde examenbeslissingen kan men zich vanaf 2005 wenden tot de Raad voor Studievoortgangsbepalingen. De Raad voor de Mededinging beslist of er sprake is van misbruik van economische machtspositie. Had men geen recht op sociale uitkeringen zoals pensioen, werkloosheidsuitkering of studietoelagen, dan kon men lange tijd beroep aantekenen bij een administratief rechtcollege. Het praktisch belang van deze organen in het gewone leven wordt mooi geïllustreerd in een merkwaardig boekje van Geert Van Istendael en Johan Vande Lanotte getiteld *De Procedure*⁵.

2. WELKE RECHTER IS BEVOEGD?

De rechtzoekende burger zal zich tot de juiste rechtsinstantie moeten wenden, voorwaar geen eenvoudige zaak. Ten eerste moet men zich afvragen of men te maken heeft met een subjectief of een objectief contentieux. Een subjectief recht is een recht dat bestaat in hoofde van een rechtssubject wanneer dit van een ander rechtssubject het stellen van een bepaalde handeling of het zich daarvan onthouden, kan eisen op grond van een norm van het objectief recht die laatstgenoemd rechtssubject daartoe rechtstreeks verplicht, en waarbij het rechtssubject dat de uitvoering van die verplichting eist een voldoende eigen belang heeft bij die uitvoering. In de verhouding burger-overheid bezit de burger een subjectief recht t.o.v. de overheid wanneer de overheid een gebonden bevoegdheid heeft, d.i. wanneer de norm van het objectief recht de inhoud of het voorwerp bepaalt van een beslissing die de overheid moet nemen van zodra de gestelde voorwaarden vervuld zijn, zodra de burger op grond van die norm van de overheid een welbepaald gedrag kan eisen. Subjectieve geschillen hebben een subjectief recht van de burger als voorwerp. Objectieve geschillen betreffende de legaliteit of de eerbiediging van normen van het objectief recht. Dergelijke geschillen worden bij wet aan administratieve rechtcolleges opgedragen (b.v. beroep tot nietigverklaring van administratieve rechtshandelingen bij de Raad van State of tuchtrechtcolleges van de Orden).

De subjectieve rechten worden opgedeeld in burgerlijke en politieke rechten. Grondwetsartikel 144 kent aan de Hoven en Rechtbanken van de rechterlijke macht de exclusieve rechtsmacht toe kennis te nemen van geschillen over

⁵ VAN ISTENDAEL en VANDE LANOTTE, *De procedure*.

burgerlijke rechten⁶. Artikel 145 van onze Grondwet verleent aan de wetgever de mogelijkheid om geschillen over politieke rechten aan de rechterlijke macht te onttrekken. In navolging van André Mast gingen de rechters van de Raad van State, het Hof van Cassatie en het Arbitragehof steeds uit van het vermoeden van grondwettigheid. Telkens wanneer de wetgever een geschil omtrent een bepaald recht aan een administratief rechtscollege toeweest, was er noodzakelijkerwijze sprake van een politiek recht. Dit noemt men het zogenaamd organiek criterium (zie verder). In feite gebruikte Mast hier - ongetwijfeld om pragmatische redenen- een cirkelredenering die niet toelaat a priori aan te geven welke rechten als politiek kunnen worden bestempeld. Op deze manier zou de wetgever elk mogelijk recht als een politiek recht kunnen beschouwen⁷.

In het belangrijk arrest van 18 maart 1997 veranderde het Arbitragehof van mening en stapte af van het organiek criterium. Waarover handelde de zaak? De Raad van State stelde de prejudiciële vraag aan het Arbitragehof of het asielcontentieux, dat toegekend werd aan de Vaste Beroepscommissie voor de Vreemdelingen (een administratief rechtscollege), betrekking heeft op politieke of op burgerlijke rechten. En was er in het laatste geval geen sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel vermits alle geschillen omtrent

⁶ Art.144 (voor de grondwetscoördinatie van 1992-93 was dit art.92): "Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken". Het artikel werd geïnspireerd op artikelen 165, 166 en 183 uit de grondwet van 1815: "Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortvloeiende regten, over schuldvordering of burgerlijke regten, behoren bij uitsluiting tot de kennis van de regterlijke magt. Het beleid der criminele justitie wordt bij uitsluiting aan de provinciale hoven en regtbanken, welke oprigting daartoe zal nodig worden bevonden, toevertrouwd. De regterlijke macht wordt alleen uitgeoefend door regtbanken, welke bij of ten gevolge deze grondwet worden ingesteld". VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, 462-475. PAS, *De grondwet*, 197-199. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht*, 289-291. SENELLE, *Grondwet*, 348. THONISSEN, *Constitution belge annotée*, 263-275. MAST, *Geschillen van bestuur*, 42-48.

⁷ Art.145 (vroegere art.93): "Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij wet gestelde uitzonderingen". Deze bepalingen werden ontleend aan art.187 van de grondwet van 1815: "De wet regelt de judicature wegens geschillen en overtredingen op het stuk van de belastingen zonder onderscheid". Door deze bepaling kon de Staten-Generaal de beslechting van fiscale geschillen onttrekken aan de rechterlijke macht. VELAERS, *Grondwet*, 462-475. PAS, *Grondwet*, 145-146. RIMANQUE, *Grondwet*, 292-293. SENELLE, *Grondwet*, 349-351. Tussen haakjes kunnen we vermelden dat art.145 verscheidene malen in de verklaring tot herziening van de grondwet opgenomen werd. Ter verantwoording werd gewezen op "de grote onzekerheid die heerst ten aanzien van de betekenis en de omschrijving van de begrippen politieke en burgerlijke rechten. De commissie heeft geoordeeld dat er gronden zijn om een einde te maken aan de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsproblemen, die de werking van de justitiële en administratieve rechtbanken vertragen en bemoeilijken en ernstig nadeel opleveren voor de rechtsonderhorigen" (Gedr. St. Kamer, 1964-65, 993/1, 13-14 en in zelfde zin Gedr. St. Sen. 1978-79, 476/5, 20-21).

burgerlijke rechten tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoren? Het Arbitragehof antwoordde dat de "beslissingen over de verzoeken tot erkenning als vluchteling beslissingen over een politiek recht zijn, vermits de overheid hier optreedt in uitoefening van een functie die in verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de staat". De wetgever kan dergelijke beslissingen dus terecht toekennen aan een administratief rechtscollege. Het belang van dit arrest ligt vooral in het feit dat het Arbitragehof zich voortaan (via de grondwetsartikelen 10 en 11) bevoegd acht om "te onderzoeken of de wetgever, door het geschil aan een administratief rechtscollege toe te vertrouwen, deze rechten wel terecht op impliciete wijze als politieke rechten heeft beschouwd".

Grondwetspecialist André Alen wees in zijn commentaar op dit arrest op de mogelijk verstrekkende gevolgen van het feit dat het Arbitragehof kan nagaan of de wetgever bepaalde subjectieve geschillen niet ten onrechte aan de burgerlijke rechter ontnemt. Volgens Alen zouden er in de toekomst wel eens meer dergelijke, prejudiciële vragen kunnen gesteld worden. Dit zou kunnen leiden tot het ongrondwettelijk verklaren van bepaalde rechtscolleges (van wie moeilijk hard te maken is dat zij uitspraak doen over politieke rechten)⁸. In de volgende jaren werden inderdaad enkele dergelijke zaken aanhangig gemaakt. In het arrest nr. 133/2001 onderzoekt het Arbitragehof of de Commissie van Beroep bij de Dienst voor Geneeskundige Controle van het RIZIV uitspraak doet over politieke rechten. Het antwoord luidt bevestigend daar de Commissie optreedt "in uitoefening van een functie die in een verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de staat". De wetgever kon hiervoor dus een rechtscollege oprichten. Uitgaande van het materieel criterium (zie verder) herhaalde het Arbitragehof dezelfde (stereotiepe) formulering ook in de arresten 26/2002, 23/2003 en 49/2003.

Tot slot stelt grondwetsartikel 146 dat elk rechtsprekend orgaan door de wetgever moet worden opgericht⁹. Rechtscolleges die niet door of krachtens een wet, maar door een koninklijk besluit of decreet zijn ingesteld zijn bijgevolg ongrondwettelijk. De opeenvolgende staatshervormingen (1980-

⁸ Arbitragehof arrest nr. 14/1997 van 18/03/1997. ALEN, De controle van het Arbitragehof op de wettelijke kwalificatie van politieke rechten in de zin van art.145 GW: meer rechtsbescherming maar minder rechtszekerheid, *RW*, 1996-97, 1423-1428. BLERO, Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution. Observations relatives à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage 14/97, *APT*, 1997, 233-279.

⁹ Art.146 (vroegere art.94): "Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Geen buitengewone rechtbanken of commissies kunnen in het leven worden geroepen". De tweede zin werd overgenomen van art.57 van de Franse grondwet van 1830. VELAERS, *Grondwet*, 476-485. PAS, *Grondwet*, 146-147. RIMANQUE, *Grondwet*, 294. SENELLE, *Grondwet*, 352-359.

1988) creëerden problemen voor alle administratieve jurisdicties die bevoegd waren voor aangelegenheden die gecommunautariseerd werden. Ondanks deze grondwetsbepaling hebben diverse decreetgevers, via het gebruik van een aantal achterpoortjes, toch een aantal rechtscolleges ingesteld: de Disciplinaire Commissie en Disciplinaire Raad voor Medisch Verantwoorde Sportbeoefening, de Vlaamse Geschillenraad voor Radio en Televisie, de Raad van Beroep voor Studietoelagen van de Vlaamse Gemeenschap, van de Franse Gemeenschap en van de Duitstalige Gemeenschap, de Beroepscommissie van het Speciaal Onderstandsfonds van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap. Het Arbitragehof oordeelde dan ook in het arrest 25/97 dat de Vlaamse decreetgever zijn bevoegdheden overschreed door de oprichting van de Beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (bij decreet van 27 juni 1990). Dit administratief rechtscollege deed uitspraak over geschillen betreffende de beslissingen van het Vlaams Fonds i.v.m. het verlenen van allerlei vormen van bijstand aan gehandicapten. Omdat de grondwet niet toeliet aan de decreetgever administratieve rechtscolleges op te richten, verklaarde het Arbitragehof dat de oprichting van de Beroepscommissie de bevoegdheidsverdeling tussen de staat, de Gemeenschappen en Gewesten schond. De decreetgever verving de Beroepscommissie in allerijl door een adviescommissie met beroepsmogelijkheid bij de Arbeidsrechtbank¹⁰.

Om dergelijke problemen te vermijden, werden tijdens de staatshervorming van 1993-94 de artikelen 10 en 19 van de Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen zodanig aangepast dat Gemeenschappen en Gewesten op grond van hun impliciete bevoegdheden, domeinen kunnen betreden die tot dan toe door de Grondwet exclusief aan de federale wetgever waren voorbehouden. Vanaf 30 juli 1993 kunnen ook decreetgevers administratieve rechtscolleges oprichten, weliswaar onder de strenge voorwaarden die het Arbitragehof hieraan koppelt. De decreetgevers mogen het terrein van de federale wetgevers in dit geval slechts betreden wanneer de oprichting van een rechtscollege door de decreetgever noodzakelijk wordt geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschap of het Gewest. Bovendien stelt het Arbitragehof in haar rechtspraak dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling moet lenen en dat de oprichting van het rechtscollege slechts een marginale weerslag mag hebben op de federale bevoegdheden. Als gevolg van de (mini-)staatshervorming in 2001 werd de

¹⁰ Ook de Raad van State bepaalde dat een krachtens een wet ingesteld rechtscollege door de Vlaamse decreetgever niet mocht worden vervangen door een eigen rechtscollege (RvSt. Vzw Medisch Instituut Menen, nr. 41.909 van 8/02/1993). Zie ook de vermelde teksten.

bepaling "na de inwerkingtreding van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen" ingevoegd in het bewuste artikel 19. Hierdoor wordt een onderscheid gemaakt tussen de voorbehouden aangelegenheden die vervat zijn in de bepalingen van de grondwet die dateren van voor en na de staats hervorming van 1980. Voor wat betreft de bepalingen van de grondwet die dateren van na de staats hervorming moet aan het woord "wet" in beginsel een bevoegdheidsverdelende betekenis worden verleend (lees: federale wet). Voor grondwetsbepalingen die dateren van voor 1980 is het evident dat de grondwetgever zich op dat ogenblik niet bewust kan zijn geweest van het bevoegdheidsverdelend aspect van de uitdrukking "wet" (lees: ook decreet of ordonnantie). Door dit onderscheid wordt de bevoegdheid van de decreetgever om over te gaan tot de oprichting van administratieve rechtsbanken nogmaals bevestigd en enigszins verhelderd¹¹.

3. DISCUSSIE OVER HET GESLACHT DER ENGELEN

De bevoegdheidsverdeling tussen de gewone rechtbanken en de administratieve rechtscolleges, zoals hierboven geschetst, is allesbehalve eenvoudig en bevordert de efficiëntie van de rechtsbedeling allerminst. Het onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten lijkt kunstmatig en theoretisch. Niemand lijkt te weten wat politieke rechten precies zijn. De Grondwet geeft geen omschrijving van de begrippen en ook in de discussies van het Nationaal Congres kan men geen aanknopingspunt vinden. De rechtspraak en rechtsleer legden wel de nodige ijver aan de dag om tot een begripsomschrijving te komen. Dit resulteerde in weliswaar boeiende, maar academische discussies waaraan onze meest schrandere rechtsgeleerden hun steentje bijdroegen. Aanvankelijk werd het begrip burgerlijk recht eng geïnterpreteerd. Burgerlijk waren enkel de rechten van particulieren in hun onderlinge verhoudingen. In de verhouding tussen particulieren en de overheid bestonden volgens het gros van de 19^e-eeuwse rechtspraak nauwelijks rechten.

Later ontstond de neiging om de rechterlijke macht een exclusieve bevoegdheid te geven en kreeg het burgerlijk recht een ruime invulling en de politieke rechten een zeer beperkte invulling. In het Flandria-arrest van 5 november 1920 heeft het Hof van Cassatie beslist dat de burgerlijke rechten

¹¹ Art.19 BWHI (BS 15/08/1980), gewijz. Bijz. Wet 16/07/1993 (BS 20/07/1993) en Bijz. Wet 13/07/2001 (BS 3/08/2001). Zie ook PAS, De door de grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden, in: ALEN, *De 5^e staats hervorming van 2001*, Brugge, 2002, 54-59. Voor de parlementaire voorbereiding van de BWHI zie SEUTIN, *De nieuwe bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten*, 195-205. Zie ook arr. Arbitragehof nr. 49/2003.

"de private rechten zijn die in het Burgerlijk Wetboek georganiseerd worden en in de aanvullende wetten". Tegelijkertijd werd een enge definitie van de politieke rechten aangehouden¹². De politieke rechten werden op deze wijze beperkt tot het kiesrecht en het recht om verkozen te worden. Volgens Procureur-Generaal Paul Leclercq deed een administratief rechtscollege geen uitspraak over een recht maar over een gunst als het over het verlenen van een sociale uitkering moet beslissen. In het achterhoofd dienen we te houden dat de toenmalige burger betrekkelijk weinig contact had met de staat, bijgevolg kregen de politieke rechten geen ruime opvatting. Globaal kunnen we concluderen dat rechten in verband met het statuut van natuurlijke personen of rechten die uitsluitend de betrekkingen tussen particulieren betreffen (b.v. contracten, verkoop, huur), burgerlijke rechten zijn. Ook zijn de meeste rechtsgeleerden het erover eens dat het *ius tributii* (het recht om niet onrechtmatig belast te worden), het *ius suffragii* (het actief en passief kiesrecht), het *ius honorum* (het recht op benoeming in een openbaar ambt) en het *ius militiae* (het recht om niet onwettig tot militaire verplichtingen te worden gedwongen) politieke rechten zijn¹³.

Op grond van grondwetsartikel 158 is het Hof van Cassatie bevoegd voor de conflicten van attributie, d.w.z. bevoegdheidsconflicten tussen de hoven en rechtbanken en de administratieve rechtscolleges. Deze bevoegdheid wordt geregeld door de artikelen 33 en 34 van de RvSt-wet die het Hof van Cassatie aanduiden als bevoegde instantie om kennis te nemen van een cassatieberoep tegen een arrest van de Raad van State dat uitspraak doet over een exceptie van onbevoegdheid, resp. van een verzoek tot regeling van rechtsgebied.

4. HISTORISCH OVERZICHT

4.1. Het tijdperk van de Franse Revolutie

Tijdens het Ancien Régime regeerde de koning bij de genade Gods. De soeverein vaardigde wetten uit en bestuurde het ambtelijk apparaat naar eigen goeddunken. Hij benoemde de rechters die in des konings naam recht spraken en eventueel speelde de koning zelf rechter. Er bestond een wirwar van

¹² "Les droits politiques au sens de l'article 93 de la constitution sont l'ensemble des droits de participer à l'exercice des pouvoirs qui émanent de la nation, ils appartiennent à l'homme en tant qu'il est citoyen" (Cass, 14/04/1921, Pas, I, 138 en Cass, 11/05/1933, Pas, I, 222 geciteerd in LENAERTS, *Burgerlijke*, 22-23).

¹³ Een goed overzicht van de hele discussie biedt BLERO, *Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la constitution*, *AP(T)*, 1997(21), 4, 233-279 (gebaseerd op zijn onuitgegeven doctoraatsverhandeling). CAMBIER, *Principes*, dl.1, 284-337. LEROY, *Contentieux administratif*, 82-97. MAST, *Geschillen van bestuur*, 54-58.

wereldlijke, kerkelijke, feodale rechtbanken, cijns- en laathoven en jurisdicties van ambachten en universiteiten. De Franse Revolutie brak met de bestaande structuren en voerde een rigide scheiding der machten in, gebaseerd op de ideeën van Montesquieu (zoals uiteengezet in *De l'esprit des lois*). Montesquieu onderscheidde de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Zij moeten zowel toezicht op elkaar houden als samenwerken. De oude rechtbanken, die allerhande fiscale, politieke, sociale en economische hervormingen tegengewerkt hadden, stonden in de ogen van de revolutionairen symbool voor het absolutisme. De vrees dat zij de revolutie zouden dwarsbomen, leidde tot een dominantie van de wetgevende en uitvoerende macht ten nadele van de rechterlijke macht.

De gedachte dat de burger rechtsbescherming moet krijgen tegen handelingen van het bestuur deed zijn voorzichtige intrede. Door de bepalingen van het decreet van 1-5-15 oktober 1789, herhaald in de grondwet van 14 september 1791, kreeg de rechterlijke macht aanvankelijk alle rechtsmacht toegewezen. Het decreet van 16-24 augustus 1790 vormt de basis van de hedendaagse rechterlijke organisatie. In naam van de gelijkheid werden de privileges afgeschaft: alle burgers werden voortaan zonder onderscheid door dezelfde rechtbank berecht. Strafrechterlijke straffen werden opgelegd door een strafrechtbank (tribunal criminel) die samengesteld was uit een twaalfkoppige volksjury door het lot aangeduid (jurés). Op de andere domeinen werden volksjury's afgewezen zodat men opteerde voor nieuwe rechtbanken samengesteld uit verkozen magistraten: politierechtbanken, vredegerechten, rechtbanken van koophandel, rechtbanken van eerste aanleg (tribunaux de district), beroepshoven en een hof van cassatie om de eenheid in de rechtspraak te bewaren. Het experiment van de verkozen rechters werd reeds door de grondwet van het jaar VIII beëindigd (Napoleon verkoos de rechters zelf aan te duiden en poneerde hun onafzetbaarheid). Andere innovaties lagen in het feit dat uitvoerende en rechterlijke functies strikt gescheiden werden, dat er steeds een dubbele aanleg mogelijk was, dat de vonnissen en arresten gemotiveerd moesten zijn en geveld werden "au nom du Peuple Français"¹⁴.

De bevoegdheid van de rechtbanken werd door de Conventie ingeperkt via het Conflictendecreet van 16 Fructidor van het jaar III (2 september 1795). Alle zaken waarbij de administratie of ambtenaren betrokken waren, werden aan de rechtsmacht van de rechtbanken onttrokken, tenzij de overheid de

¹⁴ Décret du 1-5-15 octobre 1789 contenant les articles constitutionnels sur la nature du gouvernement, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Constitution française du 3-14 septembre 1791 (Pas, 1^e série, dl.1, 239-257). Décret du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire (Pas, 1^e série, dl.1, 310-333).

uitdrukkelijke toestemming gaf¹⁵. Bedoeling was in de eerste plaats paal en perk te stellen aan de vele geschillen veroorzaakt door de invoering van de revolutionaire belastingen (die de schatkist in slechte papieren brachten). Deze geschillen werden voortaan beslecht door het staatshoofd zelf, na advies van de Conseil d'État¹⁶. Dit noemt men het systeem van de "garantie administrative". Paradoxaal liggen hier ook de wortels van de latere administratieve rechtscolleges. Johan Vande Lanotte verwoordt het kernachtig: "Rechtspreken werd geïnterpreteerd als het beslechten van geschillen tussen particulieren of omgekeerd gesteld 'juge l'administration, c'est administrer'. Deze leemte in de geschillenbeslechting werd opgevuld door de administratie zelf die hierdoor rechter en partij werd. Door het systeem van de 'administration-juge' werd het actief bestuur almachtig, vermits zij over haar eigen daden moest oordelen en enkel onderworpen was aan politieke controle. Door de rechter te integreren in het bestuur is hij geen vreemde meer die zich inmengt met de administratieve overheidsdaden maar een orgaan van het bestuur zelf dat belast is met het intern toezicht op de administratieve handelingen"¹⁷.

Een typerend voorbeeld hiervan zijn de Departementsbesturen. In uitvoering van de wet van 9-11 september 1790 werd binnen het Departementsbestuur een speciaal bureau opgericht om uitspraak te doen over de administratieve geschillen i.v.m. de directe belastingen, geschillen tussen de overheid en de aannemers van openbare werken en betwistingen met particulieren wiens gronden door de overheid voor de aanleg van wegen en kanalen werden onteigend. Vermits de Zuidelijke Nederlanden per 1 oktober 1795 door Frankrijk geannexeerd werden, was de Franse wetgeving ook in onze gewesten van kracht. Later werd deze rechtsprekende taak overgenomen door de rechtsopvolger van het Departementsbestuur nl. de Prefectuurraad (Conseil de Préfecture). Conform de wet van 28 Pluviôse van het Jaar VIII (14 februari 1800) beslechtte de Prefectuurraad de geschillen i.v.m. directe belastingen, moeilijkheden tussen de administratie en de openbare aannemers, geschillen over de vergoeding van de onteigende eigenaars, onenigheden over de

¹⁵ Décret du 16 Fructidor an 3 qui défend aux tribunaux de connaître des actes d'administration et annule toutes procédures et jugemens intervenus à cet égard (Pas, 1^e série, dl.7, 33-40). Volgens het décret du 21 Fructidor an 3 relatif aux fonctions des corps administratifs et municipaux regelde de Minister van Justitie en het Uitvoerend Directoire de onderlinge bevoegdheidsconflicten (Pas, 1^e série, dl.7, 44-46). Voorbeelden: Arrêté du 2 Germinal an 5 qui ordonne la dénonciation au tribunal de cassation, de deux jugemens rendus par les tribunaux civils dans une affaire du ressort des autorités administratives (Pas, 1^e série, dl.7, 553-555) en Arrêté du 5 Fructidor an 9 relatif à un conflit d'attribution entre les autorités administrative et judiciaire du département de la Somme (Pas, 1^e série, dl.11, 2-3).

¹⁶ ALEN, *Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht*, dl.1, 525-536.

¹⁷ VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 15.

verkoop van nationale goederen, geschillen over de verdeling van de onderhoudskosten van kanalen of onbevaarbare waterlopen, betwistingen inzake de schade toegebracht aan de grote wegen en geschillen betreffende het gebruik van gemeentelijke gronden en bossen. Deze rechtsprekende opdracht zou in de loop der jaren uitgebreid worden in de figuur van de Gedeputeerde Staten (1815-30) en de Bestendige Deputatie van de provincie (1830-heden)¹⁸. Hoewel er reeds een Conseil d'État bestond, kunnen we dit moeilijk als een administratief rechtscollege beschouwen. Het was een college dat advies verschafte over wetsontwerpen en administratieve geschillen, maar de Consul en later de Keizer hadden steeds het laatste woord.

4.2. De periode van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden

Na het Congres van Wenen werden de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden samengevoegd in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. De grondwet van 1815 kende de koning zeer ruime bevoegdheden toe. Vermits de ministers alleen aan hem verantwoording verschuldigd waren, regeerde Koning Willem I spoedig als een verlicht despoot. Thorbecke typeerde het Verenigd Koninkrijk als een "napoleontisch gereguleerde staat met een constitutionele gevel". Ook hier was de Raad van State een louter adviesorgaan van de Koning die autonoom besliste, maar als reactie op bepaalde misbruiken werd het Franse systeem van de "garantie administrative" opgeheven (in feite reeds in 1814). Botsingen tussen rechter en administratie bleven niet uit en enkele rechtszaken veroorzaakten grote deining in ambtenarenkringen. Spoedig gingen stemmen op om een einde te maken aan "de aanmatiging van de rechterlijke autoriteiten die het openbaar gezag miskennen". Onder druk van de uitvoerende macht gooide Willem I het roer radicaal om en voerde het oude stelsel opnieuw in met het Conflictenbesluit van 5 oktober 1822. De rechterlijke controle zou immers een efficiënt bestuur verhinderen. De provinciegouverneurs konden conflicten (een soort veto) opwerpen wanneer een bestuur of bestuurder voor de rechtbank werd gedaagd, waarna de Koning de zaak zelf beslechtte, na advies van de Minister van Justitie en de Raad van State. De rechtbanken verklaarden zich onbevoegd telkens als de administratie in een procedure

¹⁸ Decreet van 6-11 september 1790 betreffende de procedure voor de administratieve en gerechtelijke autoriteiten inzake belastingen, openbare werken, handel en tot afschaffing van de oude hoven en rechtbanken (Pas, 1^e série, dl.1, 359-361). Wet van 28 Pluviôse jaar VIII betreffende indeling van het Franse grondgebied en de administratie (Pas, 1^e série, dl.10, 78-116). Zie ook de tekst over de Bestendige Deputatie. CHEVALLIER, *L'élaboration historique*, 65-84. DE FOOZ, *Droit administratif*, 238-260. BELINFANTE, *Kort begrip van het administratief recht*, 93-97. VAN DER STICHELE, *Administratieve rechtspraak in België*, 381-383. LENAERTS, *Burgerlijke*, 23-27. LUST, *Rechtsherstel*, 62-63. BERTX, *Rechtsbescherming*, 55-56.

betrokken was. De rechtsbescherming tegen onwettig overheidsoptreden bleek op die manier uiterst miniem en het stelsel gaf aanleiding tot de nodige misbruiken¹⁹.

4.3. De geboorte en uitbouw van de Belgische Staat

Door de autoritaire politiek van Willem I groeide in de Zuidelijke Provincies het verzet bij de liberalen en de katholieken. Na de schermutselingen tijdens de legendarische Septemberdagen van 1830 en de aarzelende reactie van Willem I daarop, werd een Voorlopig Bewind gevormd dat op 4 oktober 1830 de onafhankelijkheid van België uitriep. Een grondwetscommissie, met als belangrijkste leden E.C. de Gerlache, Ch. De Brouckère, J.B. Nothomb, J. Lebeau, P. Devaux en P.F. Van Meenen, kreeg de opdracht een ontwerp van grondwet voor te bereiden. Op 3 november 1830 vonden verkiezingen plaats voor een grondwetgevende vergadering: het zgn. Nationaal Congres. Dit Congres zou gedurende de twee volgende maanden de nieuwe Grondwet bediscussiëren en op 7 februari 1831 aannemen en bekrachtigen. De Belgische Constituanten reageerde tegen de willekeur en de misbruiken van de voorgangers en versterkte de wetgevende macht door de invoering van een parlementaire monarchie. In de ogen van de Belgische revolutionairen stond de Raad van State symbool voor de koninklijke almacht van Willem I en bijgevolg werd de Raad afgeschaft (de heroprichting zou heel wat voeten in de aarde hebben). De rechterlijke macht kreeg de voorname taak de uitvoerende macht te controleren. De Grondwetgever wilde ingaan tegen het systeem van de "administration-juge" en verklaarde de hoven en rechtbanken bevoegd voor alle geschillen omtrent subjectieve rechten. Bij wijze van uitzondering kon de beslechting van geschillen over politieke rechten aan administratieve rechtscolleges toevertrouwd worden, zoals reeds vermeld²⁰.

Paul Van Orshoven heeft de ontstaanscontext van dit fameuze grondwetsartikel 145 op overtuigende en minutieuze wijze ontrafeld in zijn doctoraatsverhandeling. Uit de discussies in de Volksraad, belast met het goedkeuren van de nieuwe grondwet, blijkt dat de uitzondering enkel bedoeld was voor geschillen over directe belastingen. Het voorstel van de

¹⁹ AR du 5/10/1822 contenant des dispositions à l'égard des conflits d'attribution entre les autorités administratives et judiciaires (Pas, 2^e série, dl.7, 135-136). Het conflictenbesluit werd spoedig gecontesteerd en daarom in 1844 afgeschaft. DRION, *Administratie contra rechter*. LENAERTS, *Burgerlijke*, 27-34. ALEN, *Rechter en bestuur*, 724-729. LUST, *Rechtssherstel*, 63. BERX, *Rechtsbescherming*, 56-57.

²⁰ LENAERTS, *Burgerlijke*, 34-40. LUST, *Rechtssherstel*, 64-65, BERX, *Rechtsbescherming*, 57-61. Meer achtergrond over de totstandkoming van de grondwet in het nog steeds lezenswaardige artikel van GILISSEN, *La constitution belge de 1831: ses sources, son influence*, *Res Publica*, 1968(10), 5, 107-141.

Grondwetscommissie voorzag dat alle geschillen over politieke en burgerlijke rechten tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren, behoudens bij wet vastgelegde uitzonderingen. Dit voorstel werd goedgekeurd in de 1^e, 2^e, 3^e, 5^e, 6^e, 7^e en 9^e afdeling van het Nationaal Congres. De 4^e afdeling wenste alle burgerlijke en politieke rechten exclusief aan de rechterlijke macht toe te kennen (voorstel Forgeur). De 10e afdeling stelde voor de bepaling "behoudens de bij wet vastgelegde uitzonderingen" te vervangen door de volgende bepaling: "de wet regelt de beslechting in verband met belastinggeschillen". De centrale afdeling stelde voor de gewone rechtbanken exclusief bevoegd te maken voor de burgerlijke geschillen, maar toe te laten dat er voor politieke geschillen bij wet uitzonderingen konden worden voorzien omdat men het "nuttig" achtte bepaalde fiscale geschillen niet door de rechtbanken te laten beslechten. Deze bepaling werd uiteindelijk goedgekeurd. De reden daartoe was dat in 1831 bijna alle directe belastingen omslagbelastingen waren: de belastingopbrengst werd vooraf bepaald en omgeslagen over de belastingplichtigen. Wanneer één belastingplichtige zijn aandeel met succes zou weten te betwisten voor de rechter, bracht dit de vooropgestelde opbrengst in het gedrang en moest er een nieuwe repartitie worden gedaan. Precies omdat dit gevolgen zou meebrengen voor een hele reeks belastingplichtigen, werd de beslechting van meet af aan toevertrouwd aan de administratie die de repartitie had doorgevoerd, wat trouwens ook tijdens de Franse en Nederlandse periode het geval was.

Waarom gebruikte de grondwetgever dan niet de term (omslag)belastingen i.p.v. politieke rechten? Omwille van het cijnskiestelsel werd het bestuur dat de geschillen over omslagbelastingen beslechtte ook rechter van de betwistingen omtrent de samenstelling van de kiezerslijsten. Het fiscaal en het electoraal contentieux waren immers innig verbonden. Het *ius tributum* was in die tijd nog een echt "recht" om belastingen te betalen. Vanaf een bepaald bedrag leverde dit immers stemrecht of later een bijkomende stem op. Als een belasting werd betwist, betrof dit dan ook veelal gevallen waarin het gevorderde bedrag te laag werd geacht, met alle electorale gevolgen van dien. Het was aangewezen deze geschillen door dezelfde rechter te laten beslechten. De grondwetgever gebruikte voor de beoogde uitzondering het ruimer criterium "geschillen over politieke rechten"²¹. Dit begrip ging in de loop der jaren een eigen leven leiden, los van het oorspronkelijk doel. De wetgever maakte er handig gebruik van om talrijke geschillen aan de rechterlijke macht te onttrekken.

²¹ HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, dl.4, 95. VAN ORSHOVEN, *Ontwikkelingen in de beslechting van bestuurlijke geschillen in België*, 54-63 en 154-187. LUST, *Rechtsherstel*, 64-67.

Door een afwijkende interpretatie van het principe van de scheiding der machten, zoals vastgelegd in de grondwet, werd de bevoegdheid van de rechterlijke macht echter uitgehold. Volgens Cyr Cambier moet men de oorzaak hiervan zoeken bij de bekende Franse rechtsgeleerde Henrion de Pansey wiens opvattingen grote aanhang verworven in de Belgische rechtswereld²². Henrion de Pansey verdedigde de "garantie administrative": volgens hem behoorden de betwistingen met de administratie tot de bevoegdheid van de administratie zelf. Telkens wanneer een rechtzoekende de bescherming van de rechter vroeg tegen een administratieve rechtshandeling verklaarde de rechterlijke macht zich onbevoegd om kennis te nemen van geschillen tussen particulieren en de overheid. Deze geschillen werden in de administratie zelf opgelost door een administratief beroep en in uitzonderlijke gevallen werd een speciale commissie ingesteld. De eerste "ontginners" van ons publiek recht, de professoren Charles De Brouckère en François Tielemans, wijzen er in hun monumentaal opgezette, maar onafgewerkte *Répertoire de l'Administration* op, dat de overheid om dergelijke bestuursgeschillen op te lossen adviescommissies heeft ingesteld die men doorgaans geschillenraad (conseil de contentieux) noemde²³. Een willekeurige steekproef in de *Annuaire Administratif et Judiciaire* leert ons inderdaad dat er in de negentiende eeuw binnen elk ministerie verscheidene diensten waren die het woord contentieux in hun benaming voerden. Deze bij KB opgerichte comités en diensten waren echter geen administratieve rechtscolleges. Ze formuleerden adviezen over bestuursgeschillen en wetgeving of handelden zgn. administratieve beroepen af. Hun bestaan wees wel op de noodzaak aan gespecialiseerde organen voor de beslechting van bestuursgeschillen.

Enkele administratieve rechtscolleges die opgericht waren tijdens de Franse en Hollandse periode bleven behouden, zoals de reeds aangehaalde Bestendige Deputatie, de Werkrechtersraden die de kleine, dagdagelijkse geschillen tussen patroons en arbeiders oplosten en de Militieraden die oordeelden over de motieven tot dienstvrijstelling en over de medische geschiktheid van de dienstplichtigen. Daarnaast heeft de Belgische wetgever,

²² ALEN, *Rechter en bestuur*, dl.1, 620-627. Pierre-Paul Henrion de Pansey (1742-1829): in 1763 advocaat bij het Parlement van Parijs, verwierf grote roem als specialist in het feodaal recht, sinds 1800 lid van het Hof van Cassatie waarvan hij voorzitter (1809) en eerste voorzitter (1828) werd, schreef zijn bekende *De l'autorité judiciaire en France* in 1810, werd erg geapprecieerd door Napoleon vermits hij benoemd werd tot staatsraad en een aantal eretitels kreeg (*Dictionnaire de biographie français*, Parijs, 1989, 173-176). Volgens Procureur-Generaal Leclercq was hij "pour les juriconsultes belges la plus dangereuse des sirènes" (LECLERCQ, P. concl. bij arr. Cass, 5/11/1920, Pas, 1920, I, 195).

²³ DE BROUCKERE, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, dl.1, 406-407.

wanneer de belangen van de burger frappant met die van de overheid in conflict kwamen, voorzichtig gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om administratieve rechtscolleges op te richten. Zo doorbrak de wetgever de immuniteit van het bestuur gedeeltelijk. Gedurende de hele 19^e eeuw functioneerden slechts een vijftiental rechtscolleges. Het eerste Belgische rechtscollege was het Rekenhof dat reeds in 1830 opgericht werd. Deze instelling kreeg van de grondwetgever de taak de ontvangsten en uitgaven van de staat te controleren. Naast een aantal administratieve taken die hiermee samenhangen, kreeg het Rekenhof tevens een belangrijke rechtsprekende bevoegdheid ten aanzien van de rekenplichtige ambtenaren. Indien bij verificatie van de rekeningen onwettigheden of onregelmatigheden werden vastgesteld in het kader van het beheer van de rekenplichtigen of in het kader van de uitgavenbeslissingen van de ordonnateurs, kon het Rekenhof via arresten deze sommen terugvorderen en eventueel een boete, een tijdelijke schorsing of het ontslag opleggen (wat heden ten dage nog steeds het geval is).

De Mijnraad, die in 1837 opgericht werd, bezat een jurisdictionele bevoegdheid i.v.m. het verlenen van mijnconcessies. Na de ondertekening van het befaamde Verdrag der XXIV Artikelen in 1839 erkende Nederland de Belgische Staat en werd vrede gesloten tussen de buurlanden. Een aantal heikele zaken moest nog via een bijkomend verdrag geregeld worden. Zo was er het probleem van de onderlinge verdeling van de staatsschuld die dateerde van voor 1830. Op 5 november 1842 werd hieromtrent een nieuw verdrag gesloten. In uitvoering hiervan werd een Liquidatiecommissie ingesteld om uitspraak te doen over de geschillen i.v.m. de vereffening van schuldvorderingen aangegaan door de vroegere Oostenrijkse en Hollandse overheden. Ook de Muntcommissaris (1848) en de Bestuursraad van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (1869) kregen rechtsprekende taken toegewezen.

Naar aanleiding van de beroering ontstaan rond de grootscheepse militaire vestigingswerken in en rond de "nationale vestiging" Antwerpen werd in 1873, na lobbywerk van de Meetingpartij, de Commissie der Militaire Erfdienstbaarheden belast met de uitkering van compensatievergoedingen aan de eigenaars van met erfdienstbaarheden belaste eigendommen. De Herkeuringsraden namen in hetzelfde jaar de taak om in hoger beroep te oordelen over de medische geschiktheid van de dienstplichtigen over van de Bestendige Deputatie. De Belastingdirecteurs kregen in 1881 een rechtsprekende bevoegdheid in verband met de geschillen omtrent directe rijksbelastingen. De Luikse Proefbank voor Vuurwapens oordeelde vanaf 1888 over geschillen tussen wapenfabrikanten of arbeiders werkzaam in de

wapenindustrie en de Proefbank omtrent de vuurvastheid en het ijken van vuurwapens. De Burgerlijke Revisieraden van de Burgerwacht oordeelden over de motieven tot vrijstelling of dispensatie van deelname aan de lokale burgerwacht. Merk op dat de negentiende-eeuwse rechtscolleges vaak bestuursorganen waren die ook rechtsprekende taken toegewezen kregen.

4.4. Het Interbellum

Door de afwezigheid van andere beroepsmogelijkheden was de rechtsbescherming van de burger tegen willekeurige overheidsbeslissingen zo goed als onbestaande. De Raad van State hield in 1830 immers op met bestaan wegens zijn onderdanigheid aan de Hollandse machthebber(s). Hoewel reeds in de negentiende eeuw twee memorabele proefschriften over de gebrekkige inrichting van het Belgisch administratief contentieux verschenen van de hand van (de latere Minister van Justitie) Jules Le Jeune en (de latere voorzitter van het Hof van Cassatie) Alfred Giron, barstte de kritiek op het willekeurig gedrag van de overheidsbesturen pas goed los tijdens het Interbellum. Door de gestage evolutie van "nachtwakerstaat" naar een welvaartstaat, steeg het risico op machtsmisbruik vanwege de uitvoerende macht. Specialisten als René Marcq, Maurice Bourquin (ULB), Henri Velge (UCL) en Louis Wodon (ULB; later kabinetschef van Albert I) uitten in een aantal fundamentele publicaties kritiek op het systeem van de "garantie administrative" en de gebrekkige rechtsbescherming van de burger²⁴. Oplossingen die gesuggereerd werden varieerden van het bevoegd maken van de rechterlijke macht voor administratieve geschillen tot de oprichting van een cour de contentieux administratif of een raad van state. Na de Eerste Wereldoorlog werd onze grondwet herzien om het algemeen enkelvoudig stemrecht (voor mannen) in te voeren. De regering Delacroix-I overwoog om van de gelegenheid gebruik te maken om een cour de contentieux administratif op te richten.

Niet toevallig en waarschijnlijk uit vrees voor de op til zijnde oprichting van de raad van state (die zijn rechtsmacht zou uithollen), kwam het Hof van Cassatie in november 1920 terug op zijn vroeger standpunt wat betreft de kennisneming van geschillen waarbij de overheid betrokken is. In het befaamde Flandria-arrest erkende het Hof het beginsel van de overheidsaansprakelijkheid. De "garantie administrative", zoals gepropageerd in de geschriften van Henrion de Pansey, werd doorbroken vermits het arrest bepaalde dat elk burgerlijk recht onder de bescherming van de rechterlijke macht viel, ongeacht of het door een particulier of een overheid werd

²⁴ MARCQ, *La responsabilité de la puissance publique*. BOURQUIN, *La protection des droits individuels*. VELGE, *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique*. WODON, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*.

geschonden²⁵. Advocaat-generaal Paul Leclercq wees in zijn conclusie op het duidelijk verschil tussen de Franse en Belgische opvatting van de scheiding der machten. Dit onderscheid was trouwens uitvoerig uiteengezet in het in 1920 verschenen werk van Louis Wodon. De oplossing die Wodon suggereerde nl. een uitbreiding van de bevoegdheden van de gewone rechtbanken, werd door het Flandria-arrest deels gerealiseerd en de oprichting van de raad van state gecounterd.

Door deze spectaculaire ommekeer werden de regeringsplannen tijdelijk opgeborgen. Maar niet alle problemen waren opgelost. De rechtbanken beperkten hun wettigheidstoezicht tot loutere vormgebreken en bevoegdheidsproblemen zodat een groot aantal administratieve rechtshandelingen nog steeds aan rechterlijke controle ontsnapten. Om dit te verhelpen was er volgens Henri Velge nood aan een rechtscollege dat administratieve beslissingen kon annuleren en eventueel vergoedingen kon toekennen. In 1930 publiceerde Velge zijn befaamde studie *L'institution d'un Conseil d'État*. De auteur weerlegde systematisch alle bezwaren tegen de oprichting van een dergelijk rechtscollege. Het boek werd positief onthaald in de academische en politieke wereld. Er werden bovendien een aantal wetsontwerpen in die zin neergelegd in het parlement. Om allerhande redenen zou het nog tot 1946 duren vooraleer de wet tot oprichting van de Raad van State goedgekeurd raakte. De Afdeling Wetgeving zou optreden als raadgever van de verschillende wetgevende vergaderingen. De Afdeling Administratie zou als administratief rechtscollege uitspraak doen over bepaalde administratieve geschillen. De veruit belangrijkste taak bestaat erin uitspraak te doen over de beroepen tot vernietiging van administratieve rechtshandelingen (sinds 1991 is ook schorsing mogelijk). Verder bezit hij de volle rechtsmacht over sommige geschillen vastgelegd in de gemeente(kies)wet en een aantal andere wetten, treedt hij op als cassatierechter tegen de beslissingen van de lagere administratieve rechtscolleges, beslecht geschillen inzake bevoegdheidsproblemen en spreekt herstelvergoedingen uit voor buitengewone schade.

Toch was het probleem niet helemaal van de baan. In een tweede beweging handhaafde het Hof van Cassatie (van 1930 tot 1958) een ruime interpretatie van het begrip burgerlijk recht. Om die reden weigerde het Hof van Cassatie,

²⁵ Met het Flandria-arrest maakte het Hof van Cassatie een einde aan het onderscheid tussen de staat als private persoon en als openbare macht: wanneer het bestuur een burgerlijk recht van de burger aantast, begaat het een onrechtmatige daad, waarvoor de gewone rechter bevoegd is (Cass, 5/11/1920, Pas, 1920, I, 239, concl. P. Leclercq). CORNIL, Portée de l'arrêt de cassation du 5 novembre 1920. Sujétion des pouvoirs publics au droit public, *BJ*, 1939, 449. LUST, *Rechtsherstel*, 67-70. ALEN, *Rechter en bestuur*, dl.1, 628-630.

in tegenstelling tot de Raad van State, het jurisdictioneel karakter te erkennen van verschillende commissies over sociale uitkeringen. Zo probeerde het Hof van Cassatie zich te beschermen tegen de beperking (in hun ogen usurpatie) van de rechterlijke macht²⁶. Om te voorkomen dat er administratieve rechtscolleges werden opgericht, en zo geschillen werden onttrokken aan de rechterlijke macht, oordeelde het Hof van Cassatie dat de nieuwe sociale wetten ondergebracht moesten worden bij de burgerlijke rechten. In die zienswijze ontwaarden sommige juristen in ieder subjectief recht een burgerlijk recht: voor Procureur-Generaal Paul Leclercq waren de rechtscolleges ingesteld door de oorlogsschadewet en de pensioenwetten administratieve organen, hoewel de wetgever de bedoeling had een rechtscollege op te richten, vermits cassatieberoep mogelijk was. André Mast bestempelde deze leer als "het fetisjisme van het burgerlijk recht". Hij vervolgde dat "Leclercq zodanig overtuigd was van de voortreffelijkheid van de rechterlijke macht, dat de gedachte van een administratieve rechtsmacht hem ondraaglijk voorkwam"²⁷.

4.5. De uitbouw van het sociale zekerheidstelsel

Zoals reeds aangehaald is de mate van staatsinmenging in het dagelijkse leven van de burger in het Interbellum en vooral na de Tweede Wereldoorlog sterk toegenomen. Het 19^e-eeuwse *laissez-faire*-principe werd ingeruild voor de welvaartstaat waarbij de overheid zich inlaat met het sociaal, economisch, financieel en cultureel leven. Daardoor neemt het aantal mogelijke geschillen tussen burger en overheid toe. Om de rechtsbescherming te garanderen werd gradueel een heus labyrint van administratieve rechtscolleges ingesteld. Vooral door de uitbouw van de sociale zekerheid nam het aantal rechtscolleges een hoge vlucht. Elke wet tot toekenning van nieuwe sociale voorzieningen ging gepaard met de oprichting van een administratief rechtscollege of een "scheidsrechterlijke commissie" die de burger toeliet in beroep te gaan tegen beslissingen van de administratie i.v.m. de toekenning van een bepaalde tegemoetkoming. In plaats van een saaie opsomming van namen en data te geven (die men kan terugvinden in het repertorium) schetsen we hier de algemene ontwikkeling.

²⁶ BERX, *Rechtsbescherming*, 64-66.

²⁷ Mast voegt er nog aan toe dat Leclercq "met meer verbetenheid dan doorzicht gestreden heeft tegen wat hij noemde "l'envahissement progressif d'une partie de l'édifice judiciaire par l'administration, envahissement que la mystique du Conseil d'État réclame. Le Conseil d'État est un cadavre qu'on a beau tuer, il renaît des poussières comme le Phenix de ses cendres". MAST, Administratieve rechtsmacht en de grondwet, *TBP*, 76-77. MAST, Is eenheid van rechtsmacht mogelijk?, 111-112. LECLERQ, *La pensée juridique du procureur général*, dl. I, 157. LUST, *Rechtsherstel*, 74-75.

De wortels van de sociale zekerheid, die heden ten dage iedereen van de wieg tot het graf begeleidt, liggen in de late negentiende eeuw. Door de doctrine van het economisch liberalisme bleven de arbeiders lange tijd onbeschermd tegen de uitwassen van de industrialisering. De burgerij, die de politieke touwtjes in handen had, achtte sociale voorzieningen overbodig. Ingeval van loonderving wegens ziekte, werkloosheid of ouderdom waren de arbeiders aangewezen op hun schaarse spaargeld, de tanende gezinssolidariteit, de liefdadigheid of de bedelstaf. Door de penibele arbeids- en leefomstandigheden richtten de arbeiders spontaan maatschappijen van onderlinge bijstand op, de voorlopers van de mutualiteiten. Wie vrijwillig bijdragen stortte in de spaarkas, kreeg bij ziekte een bescheiden vergoeding. Na de bloedige stakingsgolf in 1886 vaardigde de wetgever de eerste sociale wetten uit: de wet op de vrouwen- en kinderarbeid (1889), de wet op de beroepsverenigingen (1898), de wet op het arbeidscontract (1900), de wet op de arbeidsongevallen (1903) en de wetten op de arbeidsduur en de zondagsrust (1905). De mutualiteiten werden bij wet van 23 juni 1894 door de overheid erkend en gesubsidieerd. Om hun werking te stimuleren en de arbeiders aan te zetten tot sparen, werden ook de prille syndicale werkloosheids- en pensioenkassen vanaf 1900 gesubsidieerd. Dit noemt men de periode van de gesubsidieerde vrijwillige verzekering.

Door de democratisering na de invoering van het Algemeen Enkelvoudig Stemrecht in 1919 en de regeringsdeelname van de in 1885 opgerichte Belgische Werkliedenpartij kende de sociale wetgeving een snelle uitbouw. Sinds 1920 verschaftte het Nationaal Crisisfonds uitkeringen aan werklozen. In 1924 werd de pensioenverzekering voor arbeiders verplicht waardoor men op 65-jarige leeftijd recht had op een ouderdomsrente (gevormd door kapitalisatie van werknemers-, werkgevers- en overheidsbijdragen). In 1925 konden ook de bedienden van dit stelsel genieten. Hierbij moeten we opmerken dat de zeelui en de mijnwerkers reeds in 1845 en 1911 een verplichte ouderdomsverzekering kenden. In 1927 werd de verzekering tegen beroepsziekten verplicht. In 1930 werd de kinderbijslagregeling uitgevaardigd zodat alle werknemers recht hadden op kinderbijslag (ten laste van de werkgever). Sinds 1937 hebben ook de zelfstandigen recht op kindergeld. In 1936 werd de wet op het betaald verlof gestemd die ervoor zorgde dat elke werknemer recht had op 6 betaalde verlofdagen.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog vonden clandestiene onderhandelingen plaats tussen vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers. Dit leidde tot het Sociaal Pact dat vlak na de bevrijding afgekondigd werd. In ruil voor sociale vrede werd één stelsel van sociale zekerheid verplicht voor alle werknemers en werd het paritair overleg ingevoerd. De besluitwet van 28

december 1944 verzekerde de arbeiders tegen de wisselvalligheden van het leven: ziekte, invaliditeit, werkloosheid, ouderdom, kinderbijslag en jaarlijkse vakantie. Deze uitkeringen werden gefinancierd via bijdragen van de werknemers en -gevers en werden verstrekt door paritair beheerde instellingen²⁸.

In het domein van het sociaal recht werden tal van commissies opgericht, waarvan niet steeds duidelijk is of zij een rechtsprekende dan wel een administratieve taak hadden. Sommige van deze commissies zijn geleidelijk uitgegroeid tot ware rechtsprekende organen. Oorspronkelijk waren het zuiver bestuursorganen die een tweede of derde onderzoek wijdde aan de vraag van de gerechtigden om hen de wettelijk vastgelegde vergoedingen toe te kennen. De oorzaak hiervan ligt volgens Herman Lenaerts in het feit dat "de aanspraak op die prestaties niet als een volwaardig subjectief recht werd aangezien, maar als een door de staat toegekend, niet afdwingbaar voordeel. Weliswaar bepaalde de wet de voorwaarden waaronder dit voordeel moest worden verleend, maar over de vraag of die voorwaarden vervuld waren, oordeelde het bestuur eenzijdig"²⁹. De sociale voorzieningen werden aanvankelijk niet als een recht, maar als een gunst beschouwd.

Hiermee nauw samenhangend was de discussie over de vraag of de sociale rechten ingedeeld moesten worden bij de burgerlijke of bij de politieke rechten. Met andere woorden was de oprichting van rechtscolleges wel grondwettelijk? Deze discussie kunnen we beter illustreren aan de hand van een voorbeeld. Naar aanleiding van de wijziging van de arbeidspensioenwet in 1955 boog het Parlement zich over de vraag welke rechter bevoegd zou zijn voor de eventuele geschillen. Het wetsontwerp voorzag in de oprichting van administratieve rechtscolleges, maar er werd tevens een amendement ingediend om de Vrederechter bevoegd te maken. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt de verwarring die heerste over de begrippen burgerlijke, politieke en administratieve rechten. In de uiteindelijke wet van 21 mei 1955 werden de Klachtencommissies en de Beroepscommissie voor Arbeiderspensioenen belast met de geschillenberechting. Toen kort daarop ook de wet op het bediendenpensioen herzien werd, omzeilde de wetgever het probleem met een typisch Belgisch compromis. De rechtzoekende kon zelf kiezen of hij beroep aantekende bij het bevoegde rechtscollege of bij de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht. Door deze halfslachtige oplossing

²⁸ *Honderd jaar sociaal recht in België 1886-1986*. VANTHEMSCHE, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België*. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*. CORDY, *De grote ontwikkelingsstadia van de sociale wetgeving 1866-1966*, *BTSZ*, 1967, 929-951. *Politieke geschiedenis van de sociale zekerheid in België*, *BTSZ*, 1998, 489-746.

²⁹ LENAERTS, *Sociaal procesrecht*, 63.

meende de wetgever niet te moeten bepalen of er sprake was van burgerlijke of politieke rechten.

Hoewel de Raad van State zich in haar adviezen tegen dit duaal systeem kantte, werd dezelfde bepaling nog in enkele andere sociale wetten herhaald. De bepaling dat "de oprichting van administratieve rechtscolleges geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. Door het instellen van een vordering voor een administratief rechtscollege erkent de eiser de bevoegdheid ervan, maar de gedaagde kan deze betwisten door een exceptie van onbevoegdheid in te roepen voor elk ander verdedigingsmiddel. In dat geval wordt de zaak ambtshalve verzonden naar de gewone rechtbank" vinden we dus terug in de wet van 12 juli 1957 betreffende de rust- en overlevingspensioenen van bedienden. De wet van 1 augustus 1957 voegde deze bepaling toe aan de arbeiderspensioenwet van 1955. De wet van 7 januari 1958 maakte het principe ook van toepassing op de werkloosheidscommissies. Ook de wet van 28 maart 1960 betreffende de rust- en overlevingspensioenen van zelfstandigen bevat dezelfde zinsnede en de beruchte Eenheidswet van 14 februari 1961 laste deze bepaling ook in de ziekte- en invaliditeitsverzekering in. Deze zonderlinge regeling werd voor de rust- en overlevingspensioenen reeds opgeheven door de wet van 31 augustus 1963. Volgens de Memorie van Toelichting was deze bepaling in de praktijk nooit ingeroepen, vermits alle betwistingen door de administratieve rechtscolleges beslecht werden³⁰. Ook professor Lenaerts bevestigde in zijn handboek over het sociaal procesrecht dat er weinig of geen gebruik werd gemaakt van de procedure voor de hoven en rechtbanken. Dit bewees, nog steeds volgens dezelfde auteur, "dat er een reële behoefte was aan administratieve rechtscolleges die verkozen werden boven de gewone rechtbanken"³¹.

4.6. Het befaamde TRINE-arrest

Ondertussen was een bijkomend probleem opgedoken. Bepaalde rechtsgeleerden, waarvan Pierre Wigny en Herman Lenaerts de voornaamste exponenten waren, maakten gewag van het bestaan van een derde soort rechten: de administratieve rechten. Daarmee werden bedoeld de voordelen die de rechtzoekende kon halen uit wetten die het algemeen belang voor ogen

³⁰ Gedr. St. Kamer, 1962-63, 573, 21.

³¹ LENAERTS, *Sociaal procesrecht*, 67-68 en citaat 69. Lenaerts was dé toenmalige specialist inzake de sociale rechtscolleges zie o.m.. LENAERTS, *De burgerlijke, politieke en administratieve rechten*. LENAERTS, *De administratieve rechtbanken inzake werkloosheid en ziekteverzekering*, RW, 1951, 1009-1014. LENAERTS, *De geschillen inzake maatschappelijke zekerheid*, *An. Dr. Sc. Pol.*, 1952, 451-493. LENAERTS, *De grondwettigheid van de administratieve rechtscolleges inzake sociale zekerheid*, *Politica-Berichten*, 1957, 352-358.

hadden. Het zijn precies die voordelen die volgens het Hof van Cassatie niet tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoorden, maar waarvan enkel de administratieve overheid kennis kon nemen. Deze nieuwe visie stuitte op veel kritiek in de rechtsleer die erop wees dat er in de Grondwet helemaal geen sprake van administratieve rechten was. Het Hof van Cassatie maakte een einde aan de controverse in het beroemde arrest-Trine van 21 december 1956. Door het recht op werkloosheidsuitkering, schoolvoorbeeld van wat Wigny en Lenaerts verstaan onder administratief recht, een politiek recht te noemen, bevestigde het Hof van Cassatie dat er volgens de grondwet enkel burgerlijke en politieke rechten bestaan. Enerzijds werd de discussie over de administratieve rechten definitief de kop ingedrukt en verdween het bijhorende debat even snel uit de belangstelling als het gekomen was. Anderzijds gaf het Hof van Cassatie, dat steeds had geweigerd politieke rechten als dusdanig te erkennen, hierdoor een gevoelige uitbreiding aan de categorie van politieke rechten. Achterliggende reden was de wil om een halt toe te roepen aan de administratieve rechten³². Twee jaar later in zijn arrest van 28 mei 1958 kwam het Hof van Cassatie terug op deze stelling. Het besliste dat het recht op militair pensioen een burgerlijk recht was en dus tot de uitsluitende bevoegdheid van de gewone rechtbanken behoort. In de aan dit arrest gewijde commentaren wordt dit terugvallen op de vroegere posities unaniem betreurd³³. Daardoor bleef er immers onzekerheid bestaan over het onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten, met alle nefaste gevolgen van dien.

³² Arr. Cass, 21/12/1956. Pas. 1957, I, 431-467. LENAERTS, *Burgerlijke*, 41-47, 315-330. ALEN, *Rechter en bestuur*, dl.1, 631-632. CAMBIER, *Principes*, dl.1, 184-192. LUST, *Rechtsherstel*, 70-80. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Existe-t-il des droits administratifs et sociaux distincts des droits politiques, *JT*, 1957, 49-62. MAST, Geschillen van bestuur, 59-61. *RW* 1957-58, 1285. MAST, Les droits administratifs subjectifs existent-ils en droit public belge? *RCJB*, 1957, 168-178. PERIN, Faut-il réviser l'article 93 de la Constitution? *JT*, 1957, 141-144. BERX, *Rechtsbescherming*, 65-66. DE VISSCHERE, De instelling van administratieve rechtscollèges door de uitvoerende macht, *TBP*, 1957, 6-14. WIGNY, Droits administratifs subjectifs, *JT*, 1957, 361-365. WIGNY, *Droit administratif*, 331-345. GOOSSENS, Recherches sur les critères de distinction des droits individuels, droits civils, droits politiques, droits administratifs, *Ann. Fac. Dr. Liège*, 1960, 149-286.

³³ Cass, 28/05/1958, Pas, 1958, I, 1067-1069. *RW*, 1958-59, 203. *RJDA*, 1959, 67. CAMBIER, Un conflit d'attribution, *JT*, 1959, 53-58. DE VISSCHERE, Burgerlijke en politieke rechten, *TBP*, 1960, 3-14. LENAERTS, Recente rechtspraak van het Hof van Cassatie over burgerlijke en politieke rechten, *RW*, 1958-59, 193-204. DE VISSCHERE, Steeds op zoek naar het "politiek" recht, *TBP*, 1958, 215.

5. WANNEER IS ER SPRAKE VAN EEN ADMINISTRATIEF RECHTSCOLLEGE?

Het antwoord op de vraag wanneer er precies sprake is van een administratief rechtscollege wordt bemoeilijkt door een aantal factoren. Ten eerste oefenen een aantal bestuursorganen ook een rechtsprekende bevoegdheid uit. Ten tweede groeien de procedures in betwiste zaken voor organen van actief bestuur en voor rechtscolleges naar elkaar toe de laatste decennia onder invloed van artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. De afbakening tussen de rechtsprekende en de administratieve handeling behoort vanouds tot de moeilijkste problemen van ons publiek recht. Het probleem gaf aanleiding tot veel verwarring, uiteenlopende standpunten en schier eindeloze redetwisten in de rechtsleer³⁴. Het onderscheid tussen een bestuursorgaan en een administratief rechtscollege is in de praktijk erg wazig. De wetgever kent aan tal van organen bevoegdheden toe zonder in de wet te omschrijven welke juridische aard deze bevoegdheden hebben. Uit de benaming die het orgaan meekrijgt (commissie, raad of college) kunnen we evenmin conclusies trekken. In de rechtspraak en de rechtsleer werden geleidelijk verschillende criteria ontwikkeld om te bepalen of een handeling al dan niet van jurisdictionele aard is³⁵. We stellen deze in een wat vereenvoudigde vorm voor.

5.1. Het statutair criterium

Het statutair criterium³⁶ vertrekt vanuit het statuut van de administratieve rechters. Het is een elementair rechtsbeginsel dat de rechters in alle onafhankelijkheid en onpartijdigheid moeten kunnen oordelen. Wat hun onafhankelijkheid betreft, moeten in de wet de nodige waarborgen i.v.m. de samenstelling en de organisatie van het rechtscollege ingeschreven zijn om de zelfstandigheid van de rechters tegenover de partijen die bij het geding betrokken zijn te garanderen. Hierbij moet men in de eerste plaats hun verhouding tot de uitvoerende macht voor ogen houden. De onafhankelijkheid impliceert dat de administratieve rechters kunnen genieten van een

³⁴ Zie b.v. LEROY, *Les règlements et leurs juges*. VAN MENSEL, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*. VRANCKX, *Administratieve rechtshandelingen*.

³⁵ DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, 22-43. CAMBIER, *Principes*, dl .1, 118-148. BERX, *Rechtsbescherming*, 489-594. MAST, *Geschillen van bestuur*, 28-38. LENAERTS, *Administratieve rechtscolleges*, 9-27. VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 32-45. MAST, *Overzicht*, 755-770. MAST, *Droits civils, droits politiques et intérêts administratifs*, *JT*, 1947, 193-195. LUST, *Rechtsherstel*, 74-81. LENAERTS, *De rechtsprekende handeling*, *RW*, 1957, 1921-1934. LEROY, *Contentieux administratif*, 108-112. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 344-369.

³⁶ Vaak wordt dit criterium in de rechtsleer als organiek criterium betiteld. Om verwarring te vermijden opteerden we ervoor dit het statutair criterium te noemen.

vergelijkbaar statuut als de gewone rechters. Dit wil niet zeggen dat zij voor het leven moeten benoemd zijn, maar wel dat ze beschermd zijn tegen willekeurig ontslag en dat de duur van hun mandaat niet te kort mag zijn. Bovendien kunnen de administratieve rechters geen instructies krijgen van hiërarchische oversten over de wijze waarop een geschil moet worden beslecht en kunnen ze daarvoor niet ter verantwoording worden geroepen of tuchtsancties opgelegd krijgen.

Ten tweede moeten alle rechters onpartijdig zijn. Volgens de rechtspraak moet deze onpartijdigheid zowel persoonlijk als structureel zijn. De persoonlijke onpartijdigheid houdt in dat de rechter niet vooringenomen mag zijn, noch enig vooroordeel mag koesteren. Vermits in een democratische samenleving de rechters vertrouwen moeten inboezemen bij de bevolking, mag evenmin een schijn van partijdigheid bestaan. De structurele onpartijdigheid houdt in dat de wet elke twijfel ter zake uitsluit. In bepaalde gevallen is in de wet daarom een specifiek cumulatieverbod ingeschreven. Tussen haakjes kunnen we vermelden dat elke rechter die een persoonlijk belang heeft bij de zaak steeds gewraakt kan worden volgens het aloude adagium "nemo iudex in causa sua" (niemand kan rechter zijn in eigen zaak).

Bij de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van bepaalde administratieve rechters kunnen vraagtekens geplaatst worden. Sommige administratieve rechtscolleges geven de indruk erg afhankelijk te zijn van de politieke en professionele kringen waarin ze ontstonden. Het grootste pijnpunt in ons land was lange tijd de samenstelling van de Raden van de Orden van vrije beroepen. Dit gaf aanleiding tot een sliert rechtspraak bij het Hof van Cassatie. F. Delpérée spreekt in dat verband van "une justice retenue et corporatiste"³⁷. In andere gevallen ligt het probleem subtieler. Zo kunnen ernstige vragen gesteld worden bij de rol van de secretaris of griffier van een aantal rechtscolleges. Vaak oefenen de ambtenaren die het procesbeheer en de logistieke ondersteuning bieden ook een functie uit binnen de administratie die de bestreden beslissing heeft genomen. Daar het secretariaat een zekere invloed heeft op de rechterlijke beslissingen rijst de vraag naar hun onafhankelijkheid.

Indien voldaan is aan beide bovenvermelde voorwaarden zou men kunnen besluiten dat het een jurisdictionele handeling betreft. Als men deze redenering echter consequent doortrekt, zou het onmogelijk zijn dat een bestuurlijke en rechtsprekende bevoegdheid verenigd wordt in één orgaan. In

³⁷ DELPERÉE, Is de oprichting van administratieve rechtbanken in België gewenst? *TBP*, 1977, 255-264. Zelfde artikel: DELPERÉE, Des tribunaux administratifs en Belgique? *AP(T)*, 1976-77, 73-84.

de praktijk is dit in veel gevallen wel zo. Bovendien kan betwijfeld worden of de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van bijvoorbeeld de uit politici samengestelde Bestendige Deputatie wel gewaarborgd wordt. Het statutair criterium is dus niet determinerend.

5.2. Het formeel criterium

Het formeel criterium gaat ervan uit dat elk administratief rechtscollege aan bepaalde procedurevoorschriften moet voldoen die een eerlijk proces voor de partijen garanderen. De grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (art.6 en 13 hoewel deze in de eerste plaats bedoeld zijn voor burgerlijke en strafzaken) garanderen een aantal beginselen van behoorlijke rechtsbedeling³⁸:

a) *De verplichting tot het nemen van een gemotiveerde beslissing.* Elk rechtscollege is verplicht een uitspraak te vellen over de rechtsmiddelen die aanhangig gemaakt worden, zoniet is er sprake van rechtsweigering. Daarnaast bepaalt grondwetsartikel 149 dat elk jurisdictioneel orgaan verplicht is een gemotiveerde uitspraak te vellen³⁹. De motiveringsplicht dwingt de rechter zijn beslissingen te beredeneren en te verantwoorden. Zowel het Hof van Cassatie als de Raad van State erkennen dat de motiveringsverplichting een algemeen rechtsbeginsel is dat toelaat dat de beroep- en cassatierechters de beslissing kunnen controleren en dat ook bij ontstentenis van een wettelijke bepaling moet worden nageleefd.

b) *De openbaarheid van de terechtzitting* zoals vastgelegd in de artikelen 148 en 149 GW geldt enkel voor de rechtbanken van de rechterlijke orde⁴⁰.

³⁸ BERX, *Rechtsbescherming*, 229-437. VAN DRIESSCHE, Over rechtscolleges en de uitoefening van de jurisdictionele functie, TBP, 1967, 153-159. LENAERTS, De administratieve rechtscolleges en art. 96 en 97 GW, TBP, 1957, 276-279. VANDEKERCKHOVE, *Geschillen van bestuur*, 29-34. VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 46-48. LAMBRECHTS, *Geschillen van bestuur*, 166-168. LENAERTS, *Burgerlijke*, 328-330. VAN MENSEL, *De Belgische federatie*, 73-83. PAS, *Grondwet*, 202-212. VELAERS, *Grondwet*, 486-495. WIGNY, *Droit administratif*, nr. 460-470. ALEN, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, dl.2, 380-386 en 498-507. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM, artikelsgewijze commentaar*, dl.1, 372-646 en dl.2, 77-126. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van art. 6 EVRM*.

³⁹ Art.149 GW: "Elk vonnis is met redenen omkleed en wordt in openbare zitting uitgesproken".

⁴⁰ Art.148 GW: "De terechtzittingen van de rechtbanken zijn openbaar, tenzij de openbaarheid gevaar oplevert voor de orde of de goede zeden". Deze bepaling kwam er uit reactie tegen de besloten rechtspleging van het Ancien Régime. LENAERTS, De administratieve rechtscolleges en de art.96-97 van de GW, TBP, 1957, 276-279. VELU, L'arrêt de la Cour de Cassation du 9/10/1959 et le problème de l'application aux juridictions administratives des règles constitutionnelles sur la publicité des audiences, JT, 1960, 441-446 en 460-467.

Volgens een vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de Raad van State geldt de openbaarheid voor de administratieve rechtscolleges enkel als dit uitdrukkelijk bepaald is in de wet. De openbaarheid biedt een belangrijke waarborg tegen rechterlijke willekeur en laat externe maatschappelijke controle door de pers en de publieke opinie toe.

c) *Tegenspraak en gelijke behandeling*. Volgens het Hof van Cassatie en de Raad van State is het tegensprekelijk proces een essentieel kenmerk van rechtspraak. Belangrijk is dat elke partij kennis kan nemen van de middelen van de andere partij en de kans krijgt er op te antwoorden. Daarnaast bezit men het recht gehoord te worden, mededeling van het volledige dossier te verlangen en recht op bijstand door een raadsman. Ook het tegensprekelijk debat is een bescherming tegen willekeur.

d) De *redelijke termijn* heeft tot doel om binnen een billijk tijdsbereik een einde te maken aan de rechtsonzekerheid. Criteria waarmee het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rekening houdt in zijn beoordeling of de redelijke termijn overschreden is, zijn de complexiteit van de zaak, het gedrag van de verzoeker, de houding van de bevoegde autoriteiten en het belang van de zaak.

Eenzijds vinden we een aantal van deze beginselen ook terug bij administratieve organen die geen jurisdictionele bevoegdheid bezitten en anderzijds bestaan er rechtscolleges die een aantal van deze procedurevormen niet naleven. De procedurevormen zijn het eerder gevolg van de jurisdictionele handeling en niet omgekeerd.

5.3. Het materieel criterium

Dit criterium stelt dat elk rechtscollege tot doel heeft een juridisch geschil te berechten. Enerzijds worden de feiten vastgesteld en anderzijds wordt een uitspraak getroffen die conform de wettelijke regels een oplossing biedt voor het geschil. Dit is een duidelijke onderscheid tussen de rechtsprekende en administratieve overheidstaken. Vermits dit criterium in de praktijk zeer moeilijk te toetsen valt, gaf het Arbitragehof in het reeds aangehaald arrest 14/1997 een nieuwe invulling aan het criterium. Wanneer de overheid optreedt in uitoefening van een functie die in een dergelijke verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de staat, dat zij zich buiten de werkingssfeer bevindt van de gedingen van burgerlijke aard, handelt de betwisting om een politiek recht.

5.4. Het organiek criterium

Volgens dit criterium -dat uitgewerkt werd door André Mast- is er, wanneer de wetgever de beslechting van een bepaald geschil aan een administratief

rechtscollege toekent, noodzakelijkerwijze sprake van een politiek recht. Ook dit criterium is niet sluitend. De wetgever kan dus om het even welk recht als politiek kwalificeren en kan zich niet vergissen. Mast gebruikt een cirkelredenering die niet toelaat a priori aan te geven welke rechten als politiek kunnen worden bestempeld. Enerzijds zijn er nogal wat administratieve beroepen die door de wet zijn ingesteld zonder dat zij een jurisdictioneel beroep zijn. Anderzijds werd reeds gesteld dat voor zowel de Raad van State als voor het Hof van Cassatie de wettelijke grondslag van een administratieve jurisdictie een noodzakelijke vereiste is. Tenslotte moet opgemerkt worden dat het organiek criterium geenszins het antwoord biedt op de vraag of de bevoegdheid die de wetgever aan een administratief orgaan toewijst al dan niet van jurisdictionele aard is.

5.5. Het gezag van gewijsde-criterium

Ook Vande Lanotte, Cromheecke en Lefranc introduceerden een nieuw criterium: het gezag van gewijsde. Zij definiëren een jurisdictionele handeling als "een door een orgaan of persoon genomen specifieke beslissing die steeds gezag van gewijsde bezit". Het gezag van gewijsde dat verbonden is aan een rechterlijke uitspraak brengt het wettelijk vermoeden van waarheid aan het licht. Dit betekent dat het rechtscollege dat de uitspraak heeft geveld in principe niet meer op haar beslissing kan terugkomen, tenzij er (buiten)gewone middelen (cassatie, derdenverzet,...) aangewend worden. Ook andere rechtscolleges moeten de uitspraak naar het rechtspunt respecteren en de overheid is verplicht de nodige maatregelen te treffen om de beslissing uit te voeren. Een administratieve rechtshandeling heeft niet datzelfde definitief karakter. Vande Lanotte en co draaien de zaken echter om want in feite bezit een rechtshandeling gezag van gewijsde omdat ze jurisdictioneel is, zij is niet rechtsprekend omdat ze gezag van gewijsde bezit. Het gezag van gewijsde is wel een criterium, maar niet doorslaggevend.

5.6. De oplossing?

Er bestaat geen pasklare oplossing. Sommige criteria zijn veeleer een gevolg van de catalogisering als rechtscollege in plaats van een onderscheidingscriterium. Bovendien is geen van de voorgaande criteria echt doorslaggevend. Om uit de impasse te raken bepleit de meerderheid van de rechtsleer en rechtspraak een combinatie van de bovenstaande criteria in hun onderlinge samenhang. Ieder rechtscollege dient concreet onderzocht en uit de toetsing van de wetteksten aan de bovenvermelde criteria kan men afleiden of het een bestuurlijk dan wel rechtsprekend orgaan betreft⁴¹. We gebruiken voor ons

⁴¹ Ook de Raad van State, het Hof van Cassatie en het Arbitragehof volgen deze werkwijze, maar expliciteren deze niet altijd in hun arresten. Opgemerkt zij dat er geen hiërarchie onder de

onderzoek de praktische werkmethode die Vande Lanotte uitwerkte als leidraad:

1^e stap: Indien de wet uitdrukkelijk stipuleert dat het opgerichte orgaan een administratief rechtscollege is, of jurisdictionele beslissingen neemt of dat de beslissingen gezag van gewijsde bezitten, betreft het onmiskenbaar een administratief rechtscollege. Het probleem is dat het gezag van gewijsde vrijwel nooit expliciet uitgedrukt is in de wetten, maar eerder impliciet gesuggereerd wordt.

2^e stap: Als de wet cassatieberoep voorziet bij de Raad van State of bij het Hof van Cassatie of als in de wet een beroepsmogelijkheid voorzien is bij de Hoven van Beroep of bij de Raad van State, hebben we te maken met een administratief rechtscollege.

3^e stap: Indien de wettekst expliciet noch impliciet de juridische aard van het orgaan vermeldt, moet men de parlementaire voorbereiding consulteren. Hieruit of uit het advies van de Raad van State kan blijken dat de wetgever de bedoeling had een jurisdictioneel orgaan te installeren. Veelal wordt er gesproken over een 'rechtscollege', 'vonnissen', 'arresten', 'rechters', enz.

4^e stap: Indien de wet en de parlementaire voorbereidingen geen aanduiding bevatten, moeten alle criteria getoetst worden. Volgens Vande Lanotte is dit een arbitraire beslissing want het uiteindelijk besluit kan vaak evenzeer in tegengestelde zin gemotiveerd worden. Veel organen vertonen een ambigu karakter⁴². Vermits we geen opgeleide juristen zijn en we ons hier op glad ijs begeven, zal de rechtspraak van Hof van Cassatie en van Raad van State hierbij onze belangrijkste leidraad vormen. Een bijkomende moeilijkheid is de oprichting van talloze quasi-jurisdictionele organen de laatste jaren. In een interessant artikel definieert Eddy Wymeersch deze als "organen van het bestuur die deelnemen aan of belast worden met de bestuursfunctie en hierbij de regels naleven die doorgaans door de jurisdicties worden gehanteerd". Hij bespeurt een trend waarbij de meeste administratieve rechtshandelingen steeds meer in de richting van rechterlijke procedures evolueren. Dit is natuurlijk een positieve zaak voor de rechtsbescherming van de burger, maar de grijze zone tussen administratieve en jurisdictionele rechtshandelingen wordt er enkel ingewikkelder door. Als voorbeeld haalt Wymeersch een aantal instellingen uit de economische sfeer aan: het Hoog Comité van Toezicht, de Diensten voor Handelonderzoek, de Bankcommissie, de Commissie voor

criteria bestaat en dat evenmin aan alle criteria moet worden voldaan. CROMHEECKE, De pragmatische benadering van het begrip administratief rechtscollege door het Arbitragehof, *CDPK*, 1997, 410-412.

⁴² VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 41-44.

6. DE PROCEDURE

Het Belgisch administratief recht kent geen procedureregels die algemeen van toepassing zijn op de administratieve rechtscolleges, wat volgens bepaalde rechtsgeleerden een ernstige lacune betekent. Elke administratieve jurisdictie heeft specifieke procedureregels (vastgelegd in de oprichtingswet, het uitvoeringsbesluit of het huishoudelijk reglement en in sommige gevallen zijn deze regels helemaal niet neergeschreven). De meeste rechtscolleges vellen uitspraak over een administratieve rechtshandeling genomen door een administratieve overheid. Vooraleer deze jurisdicties gevat worden, kan of moet de verzoeker eerst een administratief beroep instellen bij de administratieve overheid. "Het administratief beroep is een beroep dat wordt ingesteld bij een orgaan van het actief bestuur dat ertoe strekt op grond van legaliteits- en/of opportuniteitsoverwegingen een beslissing van dat orgaan zelf, of van een hiërarchisch onderschikt orgaan te doen intrekken of wijzigen". Het instellen van een administratief beroep schorst in beginsel de uitvoering van de administratieve beslissing niet. Er bestaan verschillende administratieve beroepen⁴⁴. In het kader van het *willig of oneigenlijk beroep* vraagt de burger aan het bewuste overheidsorgaan de genomen beslissing te wijzigen of erop terug te komen. Deze beroepsvorm is steeds mogelijk en wordt door geen enkele formele voorwaarde beperkt. Het betrokken overheidsbestuur is echter niet verplicht te reageren en zal zelden geneigd zijn om op een genomen beslissing terug te komen. Het *hiërarchisch beroep* ligt ingebakken in de hiërarchische opbouw van de administratieve organisatie. De burger vraagt aan de hiërarchische overste om zijn bevoegdheid aan te wenden om zijn ondergeschikte te bevelen de bewuste beslissing te herzien. De meerdere zal eventueel objectiever kunnen oordelen over de genomen beslissing, maar anderzijds speelt ook de administratieve solidariteit mee. De burger kan voor de beslissingen van de gedecentraliseerde besturen ook een *beroep doen op de toezichthoudende overheden* om te bekomen dat de

⁴³ WYMEERSCH, De quasi-jurisdictionele functie, *TPR*, 1982, 841-885.

⁴⁴ Tal van rechtsgeleerden werkten uiteenlopende definities uit. We namen de definities over uit VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 48-50 (zie ook LEWALLE, *Contentieux administratif*, 263-297. MAST, *Geschillen van bestuur*, 7-9. DUJARDIN, *Basisbegrippen*, 1-3. ALEN, *Algemene beginselen*, 235-240, BOES, *Administratief recht*, 188. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 550-552. VAN ORSHOVEN, *Ontwikkelingen*, 4-6. LANGOHR, *Inleidende bijdrage*, 41-44. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, 299-308. DE ROY, Het georganiseerd beroep).

genomen beslissing geschorst of vernietigd wordt wegens strijdigheid met de wet. De toezichthoudende overheid oordeelt echter vrij of zij al dan niet gevolg geeft aan het beroep. In ons rechtssysteem is een beroep bij een administratief rechtscollege slechts ontvankelijk als de verzoeker vooraf tegen de bestreden beslissing de *georganiseerde administratieve beroepen* heeft uitgeput. Indien slechts een mogelijkheid bestaat, zonder een verplichting, om het beroepsorgaan te vatten, kan niet gesproken worden van een georganiseerd administratief beroep. Bij het *niet-georganiseerd beroep* is er in hoofdte van de beroepsinstantie geen enkele verplichting tot beslissen.

Hoewel de samenstelling, de duur van de mandaten van de leden, de territoriale bevoegdheid, de beroepsinstanties, de procedureregels en de termijn voor beroep van de administratieve rechtscolleges tot in het quasi-oneindige variëren, geven we hierna de procedure die als grootste algemene deler uit het onderzoek komt. De procedureregels van het Gerechtelijk Wetboek zijn niet van toepassing op de administratieve rechtscolleges. De administratief-rechterlijke procedure heeft een inquisitoriaal, schriftelijk en eenvoudig karakter. Dit betekent dat zodra de verzoeker de zaak aanhangig gemaakt heeft, de rechter de zaak leidt. In principe wordt de procedure schriftelijk gevoerd met de mogelijkheid dat de partijen ter zitting de zaak mondeling toelichten. Tenslotte verloopt de procedure relatief eenvoudig en weinig formalistisch. De zaak moet schriftelijk aanhangig gemaakt worden zoals voorzien door de wet binnen de opgelegde termijn en moet naast de identificatiegegevens het voorwerp en de middelen bevatten. De rechten van de verdediging vereisen dat de partijen kennis moeten kunnen nemen van alle stukken van het dossier. Tijdens het onderzoek beschikt de administratieve rechter over een ruime beoordelingsvrijheid om getuigen op te roepen, onderzoek ter plaatse te verrichten of deskundigenonderzoek te laten uitvoeren. De voorziening in tweede aanleg is geen algemeen beginsel en wordt al dan niet opgenomen in de wetgeving die het rechtscollege opricht⁴⁵.

Cassatieberoep is vrijwel steeds mogelijk. Normaliter is de Raad van State de administratieve cassatierechter. Maar in de negentiende eeuw, toen er nog geen Raad van State bestond, heeft de wetgever in een aantal specifieke wetten het Hof van Cassatie bevoegd gemaakt om de uitspraken van bepaalde rechtscolleges te verbreken in cassatie⁴⁶. Bij de oprichting van de Raad van

⁴⁵ VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 51-52. LAMBRECHTS, *Geschillen van bestuur*, 166-168.

⁴⁶ Met name van het Rekenhof, de Bestendige Deputatie, de Gewestelijke Directeur der Belastingen, het College van Burgemeester en Schepenen, de Hoge Militieraad, de Herkeuringraden, de Revisieraden van de Burgerwacht, de Raden van Beroep van de Orde der Advocaten en Geneesheren, de Tucht kamers van de Notarissen, de Hoge Commissie tot

State in 1946 werd beslist om de Raad de algemene cassatierechter te maken voor uitspraken van de lagere administratieve rechtscolleges om op deze manier toch enige eenheid in de rechtspraak te verzekeren⁴⁷. In de RvSt-wet van 23 december 1946 werd dit echter niet expliciet opgenomen. Het befaamde artikel 9 verklaarde de Afdeling Administratie bevoegd om uitspraak te doen over de beroepen tot nietigverklaring tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden of *tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken* ("décisions contentieuses administratives"). De rechtsleer deelde vrijwel algemeen de mening dat de wetgever met deze sibillijnse passage een cassatiemogelijkheid instelde tegen de beslissingen van de lagere administratieve rechtscolleges. Dat dit de nodige problemen veroorzaakte, kunnen we ook opmaken uit het feit de wet van 3 juni 1971 een bijkomende zinsnede in artikel 9 voegde waardoor de administratieve rechtscolleges waarnaar de Raad de zaak na een arrest van nietigverklaring verwijst, zich moeten gedragen naar het in het arrest beslechte rechtspunt.

Pas via de wet van 25 mei 1999, die het onderscheid tussen annulatie- en cassatieberoep explicieter formuleerde, werd de onduidelijkheid verholpen. Artikel 14§2 RvSt-wet luidt voortaan als volgt: "de Afdeling Administratie doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de *cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken* wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen". Bij cassatieberoep oordeelt de Raad niet over de grond van de zaak. Hij moet de door de lagere rechter vastgestelde feiten voor bewezen houden en gaat enkel na of het betrokken rechtscollege de wet correct heeft toegepast. Deze taak is vergelijkbaar met die van het Hof van Cassatie voor de gewone rechtbanken. Bij vernietiging wordt de zaak terugverwezen naar hetzelfde, een ander of een anders samengesteld rechtscollege al naargelang wat de wet

Bescherming van de Maatschappij, de Hoven voor Oorlogsschade en van de Onderzoeksraad voor de Zeevaart.

⁴⁷ In de praktijk heeft de wetgever ook na 1946 bij wijze van uitzondering het Hof van Cassatie in een aantal gevallen bevoegd gemaakt om kennis te nemen van de cassatieberoepen tegen de beslissingen van de volgende rechtscolleges: de Raad van Beroep voor Gewetensbezwaarden, de Tuchtraden van Apothekers, Architecten, Dierenartsen, Gerechtsdeurwaarders, Bedrijfsrevisoren, Accountants en Belastingconsulenten, Bedrijfsjuristen, de Raad voor de Mededinging, het Directorium van de Kolennijverheid, de Commissies voor Voorwaardelijke Invrijheidstelling en de Inspecteur der Douane en Accijnzen.

voorziet. Hier wordt de zaak opnieuw ten gronde behandeld en wordt een nieuwe uitspraak geveld⁴⁸.

Inzake de beginselen van behoorlijke rechtsbedeling, zoals het tegensprekelijk debat, de motivering van de beslissingen, de openbaarheid van de zittingen enz. was de in de wet vastgelegde procedure voor de administratieve rechtscolleges vaak onvolmaakt. Vanaf zijn oprichting in 1948 heeft de Raad van State een belangrijke rol gespeeld om dit tij te keren. Door middel van zijn arresten als administratieve cassatierechter heeft de Raad bepaalde algemene procedureregels van toepassing geacht op de administratieve rechtscolleges, zelfs wanneer geen wettekst enige verplichting ter zake oplegde. Op die manier heeft het hoogste administratieve rechtscollege de meest manifeste mistoestanden weggewerkt, maar hij kon niet alle gebreken herstellen.

7. HET ADMINISTRATIEF CONTENTIEUX HERVORMEN?

Onder invloed van de economische crisis nam de staatsinterventie in de jaren 1930 spectaculair toe. Dit uit zich ook in het toenemend aantal administratieve rechtscolleges dat in deze periode wordt opgericht. Als gevolg hiervan en mede door de veranderende verhouding tussen de burger en het bestuur zag een hele reeks studies, wetsvoorstellen en gedeeltelijke hervormingen rond de administratieve geschillenbeslechting het levenslicht. Reeds in het begin van de jaren 1930 velden gezaghebbende juristen als Jules Lespès en Marcel Vauthier een vernietigend oordeel over de wanorde in het toenmalige administratief contentieux⁴⁹. Op 23 april 1934 werd aan de ULB een studiedag ingericht rond dit thema. De verslagen hiervan werden gepubliceerd in de *Revue de l'Administration* van 1935. Henri Matton, eerste voorzitter van het Rekenhof, besprak de rol van het Rekenhof in het administratief contentieux, Alfred Baar behandelde het fiscaal contentieux, professor Dor

⁴⁸ In tegenstelling tot de stortvloed aan publicaties over het annulatieberoep verschenen weinig specifieke werken over het cassatieberoep bij de Raad van State. VAN DAMME, De Raad van State als administratieve cassatierechter, *TBP*, 2000(25), 1, 69-78. HANOTIAU, Le Conseil d'État, juge de cassation administrative, *Le citoyen face à l'administration*, Luik, 1990, 131-183. ANDERSEN, De quelques réflexions à propos de la cassation administrative, *Mélanges Philippe Gérard*, Brussel, 2002, 275-286. LAMBOTTE, *La procédure devant le Conseil d'État*, 72-77 en 210-235. REMION, *Le Conseil d'État. Ses compétences, son avenir*, 107-121. LEROY, *Contentieux administratif*, 403-410. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 735-750. RvSt-wet van 23/12/1946 (BS 9/01/1947), gewijz. bij wet van 9/06/1971 (BS 19/06/1971) en wet van 25/05/1999 (BS 22/06/1999). In de praktijk blijven de annulatie- en cassatieprocedure grote gelijkenissen vertonen.

⁴⁹ LESPES, en VAUTHIER, Les juridictions administratives du premier degré, *Ann. Dr. Sc. Pol*, 1935, 317-342.

besprak de mogelijke hervormingen nl. de uitbreiding van de bevoegdheid van de gewone rechter of de oprichting van een raad van state, Léon Moureau vergeleek het Belgisch systeem met dat van onze buurlanden en professor Lespès poogde het eerste volledig overzicht van de Belgische administratieve rechtscolleges te geven.

Na de Tweede Wereldoorlog zag de Belgische wetgever zich in het kader van de wederopbouw en de vergoeding van de lichamelijke averij genoodzaakt tal van nieuwe rechtscolleges op te richten zoals de Commissies voor Vergoedingspensioenen, de Burgerlijke Invaliditeitscommissies, de Commissie van Beroep voor (buitenlandse) Politieke Gevangenen en de Provinciale Directeurs voor Oorlogsschade aan Private Goederen. Om de moedige verdiensten van de verzetslieden tijdens de Duitse bezetting te eremerken, werden statuten van nationale erkentelijkheid ingesteld voor de gewapende weerstanders, de burgerlijke weerstanders, de werkweigeraars, de gedeporteerden tot verplichte tewerkstelling, de politieke gevangenen, de sluikpersweerstanders, de verplicht ingelijfd in het Duitse leger en de weerstanders tegen het nazisme in de ingelijfde gebieden. Administratieve rechtbanken moesten objectief beoordelen of men in aanmerking kwam voor het statuut of niet.

Henri Velge, founding father van de Raad van State, gaf in 1947 aan dat niet alle problemen i.v.m. het administratief contentieux opgelost waren door de oprichting van de Raad in 1946. Hij pleitte ervoor dat de hervorming van de lagere rechtscolleges aangepakt zou worden⁵⁰. In het begin van de jaren vijftig besteedde Jacques Stassen in twee beknoptere artikels aandacht aan de rechtscolleges. In 1952 publiceerde A. Depondt, werkzaam bij de Raad van State, zijn *Repertorium der beslissingen naar jurisdictionele aard*. Minpunten zijn echter dat Depondt niet aangeeft waarop hij zich baseert om te besluiten dat het een rechtscollege betreft. Hij geeft enkel een korte omschrijving van de bevoegdheid en de wetsbepaling. Hierdoor aanziet hij talloze administratieve beroepen als jurisdictionele beroepen⁵¹.

In dezelfde periode werden ook de tuchtrechtscolleges van de vrije beroepen opgericht. Deze rechtscolleges nemen een aparte plaats in in ons rechtsbestel, zodat het gerechtvaardigd is er even bij stil te staan. Artsen, advocaten, notarissen, deurwaarders, architecten enz. spelen een belangrijke maatschappelijke rol. Vaak behoren zij tot de notabelen van de lokale gemeenschap. De

⁵⁰ VELGE, *La loi du 23/12/1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, 103.

⁵¹ DEPOND, *Repertorium van beslissingen naar jurisdictionele aard*. STASSEN, *Esquisse d'une étude des commissions administratives dans le contentieux administratif belge*, *RJDA*, 1952, 1-8. STASSEN, *Introduction à l'étude de la réforme du contentieux administratif*, *RJDA*, 1954, 241-251.

vrije beroepen worden gekenmerkt door een lange studietijd (mogelijk gevolgd door een stageperiode), hoge inrichtingskosten en een onafhankelijke positie ten opzichte van de arbeidsmarkt. In de meeste gevallen hebben deze beroepen van de wetgever een monopolie gekregen voor de uitvoering van bepaalde taken (al dan niet met een ingebouwde numerus clausus). Maar om het algemeen belang enigszins te vrijwaren, heeft de wetgever de Orden opgericht. Wie een vrij beroep wil uitoefenen, moet zich verplicht inschrijven op de lijst van de betreffende Orde. De Orde vaardigt de beroepsreglementering uit en waakt er zelf over dat haar leden deze naleven. Meestal zijn deze deontologische regels vaag omschreven. Zo vermelden veel gedragscodes de eer, de waardigheid, de discretie en de collegialiteit die met de uitoefening van het beroep moeten gepaard gaan. De Orden hebben verschillende taken: 1) administratieve taken zoals de inschrijving op de lijst, het innen van de verplichte bijdragen, het verdedigen van de beroepsbelangen, het verzorgen van de vorming en de bijscholing van de leden; 2) normatieve taken waaronder het vastleggen van de deontologische gedragscode; 3) rechtsprekende taak nl. het opleggen van tuchtsancties aan de leden die de code niet naleven.

De Orde van Advocaten dateert in feite van in de Franse periode (1810 -maar werd in 2001 wegens interne tegenstellingen gesplitst in de Orde van Vlaamse Balies en de *Ordre des Barreaux francophones et germanophone*-). Ook de tuchtorganen van de notarissen (1803), de gerechtsdeurwaarders (1813) en de pleitbezorgers (1800 -deze "avoués" waren een soort hulp-advocaten die echter niet mocht pleiten voor de rechtbank; hun functie werd afgeschaft in 1970-) dateren uit deze periode. De Orde der Geneesheren werd opgericht in 1938, de Orde van Apothekers in 1949 en die van de dierenartsen in 1950. De bedrijfsrevisoren kregen in 1953 hun eigen orde en de architecten moesten wachten tot 1963. Binnen elke Orde voorziet de wet administratieve rechtscolleges, samengesteld uit verkozen collega's, die disciplinaire sancties kunnen opleggen aan wie de beroepscode overtreedt. Deze sancties kunnen variëren van een waarschuwing, censuur of berisping tot een schorsing of schrapping van de lijst naargelang de ernst van het vergrijp. Critici verwijten de Orden corporatistische reflexen (zelfregulering, monopolievorming en bescherming van de eigen leden) en nemen de beslotenheid van de tuchtprocedures en de (partijdige) samenstelling van deze rechtscolleges op de korrel⁵².

⁵² HUYSE en SABBE, *De mensen van het recht*. DE GROOT, *De Orde der Geneesheren: een voorstel tot hervorming*. *Nieuw Tijdschrift van de VUB, Themanummer vrije beroepen*, 2002(15), nr.3.

In 1958 werd prof. Charles Van Reepingen (UCL) als Koninklijk Commissaris door Minister van Justitie Harmel belast met het voorleggen van wetsontwerpen tot hervorming van de rechterlijke inrichting. Het doel was te komen tot een minder omslachtige, snellere en minder kostbare rechtsbedeling. Zijn wetsontwerp ging uit van de eenheid van rechtsmacht: alle rechtsprekende bevoegdheid moest toevertrouwd worden aan de gewone rechtbanken. Na het onverwachte overlijden van de Koninklijk Commissaris zette diens adjunct prof. Ernest Krings het titanenwerk voort. Op basis van dit studiewerk legde de regering in 1963 in de Senaat een lijvig wetsontwerp van Gerechtelijk Wetboek (van 1.675 artikelen) neer dat grote wijzigingen aan de rechterlijke inrichting en de regels van de burgerlijke rechtspleging aanbracht. Na rijp beraad saneerde de wetgever de administratieve rechtscolleges die functioneerden in het domein van de sociale zekerheid, maar liet de overige ongemoeid (zie verder)⁵³.

Tussen 1961 en 1964 verscheen het tweedelige standaardwerk van de hand van prof. Cyr Cambier (UCL) onder de titel *Principes du contentieux administratif*⁵⁴. Hierin verdedigde de auteur de stevig onderbouwde stelling dat het administratief contentieux moest worden geïntegreerd in de rechterlijke macht. Hij achtte de rechterlijke macht wel degelijk geschikt om ook het administratief contentieux te beoordelen. Cambier merkte bovendien op dat er in feite geen gegronde redenen zijn om het administratief contentieux toe te vertrouwen aan buitengerechtelijke rechtscolleges. Hij stelde vast dat de beweegredenen om dergelijke rechtscolleges op te richten of in stand te houden in de loop der jaren in elk geval zijn gewijzigd en dat zij hun rechtvaardiging enkel nog vinden in een zekere specialisatie. Hij erkende wel de noodzaak van een dergelijke specialisatie. Integratie in de rechterlijke macht kon voor hem dan ook enkel met een zekere specialisatie en een aangepaste procedure. In het eerste deel *le juge dans l'État: le contrôle judiciaire de l'administration* maakt Cambier een uitgebreide analyse van de problematiek, schetst de historische evolutie, duidt de problematiek rond de burgerlijke en politieke rechten en bespreekt de criteria waaraan rechtsprekende handelingen moeten voldoen. In het tweede deel biedt de auteur een uitgebreid overzicht van alle bestaande Belgische administratieve rechtscolleges. Dit overzicht gebruikten we als uitgangspunt voor ons repertorium.

⁵³ Verslag Koninklijk Commissaris voor de gerechtelijke hervorming en wetsontwerp tot invoering van het gerechtelijk wetboek (Parl. St. Senaat, 1963-64, 60). Het verslag-Van Reepingen werd ook afzonderlijk uitgegeven.

⁵⁴ CAMBIER, *Principes de contentieux administratif*.

Ook de uitvoerende macht was stilaan de mening toegedaan dat de hervorming van het administratief contentieux niet voltooid was door de oprichting van de Raad van State. Op verzoek van Minister Lilar maakte het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen in 1959 een studie over de hervorming van de administratieve rechtscolleges. Uitgangspunt van het in 1962 uitgebrachte rapport was dat de vele rechtscolleges per sector gehergroepeerd moesten worden. Daarnaast werd een procedure uitgewerkt die de rechten van de verdediging beter zou garanderen. Veel aandacht werd ook besteed aan de samenstelling van de rechtscolleges, zodat zij werkelijk onafhankelijk en onpartijdig konden werken. De voorzitter zou steeds een gespecialiseerd magistraat zijn. De mogelijkheid tot cassatieberoep bij de Raad van State zou veralgemeend worden waardoor het Hof van Cassatie dus een deel van haar bevoegdheid zou verliezen. De rechtsprekende bevoegdheden van de Bestendige Deputatie zouden overgenomen worden door een apart rechtscollege. Indien dit niet mogelijk was op korte termijn zou er minstens een goede procedureregeling opgesteld moeten worden om de voornaamste problemen te verhelpen. Charles Goossens stelde een hervorming van de sociale zekerheidsgeschillen voor waarbij de bevoegdheden van alle bestaande rechtscolleges werden overgedragen aan één klachtencommissie en één beroepscommissie, beide paritair samengesteld. Vauthier en Rémon stelden een hervorming van de tuchtrechtscolleges voor waardoor één centraal rechtscollege alle tuchtprocedures van de Orden van de vrije beroepen zou afhandelen. Beroep zou openstaan bij de Raad van State. Vauthier en Rémon behandelden tevens de militiegeschillen. De Militieraden, Hoge Militieraad, Herkeuringsraden en de Commissie der Ontheffingen konden blijven bestaan, maar zoals gezegd werd cassatieberoep bij de Raad van State mogelijk. Naast de bovenvermelde personen waren ook de professoren Matton, Buttgenbach, Cambier, Dembour, De Visscher en Mast lid van de werkgroep⁵⁵. De plannen bleven echter steken in de studiefase.

Nog in 1962 diende volksvertegenwoordiger J. De Staercke een wetsvoorstel in dat de procedure voor alle administratieve rechtscolleges éénvormig moest maken (tegenspraak, openbare zitting, gemotiveerde uitspraak, beroepsmogelijkheid). De Raad van State zou de algemene cassatierechter worden en bij verwijzing naar een anders samengesteld rechtscollege, moest deze zich

⁵⁵ MOUREAU, GOOSSENS, VAUTHIER, FLAMME, REMION, STASSEN, *Premier rapport sur la réforme de l'organisation du contentieux administratif en Belgique*. De belangrijkste resultaten werden tevens gepubliceerd door GOOSSENS, *Esquisse d'une réforme du contentieux de la sécurité sociale, Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 1962, 5-42. MOUREAU, *La réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré. Problèmes fondamentaux et vue d'ensemble des réformes envisagées, RJDA*, 1963, 66-77.

voegen naar het rechtspunt van de Raad. Via KB zouden bepaalde bevoegdheden uitgeoefend door lagere rechtscolleges overgeheveld worden naar de Raad van State en in andere gevallen kon de Raad zich opwerpen als rechter in tweede aanleg (beide bevoegdheid met volle rechtsmacht). De Raad van State zou ook tuchtstraffen kunnen opleggen aan de administratieve rechters en zou in kortgeding bestuurshandelingen kunnen schorsen om een moeilijk te herstellen nadeel te vermijden. In aanvulling van dit voorstel diende De Staercke op 12 november 1963 een wetsvoorstel in tot invoering van administratieve rechtbanken. Per provincie zou een administratieve rechtbank, samengesteld uit magistraten, opgericht worden die de rechtsprekende taken van de Bestendige Deputatie, de andere administratieve rechtscolleges en de annulatiebevoegdheid van de Raad van State (o.a. voor ambtenarengeschillen) overnam⁵⁶. Beide wetsontwerpen vervielen echter wegens ontbinding van de Kamers vooraleer zij behandeld konden worden.

Zoals gezegd werden in het kader van de uitbouw van de welvaartstaat geleidelijk een heleboel specifieke rechtscolleges opgericht om geschillen i.v.m. de uitkering van allerhande sociale vergoedingen op te lossen (pensioenen, werkloosheidssteun, ziekte-uitkeringen etc.). Op die manier ontstond een onoverzichtelijk kluwen aan rechtsprekende organen waar zelfs juristen niet meer wijs uit raakten. De burger moest een ware speurtocht ondernemen om zijn zaak bij de correcte instantie aanhangig te maken. Deze toestand werd regelmatig op de korrel genomen in de gespecialiseerde rechtsliteratuur. Sinds het begin van de jaren '60 gingen er stemmen op om dit kluwen van klachten- en beroepscommissies te vereenvoudigen en de diverse procedures te uniformiseren. Ook de vakbonden drongen aan op een hervorming. Diverse voorstellen werden neergelegd in het Parlement. Bepaalde voorstellen bepleitten de integratie van het sociaal contentieux in de rechterlijke macht, andere stemmen wensten gespecialiseerde rechters en een aangepaste procedure. Uiteindelijk werd in de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek een compromis gesloten met de bevindingen van Koninklijk Commissaris voor de Gerechtelijke Hervorming Van Reepelingen. Ter vervanging van de Werkrechtersraden, die van oudsher geschillen tussen werknemers en werkgevers beslechten, en de bovenvermelde administratieve rechtscolleges werden autonome arbeids-gerechten opgericht. Deze Arbeidsrechtbanken en Arbeidshoven, geïntegreerd in de rechterlijke macht, beslechtten vanaf 1970 de geschillen in verband met het arbeids- en sociale zekerheidsrecht. In principe werden op 1 november

⁵⁶ Wetsvoorstel van J. De Staercke betreffende de hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen (Gedr. St. Kamer, 1962-63, 479-1), Wetsvoorstel van J. De Staercke tot invoering van provinciale administratieve rechtbanken (Gedr. St. Kamer, 1963-64, 652-1).

1970 de Klachtencommissies en Beroepscommissie inzake de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, de Werkloosheid, de Arbeiders-, Bedienden-, Zeelieden-, Mijnwerkers- en Zelfstandigenpensioenen, de Beroepscommissie bij het Rijksfonds voor Sociale Reclassering van de Mindervaliden, de Commissie van Beroep van de Pool voor de Zeelieden ter Koopvaardij en de Commissie van Beroep voor Tegemoetkomingen aan Gebrekkigen en Verminkten, de Klachtencommissies en Commissie van Beroep inzake Verzekering voor Geneeskundige Verzorging van de Zelfstandigen en de Bijzondere Commissie van Beroep te Brussel ontbonden⁵⁷.

De invoering van het Gerechtelijk Wetboek betekende een belangrijke sanering van het administratief contentieux. De wetgever was echter niet helemaal consequent, want vier rechtscolleges in het sociaal domein bleven behouden: de Raad van Beroep van het Nationaal Studiefonds, de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen, de Beroepscommissie van het Speciaal Onderstandsfonds, de Commissie van Beroep bij de Dienst voor Geneeskundige Controle van het RIZIV. Ook later achtte de wetgever het nodig de bevoegdheid van de arbeidsgerechten uit te hollen door een aantal specifieke rechtscolleges in te stellen: de Provinciale Beroepskamers (wier bevoegdheid in 1993 dan toch werd toegekend aan de Arbeidsrechtbank), de Commissie van Beroep i.v.m. de Overschrijding van Normen in de Medische Beeldvorming en de Klinische Biologie, de Controlecommissie en Commissie van Beroep bij de Dienst voor Geneeskundige Controle van het RIZIV, de Beroepscommissie der Ziekenhuizen, de Beroepscommissie bij het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap en de Beroepscommissie van het Waals Agentschap voor Gehandicapte Personen.

De regeringsverklaring van de Regering-Tindemans I uit 1974 vermeldde onder het hoofdstuk institutionele problemen uitdrukkelijk dat er een meer doelmatige rechtsbescherming voor de burger tegen machtsmisbruik moest worden verzekerd. In het kader van een aanpassing van de wetten op de Raad van State diende senator André -tevergeefs- een wetsvoorstel in dat een beroep in tweede aanleg tegen de uitspraken van de Bestendige Deputatie en de Militieraden zou openstellen bij de Afdeling Administratie. Daarnaast zou de procedure voor de Deputatie eenvormig gemaakt worden⁵⁸. In 1976 verscheen van de hand van Minister voor Hervorming der Instellingen Robert Vandekerckhove een belangrijke werknota met concrete voorstellen om de

⁵⁷ CORDY, De rechtscolleges voor sociale-zekerheids geschillen en de rechterlijke hervorming, *BTSZ*, 1965, 592-614.

⁵⁸ Wetsvoorstel van D. André tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (Gedr. St. Senaat, 1975-76, 702/1).

behandeling van de bestuursgeschillen te vereenvoudigen⁵⁹. In de nota worden de "wildgroei" van de administratieve rechtscolleges, hun rechtspleging en de "grillige, disparate bevoegdheidstoewijzing" op de korrel genomen. Volgens de Minister beantwoordde de samenstelling van de administratieve rechtscolleges veelal niet aan de elementaire vereisten van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en bekwaamheid. Vandekerckhove stelde een pragmatische hervorming voor. Er zouden administratieve rechtbanken van eerste aanleg moeten opgericht worden in Brussel, Luik, Bergen, Antwerpen en Gent. Zij zouden bevoegd zijn om bepaalde administratieve rechtshandelingen te vernietigen en zouden de taak van een aantal rechtscolleges overnemen (hierbij dacht men vooral aan de Bestendige Deputatie en de tuchtrechtcolleges). De Raad van State zou dan het hoger beroep te behandelen krijgen. Toch zouden in dit voorstel nog een aantal rechtscolleges verder bestaan. Het voorstel kreeg ruime aandacht tijdens een aantal colloquia, maar bleef dode letter. De reactie kwam vooral van Eerste Advocaat-Generaal F. Dumon die er voorstander van was de bestaande toestand te behouden⁶⁰. Het door Minister Vandekerckhove aangekondigde wetsontwerp zag nooit het daglicht. Het plan leek nog niet helemaal begraven want ook de regeerakkoorden van 5 april 1979 (Martens I), 20 april 1980 (Martens III) en 24 oktober 1981 (Martens IV) bevatten een obligate zinsnede over de harmonisatie van het administratief contentieux.

Bij wet van 6 juli 1987 werd een nieuw artikel 104bis in de provinciewet gevoegd waardoor de procedure, die door de Bestendige Deputatie moet worden gevolgd indien zij haar rechtsprekende taak uitoefent, eindelijk werd vastgelegd. Op een colloquium in april 1989 gewijd aan het thema "de Bestendige Deputatie als rechtsprekend orgaan" kondigde Minister van Binnenlandse Zaken Louis Tobback aan dat hij een werkdocument zou verspreiden over de oprichting van administratieve rechtbanken⁶¹. De hervorming waarvan sprake is in de regeringsbeslissing van 22 december 1989 is de oprichting van provinciale, administratieve rechtbanken van eerste aanleg. De administratieve rechtbanken zouden in de eerste plaats de algemene annulatiebevoegdheid van de Raad van State overnemen. Ook de bevoegdheid van bepaalde administratieve rechtscolleges zou aan de nieuwe rechtbanken worden opgedragen, wat geval per geval moest worden

⁵⁹ VANDEKERCKHOVE, *Geschillen van bestuur. Hervorming van het administratief contentieux: werknota*.

⁶⁰ DUMON, Ontwerpen van hervorming en jurisdictionele functie, *RW*, 1977-78, 275. LAMBRECHTS, De verbetering van het administratief contentieux, *RW*, 1977-78, 2331-2342. DELPEREE, Des tribunaux administratifs en Belgique? *AP(T)*, 1976-77.

⁶¹ TOBBACK, De bestendige deputatie en de hervorming van het administratief contentieux, VANDE LANOTTE, (ed.) *De Bestendige Deputatie als rechtsprekend orgaan*, 137-152.

uitgemaakt. Hoger beroep was mogelijk bij de Raad van State. De leden van de rechtbank zouden worden bijgestaan door referendarissen. Tevens zou in spoedprocedures, vereenvoudigde afdoening, opschorting, voorlopige maatregelen en een dwangsom worden voorzien en zou de voorzitter een aantal zaken alleen kunnen afhandelen. Enkele dagen later, op een colloquium onder de titel *Le citoyen face à l'administration*, hield Minister Tobback dezelfde toespraak maar dan in de andere landstaal⁶².

Een gelijkaardig wetsvoorstel werd door senator E. Cerexhe op 23 november 1989 ingediend om zowel het gebrek aan samenhang in de berechting van de bestuursgeschillen als de overbelasting van de Raad van State te verhelpen. In de memorie van toelichting stelde hij dat de oprichting van de administratieve rechtscolleges eerder het resultaat was geweest van politieke improvisaties in plaats van juridische overwegingen. In het belang van de rechtzoekende en van de administratie moest de verscheidenheid aan procedures gerationaliseerd en vereenvoudigd worden. Cerexhe stelde voor vijf administratieve rechtbanken op te richten met zetel te Brussel, Gent, Antwerpen, Bergen en Luik (met hetzelfde rechtsgebied als de Hoven van Beroep). Elk van deze rechtbanken zou twee Kamers hebben, samengesteld uit drie beroepsmagistraten. De eerste Kamer zou kennis nemen van de "geschillen i.v.m. de wettigheid van de handelingen en verordeningen van de onderscheiden bestuursorganen die hun zetel hebben in het rechtsgebied en welke bevoegdheid dat rechtsgebied niet overschrijdt"(cfr. annulatieberoep Raad van State). De tweede Kamer zou in eerste of tweede aanleg bevoegd worden "in volle rechtsmacht" voor de geschillen die voorheen aan de administratieve rechtscolleges waren toevertrouwd. De procedure zou vergelijkbaar zijn met deze voor de Raad van State en ook schorsing in kort geding was voorzien. Het voorstel liet een aantal rechtscolleges voortbestaan omwille van hun technisch karakter, maar maakte hoger beroep bij de Raad van State mogelijk⁶³.

Op 4 en 18 december 1992 belastte de Ministerraad een werkgroep o.l.v. de Eerste Voorzitter van de Raad van State met de opmaak van een ontwerptekst tot oprichting van administratieve rechtbanken van eerste aanleg die met een eenvoudige en snelle procedure tegelijkertijd de toegang tot de rechtsbedeling

⁶² TOBBACK, Vers une réforme globale du contentieux administratif, *Le citoyen face à l'administration: commissions et juridictions administratives: quels droits de défense? Actes du colloque organisé le 22 avril 1989 par la Conférence du Jeune Barreau de Liège*, 209-230.

⁶³ Wetsvoorstel van E. Cerexhe betreffende de instelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werkwijze van de administratieve rechtbanken (Gedr. St. Senaat, 1989-90, 808-1). In de volgende legislatuur diende Cerexhe zijn voorstel opnieuw in (Gedr. St. Senaat, 1991-92, 184/1)

van de rechtzoekende en de eerbiediging van de rechten van de verdediging zou waarborgen. De zgn. werkgroep Tapie⁶⁴ baseerde zich op de resultaten van een gezamenlijk onderzoeksproject van de Gentse en Leuvense universiteit: *De weg naar het gerecht. Rechtswetenschappelijke studie van de administratieve rechtbanken in België*. Dit onuitgegeven onderzoeksrapport bevat een inventaris van alle op dat moment bestaande rechtscolleges en een bondige bespreking. De resultaten werden bekend gemaakt bij het grote publiek door de twee volumes uitgegeven door de Federale Diensten voor Wetenschappelijke Aangelegenheden⁶⁵. Vertrekkende van de inventaris moest de commissie een aantal voorstellen formuleren i.v.m. het aantal rechtbanken, hun precieze bevoegdheid, de procedure en de benoemingen.

Op 8 april 1993 dienden de volksvertegenwoordigers V. Dua en M. Cheron eveneens een wetsvoorstel in betreffende de instelling van administratieve rechtbanken van eerste aanleg. Hun voorstel voorzag in de oprichting van één administratieve rechtbank per gewest (in Brussel, Gent en Namen). Deze rechtbanken "met een lagere drempel" zouden bevoegd zijn voor het volledige annulatiecontentieux (voorheen bij de Raad van State). Ze zouden echter slechts volle rechtsmacht hebben voor de juridictionele bevoegdheden waarvoor de Bestendige Deputatie voorheen bevoegd was. Hoger beroep zou mogelijk zijn bij de Raad van State, wiens procedure werd overgenomen. Later werd hetzelfde voorstel ook ingediend in de Senaat en diende Joëlle Milquet het wetsvoorstel-Cerexhe nogmaals in⁶⁶. Beide voorstellen raakten niet behandeld.

Mede omdat de Koude Oorlog definitief geweken was, vormde Minister Leo Delcroix in 1994 het Belgisch leger, dat voor een belangrijk deel gevormd

⁶⁴ De werkgroep vergaderde in de periode 1993-1994 veertig maal in de Raad van State en was samengesteld uit de who's who van het administratief recht: de professoren Tapie (voorzitter), Suetens, Andersen, Lambrechts, Lewalle, Maussion, Van Damme; van de Raad van State de heren Baeteman, Coremans, Dumont, Roelandt, Lambotte en mevr. Willot-Thomas aangevuld met enkele topambtenaren en kabinetsmedewerkers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

⁶⁵ CROMHEECKE, HAECK en MEEUS, *De weg naar het recht. Rechtswetenschappelijke studie van de administratieve rechtbanken in België*. HUYSE, SABBE, VAN DER BIESEN, *Administratieve rechtscolleges: rechtsbescherming in drie administratieve rechtscolleges*. VANDE LANOTTE, CROMHEECKE en LEFRANC, *Administratieve rechtscolleges: een rechtsvergelijkende studie naar de noodzaak tot rationalisatie en/of decentralisatie*.

⁶⁶ Wetsvoorstel van V. Dua en M. Cheron betreffende de instelling van administratieve rechtbanken van eerste aanleg (Gedr. St. Kamer, 1992-93, 973/1). Wetsvoorstel van J. Daras en E. Boutmans betreffende de instelling van administratieve rechtbanken van eerste aanleg (Gedr. St. Senaat, 1995-96, 382/1). Wetsvoorstel van J. Milquet betreffende de instelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werkwijze van de administratieve rechtbanken (Gedr. St. Senaat 1995-96, 305/1).

werd door dienstplichtige Belgen, om tot een leger samengesteld uit beroepsmilitairen. De militierechtscolleges -Militieraden, Herkeuringsraden, Militievergoedingcommissies e.a.- verloren meteen hun bestaansreden. Pas op 22 januari 1996 keurde de Werkgroep Tapie zijn verslag goed waarin een aantal algemene beschouwingen worden gegeven en een voorontwerp van wet wordt voorgesteld. Er zouden elf administratieve rechtbanken ingesteld worden (1 per provincie). Deze zouden akten en reglementen van administratieve overheden kunnen schorsen of annuleren. De rechtbank zou in eerste of tweede aanleg de bevoegdheden van de administratieve rechtscolleges overnemen. Minutieus somde het verslag alle wetten op die hiervoor aangepast zouden moeten worden. Vermoedelijk uit budgettaire overwegingen (nood aan nieuw personeel, nieuwe rechtbanken...) kwam er van het voorstel echter niets in huis⁶⁷. Tijdens de parlementaire besprekingen van de wet van 4 augustus 1996 tot wijziging van de wetten op de Raad van State dienen de kamerleden Reynders en D'hondt een -niet-aangenomen-amendement in dat in de oprichting van vijf administratieve rechtbanken voorziet (cfr. wetsvoorstel-Cerexhe)⁶⁸.

Door de snelle ontwikkeling van de dienstensector ontstonden in de loop van de tweede helft van de twintigste eeuw een aantal nieuwe, maatschappelijke functies. Deze nieuwe dienstenverstrekkers ijverden voor een eigen beroepsreglementering. De wetgever ging hierop in en richtte voor de "dienstverlenende intellectuele beroepen" instituten op met een vergelijkbare taak als de Orden van de vrije beroepen. Zo functioneert momenteel het Instituut van Erkende Boekhouders en Fiscalisten (sinds 1992), het Beroepsinstituut voor Vastgoedmakelaars (1993), het Instituut van Accountants en Belastingconsulenten (1999) en het Instituut voor Bedrijfsjuristen (2000). Naast vorming, bijscholing, belangenbehartiging, adviesverstrekking en normering kan de -uit verkozen collega's samengestelde- (beroeps)kamer of tuchtcommissie van deze instituten ook tuchtsancties opleggen aan de leden die de beroepsreglementering overtreden. Sinds 2003 doen de Federale Raad en de Federale Raad van Beroep uitspraak over de overtreding van de beroepsreglementering van de landmeters-experten.

⁶⁷ Een goed overzicht van de werkzaamheden biedt MAUSSION, *Le Conseil d'État face à l'arriéré du contentieux: de l'accélération de la procédure à la création des tribunaux administratifs de première instance*, in: BLERO, *Le Conseil d'État de Belgique 50 ans après sa création*, 846-859.

⁶⁸ Amendement 15 van het wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State (Gedr. St. Kamer, 1995-96, 644/3, 4-48).

Ook naar aanleiding van de Dutroux-affaire werden in maart 1999 nieuwe administratieve rechtscolleges ingesteld. Tijdens de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie-Dutroux werd de voorwaardelijke invrijheidstelling van de pedofiele kindervervoerder Marc Dutroux sterk bekritiseerd. Volgens de wet-Lejeune nam de Minister van Justitie, op advies van de gevangenisdirecteur en het Parket, de beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling van gedetineerden. De voorwaardelijke invrijheidstelling werd plots een politiek heet hangijzer. In de nasleep van de Witte Mars stelde de regering Dehaene-II voor deze taak over te dragen aan de nieuwe Strafvorderingrechtbanken. Maar vermits hiervoor een grondwetswijziging noodzakelijk was, opteerde men er in de wet van 5 maart 1998 voor als voorlopige oplossing administratieve rechtscolleges op te richten: de Commissies voor Voorwaardelijke Invrijheidstelling. In de tussentijd namen ook de regeringen Verhofstadt-I en II de Strafvorderingrechtbanken op in hun regeerprogramma, maar zij traden vooralsnog niet in werking. In 2000 werd de commissie Holsters belast met het opstellen van een rapport over de oprichting van de Strafvorderingrechtbank en over het juridisch statuut van de gedetineerde. Dit verslag werd in mei 2003 aan de minister overhandigd. Bij wet van 17 december 2002 werd grondwetsartikel 157 alvast aangepast. Tijdens de "super"ministerraad Justitie-Politie van 30 en 31 maart 2004 werd de kadernota goedgekeurd en op voorstel van Minister van Justitie Onkelinx keurde de Ministerraad op 10 december 2004 een voorontwerp van wet houdende de oprichting van een Strafvorderingrechtbank goed. De nieuwe rechtbank, een afdeling in de Rechtbank van Eerste Aanleg, zal zich uitspreken over een aantal strafvorderingsmodaliteiten zoals de beperkte detentie, het elektronisch toezicht en de voorlopige invrijheidstelling. Daarnaast zal men bij de rechtbank ook beroep kunnen aantekenen tegen beslissingen van de Minister i.v.m. de uitgangsvergunning, het penitentiair verlof, de onderbreking van de strafvordering. Nu is het wachten op de parlementaire behandeling.

Sinds decennia werd het feit dat de Belastingdirecteur -bij de beoordeling van geschillen over directe belastingen- en de Bestendige Deputatie -bij de beoordeling van bezwaren over lokale belastingen- rechtsprekende bevoegdheden uitoefenden op de korrel genomen in de rechtsleer omdat zij niet voldeden aan de vereisten van onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Diverse grootscheepse hervormingen stonden in de steigers, maar werden nooit doorgevoerd. Na een lange lijdensweg werd de fiscale procedure door de wetten van 15 en 23 maart 1999 hervormd door de Ministers Maystadt en De Clerck. De Belastingdirecteur, de Bestendige Deputatie in fiscale zaken en de Inspecteur der Douane en Accijnzen -die geschillen i.v.m. de waarde van de aangegeven goederen beslechtte- verloren hun rechtsprekende taken. Deze

geschillen worden voortaan door de rechterlijke macht beslecht, met name door de nieuwe fiscale kamers. Dit zijn aparte kamers met gespecialiseerde rechters binnen de Rechtbanken van Eerste Aanleg. Hierdoor behoren de meest gecontesteerde administratieve rechtscolleges tot het rechtsverleden.

Op 20 november 2002 diende gecoöpteerd senator Clothilde Nyssens het wetsvoorstel-Cerexhe nogmaals in⁶⁹. In een perscommuniqué van 30 oktober 2003 pleit de cdH-partij ervoor om de gerechtelijke achterstand weg te werken door o.a. administratieve rechtbanken op de richten. Merkwaaardig genoeg werd in geen van voorgaande wetsvoorstellen gerept over het ontnemen van de tuchtrechterlijke bevoegdheden van de Orden, die toch sterk bekritiseerd worden in juridische middens. Een grootscheepse sanering van het administratief contentieux wordt al jaren aangekondigd. De discussie steekt regelmatig terug de kop op in het rechtswereldje, maar de plannen blijven steken in het ontwerpstadium. Mogelijke oplossingen variëren van de uitvaardiging van een soort codex van rechtspleging tot de radicale afschaffing van alle lagere rechtscolleges⁷⁰. Toen de oprichting van volwaardige administratieve rechtbanken niet haalbaar bleek, heeft de wetgever ervoor geopteerd om via pragmatische aanpassingen de meest bekritiseerde rechtscolleges te verbeteren of op te heffen. Toch blijft, door de explosie aan wetgeving van de laatste jaren, de nood aan gespecialiseerde rechtscolleges groeien. Bovendien lijkt het erop dat de diverse decreetgevers pas hun eerste, voorzichtige stapjes op vlak van de oprichting van administratieve rechtscolleges gezet hebben.

⁶⁹ Wetsvoorstel van C. Nyssens betreffende de instelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werkwijze van de administratieve rechtbanken (Gedr. St. Senaat, 2002-03, 1419/1).

⁷⁰ Voor een recente bespreking van de verschillende oplossingen zie BERX, *Rechtsbescherming*, 595-606 en LUST, *Rechtsherstel*, 414-453. VAN ORSHOVEN, *Administratieve rechtbanken? Ja en nee: pleidooi voor jurisdictioneel monisme*, RW, 1994-95, 897-909.

8. BIBLIOGRAFIE

- ALEN, A., *Rechter en bestuur in het Belgisch publiekrecht. De grondslagen van de rechterlijke wettigheidscontrole*, 2dln. Antwerpen, 1984.
- ALEN, A., *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch publiek recht*, Brussel, 1988.
- ALEN, A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, 1995.
- ALEN, A., De controle van het Arbitragehof op de wettelijke kwalificatie van politieke rechten in de zin van art.145 GW: meer rechtsbescherming maar minder rechtszekerheid, *RW*, 1996-97, 1423-1428.
- ALEN, A., *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, 2002.
- ANDERSEN, R., De quelques réflexions à propos de la cassation administrative, *Mélanges Philippe Gérard*, Brussel, 2002, 275-286.
- ANDREADES, A., *le contentieux administratif des états modernes*, Parijs, 1934.
- BAAR, A., Réforme du contentieux en matière fiscale, *Revue de l'Administration*, 1935, 101-115.
- BELINFANTE, A.D., *Kort begrip van het administratief recht*, Alphen aan de Rijn, 1973.
- BELTJENS, G., *Encyclopédie du droit civil belge, 2^e dl: La constitution belge révisée*, Luik, 1894.
- BERX, C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid: een analyse van het systeem van administratieve rechtspraak in België*, Antwerpen, 2000.
- BLERO, B., Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution. Observations relatives à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage 14/97, *APT*, 1997, 233-280.
- BOES, M., Over subjectieve rechten en (on)bevoegde rechtbanken, *AJT*, 1995-96, 117-122.
- BONNARD, R., *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Parijs, 1934.
- BOURQUIN, M., *La protection des droits individuels contre les abus du pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, Brussel, 1912.
- BOUVIER, P., *Eléments de droit administratif*, Brussel, 2002.
- BRANTS, K., *De staatsinrichting van België. Beginselen van grondwettelijk recht en van administratief recht*, Brussel, 1931.
- BUCH, H., De administratieve procedure in België, *TBP*, 1970, 3-19.
- BUTTGENBACH, A., *Manuel de droit administratif*, Brussel, 1966.
- CAMBIER, C., *La responsabilité de la puissance publique et de ses agents*, Brussel, 1947.
- CAMBIER, C., Un conflit d'attributions, *JT*, 1959, 53-58.
- CAMBIER, C., *Principes du contentieux administratif*, 2 dln., Brussel, 1964.
- CAMBIER, C., *Droit administratif*, Brussel, 1968.

- Centre d'études pour la réforme de l'État*, Brussel, 1937.
- CHARLIER, P., A propos de la procédure administrative non contentieuse en Belgique. Observations sur la distinction entre la procédure administrative non contentieuse et la procédure administrative contentieuse, *AP(T)*, 1977-78, 203-208.
- CHARLIER, P., Aperçu sur les juridictions administratives en Belgique, *RISA*, 1979, 21-26.
- CHARLIER, P., Le contrôle juridictionnel exercé par l'administration en droit belge, *Revue de l'Administration*, 1983, 7-16.
- CHARLIER, P., Réflexions à propos de la création des tribunaux administratifs, *Journ. Proc.*, 1993, 238, 10-11.
- CHEVALLIER, J., *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration*, Parijs, 1970.
- CHLEPNER, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Brussel, 1956.
- COPPENS, A., Voor wanneer administratieve rechtbanken in België? *TBP*, 1992, 89-92.
- COPPENS, A., De Raad van State en de administratieve rechtscolleges in de grondwet, *RW*, 1993-94, 907-913.
- CORDY, A., De rechtscolleges voor sociale-zekerheids geschillen en de rechterlijke hervorming, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1965, 592-614.
- CORDY, A., De grote ontwikkelingsstadia van de sociale wetgeving 1866-1966, *BTSZ*, 1967, 929-951.
- CORNIL, M., Portée de l'arrêt de la Cour de Cassation du 5 novembre 1920. Sujétion des pouvoirs publics au droit civil, *BJ*, 1939, 339.
- CRAENEN, G., *Elementen van publiek recht*, Leuven, 1993.
- CROMHEECKE, M. HAECK, Y. en MEEUS, B., *De weg naar het recht. Rechtswetenschappelijke studie van de administratieve rechtbanken in België. Definitie en inventarisatie (boekdeel 1), Commissie voor hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en speciaal onderstandsfonds (boek 2) intergemeenschapscommissie voor de filmkeuring (boek 3), het administratieve doolhof: individuele bespreking van de administratieve rechtbanken (boek 5 en 6), wegwijzers in het administratief doolhof: de typologieën (boek 7)*. Onderzoeksrapport Instituut recht en samenleving (KUL) in samenwerking met Seminarie Bijzonder administratief recht (UG), 1992-1993.
- CROMHEECKE, M. en VANDE LANOTTE, J., Een overzicht van administratieve rechtscolleges, *TBP*, 1995, 547-556.
- CROMHEECKE, M., De pragmatische benadering van het begrip administratief rechtcollege door het Arbitragehof, *CDPK*, 1997, 410-412.

- DAMOISEAUX, M., *Conseil provincial du Hainaut. Session 1912. Les juridictions administratives. Discours prononcé par M. Damoiseaux, gouverneur, à l'ouverture de la session ordinaire, le 7/1/1912*, Frameries, 1912.
- DE BROUCKÈRE, C. en TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 8 dln. Brussel, 1834-1856.
- DE FOOZ, J.H.N., *Le droit administratif belge*, dl.1, Parijs, 1859.
- DE GROOT, E., *De Orde der Geneesheren: een voorstel tot hervorming*, Brussel, 1998.
- DE LEVAL, G., LEWALLE, P. en STORME, M., *Het interdisciplinaire geschil*, Diegem, 1996.
- DE ROY, C., *Het georganiseerd beroep*, Advocatenpraktijk 8, Mechelen, 2003.
- DE SMET, B. en RIMANQUE, K., *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van art.6 EVRM*, Antwerpen, 2000.
- DE VISSCHERE, F., Het Hof van Cassatie en de afbakening van de bevoegdheid van de administratieve rechter, *TBP*, 1952, 3-11.
- DE VISSCHERE, F., Les juridictions administratives il y a 100 ans, *Revue de l'Administration*, 1954, 53-59.
- DE VISSCHERE, F., *Geschillen van bestuur*. Administratief Lexicon, 1955.
- DE VISSCHERE, F., De instelling van administratieve rechtscolleges door de uitvoerende macht, *TBP*, 1957, 6-14.
- DE VISSCHERE, F., Burgerlijke en politieke rechten, *TBP*, 1960, 3-14.
- DE VISSCHERE, F., steeds op zoek naar het "politiek recht", *TBP*, 1958, 215.
- DEBEYRE, G., *La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique. L'influence d'une juridiction administrative sur son développement*, Rijsel, 1936.
- DELPÉREE, F., Des tribunaux administratifs en Belgique? *AP(T)*, 1976-1977, 73-84.
- DELPÉREE, F., Is de oprichting van administratieve rechtbanken in België gewenst? *TBP*, 1977, 255-264.
- DELPÉREE, F., Unité, dualité ou trinité de juridiction en Belgique, *RFDA*, 1990, 869-871.
- DEMBOUR, J., *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Brussel, 1955.
- DEPOND, A., *Repertorium der beslissingen van jurisdictionele aard naar Belgisch administratief recht*, Brugge, 1952.
- DESCHAMPS, E., *La constitution belge comparée*, Brussel, 1887.
- DIDERICH, M., Le contentieux de la sécurité sociale, *Rev. de Dr. Soc.*, 1953, 137-152.

DOR, G. Esquisse d'un plan d'étude systématique d'une réforme du contentieux administratif en Belgique, *Revue de l'Administration*, 1935, 134.

DOR, G., Le contrôle juridictionnel de l'administration par le pouvoir judiciaire, *Annales de Droit et de Sciences Politiques de l'Université de Louvain*, 1935, 271-283.

DRION, J., *Administratie contra rechter tot de intrekking van het Conflictbesluit*, 's-Gravenhage, 1958.

DUJARDIN, J. en VANDE LANOTTE, J., *Inleiding tot het publiek recht. Dl. I basisbegrippen*, Brugge, 2001.

DUMON, F., Ontwerpen van hervorming en juridictionele functie, *RW*, 1977-78, 273-322 en 337-382.

DUMONT, M., Les projets de réforme des juridictions administratives du premier degré, *RJDA*, 1964, 49-58.

DUPONT, L., Edmond Picard, FIJNAUT, C., *Gestalten uit het verleden. 32 voorgangers in de strafwetenschap, de strafrechtspleging en de criminologie*, Deurne, 1993, 97-107.

ERRERA, P., *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel. Droit administratif*, Parijs, 1916.

ESCARRAS, J.C., *Les expériences belges et italiennes d'unité de juridiction*, Parijs, 1972.

FLAMME, M.A., Vers la codification de la procédure administrative, *Revue de l'Administration*, 1969, 221.

FLAMME, M.A., *Droit administratif*, 2 dln. Brussel, 1989.

GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., Existent-ils des droits administratifs et sociaux distincts des droits politiques et dépourvus des garanties constitutionnelles? *JT*, 1957, 49-62.

GENOT, V., *De la réforme du contentieux administratif*, Frameries, 1931.

GILISSEN, J., La constitution belge de 1831: ses sources, son influence, *Res Publica*, 1968 (10), 107-141.

GIRON, A., *Du contentieux administratif en Belgique*, Brussel, 1857.

GIRON, A., *Le droit administratif de la Belgique*, 3 dln. Brussel, 1885.

GIRON, A., *Dictionnaire de l'administration et du droit public*, 3 dln. Brussel, 1895-1896.

GOFFAUX, P., *L'inexistence des privilèges de l'administration et le pouvoir d'exécution forcée*, Brussel, 2002.

GOOSSENS, C., Recherches sur les critères de distinction des droits individuels, droits civils, droits politiques, droits administratifs, *Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 1960, 49-286.

GOOSSENS, C., Esquisse d'une réforme du contentieux de la sécurité sociale, *Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 1962, 5-42.

HAESAERT, J-P., *La sanction par le Conseil d'État des vices de forme entachant les actes administratifs et les décisions des juridictions administratives*, Brussel, 1959.

HANOTIAU, M., *Le Conseil d'État, juge de cassation administrative, Le citoyen face à l'administration*, Luik, 1990, 129-183.

HOEFFLER, J., *Les juridictions administratives en matière de contentieux du premier degré*, RJDA, 1956, 161-169.

Honderd jaar sociaal recht in België 1886-1986, Luik, 1987.

HUYSE, L., SABBE, H. en VAN DER BIESEN, G., *Administratieve rechtscolleges: rechtsbescherming in drie administratieve rechtscolleges*, Brussel, 1994.

HUYSE, L. en SABBE, H., *De mensen van het recht*, Leuven, 1997.

HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, 1844.

L'administration en 7 questions, Actes de la journée d'études du 22 mars 1996, Brussel, 1996.

La juridiction administrative en différents pays, RISA, 1948.

LAMBOTTE, C., *La procédure devant le Conseil d'État*, Brussel, 1987.

LAMBRECHTS, W., *De verbetering van het administratief contentieux*, RW, 1977-78, 2331-2342.

LAMBRECHTS, W., *De burger en de overheid. Elementen van publieke recht*, Brussel, 1985.

LAMBRECHTS, W., *Geschillen van Bestuur*, Antwerpen, 1988.

LANGOHR, M., *Inleidende bijdrage tot de studie der bestuursgeschillen*. Overdruk uit *Rechtkundig Tijdschrift*, 1949-1950.

Le citoyen face à l'administration: commissions et juridictions administratives: quels droits de défense? Actes du colloque organisé le 22/4/1989 par la Conférence du Jeune Barreau de Liège, Luik, 1990.

Le contentieux administratif, *Revue de l'Administration*, 1935.

LEMASURIER, J., *Le contentieux administratif en droit comparé*, Parijs, 2001.

LEMMENS, P., *Le contentieux administratif: fondements et développements, Le citoyen face à l'administration*, Luik, 1990, 21-61.

LEMMENS, P., VAN HEUVEN, D. en VELAERS, J., *Commentaar Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, 2 dln. Antwerpen, 1996.

LENAERTS, H., *De administratieve rechtbanken inzake werkloosheid en ziekteverzekering*, RW, 1951, 1009-1014.

LENAERTS, H., *De geschillen inzake maatschappelijke zekerheid*, *Ann. Droit Sc. Pol.*, 1952, 451-493.

LENAERTS, H., *Administratieve rechtscolleges*, Administratief Lexicon, Brugge, 1956.

LENAERTS, H., De rechtsprekende handeling, *RW*, 1956-57, 1922-1934.

LENAERTS, H., De administratieve rechtscolleges en de artikelen 96 en 97 van de Grondwet, *TBP*, 1957, 276-279.

LENAERTS, H., De grondwettigheid van de administratieve rechtscolleges inzake sociale zekerheid, *Politica-berichten*, 1957, 352-358.

LENAERTS, H., *De burgerlijke, politieke en administratieve rechten in de bevoegdheidsregeling naar Belgische recht. Evolutie der begrippen volgens de wetgeving, inzonderheid de sociale wetgeving*, Antwerpen, 1957.

LENAERTS, H., Het gebruik der talen voor de administratieve rechtscolleges, *TBP*, 1957, 388-394.

LENAERTS, H., Recente rechtspraak van het Hof van Cassatie over burgerlijke en politieke rechten, *RW*, 1958-59, 193-202.

LENAERTS, H., *Sociaal procesrecht*, Gent, 1968.

LENAERTS, H., *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, 1995.

LEROY, M., *Contentieux administratif*, Brussel, 2000.

LESPEDES, J. en VAUTHIER, M., Les juridictions administratives du premier degré, *Annales de Droit et de Sciences Politiques*, 1935, 317.

LESPEDES, J., Situation actuelle du contentieux administratif en Belgique, *Revue de l'Administration*, 1935, 197-206.

LEWALLE, P., *L'administration face à ses juges*, Luik, 1987.

LEWALLE, P., Les articles 160 et 161 de la Constitution coordonnée relatifs au Conseil d'État et aux juridictions administratives, *AP(T)*, 1994, 145-158.

LEWALLE, P., *Contentieux administratif*, Luik, 2002.

LEWALLE, P., *Droit public et administratif - contentieux administratif et Conseil d'État*, Luik, 2002.

LUST, S., *Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, 2000.

MAES, R., *Administratief recht*, 3 dln, Leuven, 1987.

MARCQ, R., *La responsabilité de la puissance publique*, Brussel, 1911.

MAST, A., *De geschillen van bestuur naar Belgisch recht*, Brussel, 1945.

MAST, A., Le monopole juridictionnel du pouvoir judiciaire, *JT*, 1946, 345-347.

MAST, A., Droits civils, droits politiques et intérêts administratifs, *JT*, 1947, 193-195.

MAST, A., De administratieve rechtsmacht en de grondwet, *TBP*, 1956, 75-81 en 166-175.

MAST, A., Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative, *RJDA*, 1956, 81-94.

MAST, A., Note sur l'arrêt de la Cour de Cassation du 21 décembre 1956, *RCJB*, 1957, 168.

MAST, A., Les droits administratifs subjectifs existent-ils en droit public belge? Nature du droit aux allocations de chômage. La définition du droit civil par le juge est-elle utile et possible? *RCJB*, 1957, 168-178.

MAST, A., Is eenheid van rechtsmacht mogelijk en wenselijk? *VUB, Studies en voordrachten*, 1964, II, 107-125.

MAST, A., *Précis de droit administratif belge. Edition entièrement adaptée et complétée par Alen, A. et Dujardin, J.*, Brussel, 1989.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J. *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, 2002.

MAUSSION, F., Le Conseil d'État face à l'arriéré du contentieux: de l'accélération de la procédure à la création des tribunaux administratifs de première instance, BLERO, B. *Le Conseil d'État de Belgique 50 ans après sa création*, Brussel, 1996, 846-859.

MAYNE, Y., *De administratieve rechtscolleges in het Belgisch staatsbestel*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling rechten, VUB, 1985.

MOLITOR, A., L'évolution de l'administration belge depuis 1945, *Res Publica*, 1983 (25), 661-686.

MOUREAU, L., Pour l'organisation du contentieux administratif en Belgique, *BJ*, 1934, 162-168.

MOUREAU, L., Le système belge du contentieux administratif d'après le droit comparé, *Revue de l'Administration*, 1935, 149-156.

MOUREAU, L., *L'institution du recours pour excès de pouvoir en Belgique*, Brussel, 1937.

MOUREAU, L., GOOSSENS, Ch., VAUTHIER, M., FLAMME, M. A., REMION, F. en STASSEN, J., *Premier rapport sur la réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré*, IBSA, 1962.

MOUREAU, L., La réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré. Problèmes fondamentaux et vue d'ensemble des réformes envisagées, *RJDA*, 1963, 66-77.

MOUREAU, L., Notion et spécificité du contentieux administratif, *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Brussel, 1963, 176-196.

NEUT, A., *La Constitution belge expliquée*, Gent, 1842.

Nieuw Tijdschrift van de VUB, Themanummer vrije beroepen, 2002(15), nr.3.

NIHOUL, P., Dans l'attente des tribunaux administratifs. La loi du 4/8/1994 modifiant les lois sur le Conseil d'État, *JT*, 1997, 833-840.

ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, dl.2, Luik, 1908.

PAS, W. e.a. *De Grondwet*, Brugge, 1998.

PAS, W., De door de grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden, in: ALEN, A., *De vijfde staats hervorming van 2001*, Brugge, 2002, 25-63.

PERIN, F., Faut-il réviser l'article 93 de la Constitution? *JT*, 1957, 141-144.

PICARD, E. en D'HOFFSCHMIDT, N., *Pandectes belges: répertoire général de législation, de doctrine et de jurisprudence belges*, Brussel, 1878-1933.

PICARD, E., PROCES, A., JASPAR, H., en SOENENS, A., *Pandectes Périodiques: recueil de toutes les décisions judiciaires, de toutes les lois et circulaires usuelles et notices de toutes les publications doctrinales qui paraissent en Belgique*, Brussel, 1888-1939, 45 dln.

PICARD, E. en LARCIER, F., *Bibliographie générale et raisonnée du droit belge. Relevé de toutes les publications juridiques parues depuis la séparation de la Belgique et de la France (1814) jusqu'à 1889*, Brussel, 1882-1890, 3 dln.

PICARD, E., De la confection vicieuse des lois en Belgique et des moyens d'y remédier, *Pandectes belges*, dl.6, Brussel, 1880.

PICARD, E., Des juridictions administratives, *Pandectes belges*, dl. 4, Brussel, 1880.

Politieke geschiedenis van de sociale zekerheid in België, *BTSZ*, 1998, 489-746.

REMION, F.M., *Quelques points d'interrogation au sujet des juridictions administratives*, IBSA. Brussel, 1955.

REMION, F.M., *Le Conseil d'État. Ses compétences, son avenir*, Brussel, 1990.

RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht*, Antwerpen, 2003.

ROUBION, G., *La séparation des pouvoirs administratif et judiciaire en Belgique*, Parijs, 1905.

SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische Grondwet*, s.l., s.d.

SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G. e.a. *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, 1994.

STASSEN, J., Esquisse d'une étude des commissions administratives dans le contentieux administratif belge, *RJDA*, 1952, 1-8.

STASSEN, J., Introduction à l'étude de la réforme du contentieux administratif, *RJDA*, 1954, 241-251.

SUETENS, L-P., Burger en bestuur. Naar een hervorming van het administratief contentieux, *Gemeente en provincie*, 1976, 30-34.

SUETENS, I. en BOES, M., *Administratief recht*, Leuven, 1990.

TAPIE, P. en LEROY, M., L'évolution du contentieux administratif en Belgique, *JT*, 1982, 222-226.

THONISSEN, J., *La Constitution belge annotée*, Brussel, 1876.

TOBBACK, L., De bestendige deputatie en de hervorming van het administratief contentieux, in: VANDE LANOTTE, J., (ed.) *De bestendige deputatie als rechtsprekend orgaan*, Brussel, 1990, 137-152.

- TOBBACK, L., Vers une réforme globale du contentieux administratif, in: *Le citoyen face à l'administration commissions et juridictions administratives: quels droits de défense?* Luik, 1990, 209-230.
- VAN DAMME, M., De Raad van State als administratieve cassatierechter, *TBP*, 2000(25), 1, 69-78.
- VANDEKERCKHOVE, R., *Werknota over de geschillen van bestuur. Hervorming van het administratief contentieux*, Brussel, 1976.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Inleiding tot het publiek recht. Dl. 2: overzicht van het publiek recht*, Brugge, 1997.
- VANDE LANOTTE, J., CROMHEECKE, M. en LEFRANC, P., *Administratieve rechtscolleges: een rechtsvergelijkende studie naar de noodzaak tot rationalisatie en/of decentralisatie*, Brussel, 1997.
- VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y. (eds.) *Handboek EVRM, dl.2 Artikelsgewijze commentaar*, 2 vol. Antwerpen, 2004.
- VAN DER STICHELE, A., Administratieve rechtspraak in België, *150 jaar rechtsleven in België en Nederland*, Leiden, 381-400.
- VAN DER STICHELE, A., Le contrôle de l'administration et le contentieux administratif en droit belge. *Revue Générale de Droit*, 1973, 1, 46-65.
- VAN DRIESSCHE, E., Over rechtscolleges en de uitoefening van de jurisdictionele functie, *TBP*, 1967, 153-159.
- VAN ISTENDAEL, G. en VANDE LANOTTE, J., *De Procedure*, Antwerpen, 1991.
- VAN MENSEL, A., *De Belgische federatie. Het labyrinth van daedalus*, Gent, 1996.
- VAN MENSEL, A., CLOECKAERT, I. en ONDERDONCK, W. *De administratieve rechtshandeling: een proeve*, Gent, 1997.
- VAN ORSHOVEN, P., *Ontwikkelingen in de beslechting van bestuurlijke geschillen in België*, Zwolle, 1990.
- VAN ORSHOVEN, P., Administratieve rechtbanken? Ja en neen. Pleidooi voor jurisdictioneel monisme, *RW*, 1994-95, 897-908.
- VAN ORSHOVEN, P., Spanning tussen norm en regel, *De norm achter de regel. Wet, doel en algemene rechtsbeginselen. Hommage aan M. Storme*, Gent, 1995, 22-34.
- VAN REEPHINGEN, C., *Verslag over de gerechtelijke hervorming*, Brussel, 1964.
- VANTHEMSCHE, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, 1994.
- VAUTHIER, M., *Précis de droit administratif de la Belgique*, dl.2, Brussel, 1950.
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State Afdeling Wetgeving*, Antwerpen, 1999.

- VELGE, H., *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique: préparation des lois, responsabilité des autorités publiques, recours contre les excès de pouvoir*, Leuven, 1930.
- VELGE, H., *Y-a-t-il lieu de créer en Belgique une cour de contentieux administratif?* Brussel, 1935.
- VELGE, H., *La loi du 23/12/1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, Brussel, 1947.
- VELU, J., L'arrêt de la Cour de Cassation du 9 octobre 1959 et le problème de l'application aux juridictions administratives des règles constitutionnelles sur la publicité des audiences et des jugements, *JT*, 1960, 441-446 en 460-467.
- VELU, J., La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir exécutif en Belgique, *Gerichtsschutz gegen die Exekutive*, Köln-Berlin, 1969, 55-112.
- VERCAMER, A., Voor wanneer administratieve rechtbanken in België? Een ander standpunt, *TBP*, 1992, 502-504.
- VLAEMMINCK, J., *La Constitution belge commentée*, Brussel, 1936.
- VRANCKX, A., Is de administratieve rechtspraak een bron van recht? *TBP*, 1957, 271-275.
- VRANCKX, A., *Administratieve rechtshandelingen*. Administratief Lexicon, Brugge, 1961.
- WIGNY, P., *Droit administratif. Principes généraux*, Brussel, 1953.
- WIGNY, P., A propos de l'arrêt de la Cour de Cassation du 21/12/1956, *JT*, 1957, 369.
- WILKIN, R., *L'organisation administrative de la Belgique*, Luik, 1950.
- WODON, L., *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, Brussel, 1920.
- WYMEERSCH, E., De quasi-jurisdictionele functie, *TPR*, 1982, 841-885.