

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 59.866 van 5 juni 1996
in de zaak A. 67.617/IV-15.557.**

In zake : Filip DEWINTER,
die woonplaats kiest bij
Advocaat G. VAN STEENBERGE,
kantoor houdende te ERPE-MERE,
Opaaigem 15

tegen :

de stad ANTWERPEN.

D E R A A D V A N S T A T E , I V e K A M E R ,

Gezien het verzoekschrift dat Filip DEWINTER op 16 februari 1996 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van de beslissing van 13 november 1995 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen houdende invoering van een "register voor de registratie van samenlevingscontracten in alle districten van de gemeente Antwerpen"; gezien hetzelfde verzoekschrift waarbij verzoeker vraagt aan de verwerende partij een dwangsom op te leggen "van 50.000 BF per koppel waarvan de registratie in het samenlevingsregister aanvaard wordt";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
J. LUST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 18 maart 1996 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 april 1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat L. DECEUNINCK, die loco Advocaat G. VAN STEENBERGE verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. DYCK, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur J. LUST;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen op 13 november 1995 besloten heeft om met ingang van 1 januari 1996 in alle districten van de stad een register te openen voor de registratie van samenlevingscontracten; dat die beslissing de voorwaarden bepaalt waaronder samenlevingscontracten voor registratie aan de beambte van de burgerlijke stand kunnen worden aangeboden en de wijze waarop de registratie gebeurt; dat zij verder bepaalt dat in het bevolkings- of vreemdelingenregister melding wordt gemaakt van de registratie en dat het register ter inzage ligt van "al diegene die een belang kunnen doen blijken";

Over de vordering tot schorsing.

2.1.1. Overwegende dat de verwerende partij in een eerste exceptie de laattijdigheid van het beroep opwerpt, doordat de beslissing vanaf 14 november 1995 aan het grote publiek bekend was en doordat het door verzoeker ingediende bezwaar bij de toezichthoudende overheid werd ingesteld nadat de termijn waarover de provinciegouverneur beschikte om het besluit te schorsen reeds was verstreken;

2.1.2. Overwegende dat de gegevens van het dossier aantonen dat verzoeker bij brief van 27 december 1995, op het provinciebestuur van Antwerpen ingekomen op 29 december 1995, bezwaar heeft ingediend tegen de beslissing van 13 november 1995; dat dit bezwaar tijdig was, want ingediend zowel binnen de termijn van 60 dagen voor het indienen van een annulatieberoep als binnen de termijn waarover de provinciegouverneur beschikte om de beslissing te schorsen, te weten 30 dagen na ontvangst, op 30 november 1995, op het provinciebestuur van het door de toezichthoudende overheid opgevraagde besluit; dat het regelmatig ingediend bezwaar de termijn voor het instellen van een beroep bij de Raad van State heeft gestuit totdat verzoeker er door de toezichthoudende overheid van verwittigd werd dat aan zijn bezwaar geen gevolg zou gegeven worden; dat zulks gebeurd is met een brief van 12 januari 1996; dat het onderhavige verzoekschrift is ingediend op 16 februari 1996; dat de exceptie niet gegrond lijkt te zijn;

2.2.1. Overwegende dat de verwerende partij in een tweede exceptie aanvoert dat verzoeker niet doet blijken van enig belang omdat hij enerzijds geen persoonlijk nadeel ondervindt van de registratie van een door de notaris afgesloten samenlevingscontract en omdat hij anderzijds, waar hij lijkt te verwijzen naar een functioneel belang als gemeenteraadslid, niet aantoont

dat hij, rekening houdend met de schrijfwijze van zijn voornaam, gemeenteraadslid is;

2.2.2. Overwegende dat verzoeker, blijkens het door hem aangevoerde annulatiemiddel, zich beroept op zijn functioneel belang van gemeenteraadslid; dat uit de debatten ter terechtzitting is gebleken dat de verwerende partij verzoekers hoedanigheid van gemeenteraadslid niet meer betwist; dat de exceptie niet gegrond lijkt;

2.3.1. Overwegende dat de verwerende partij in een derde exceptie aanvoert dat de bestreden beslissing geen rechtsgevolgen heeft; dat zij stelt dat het samenlevingsregister vooral een signaalfunctie heeft, dat de erin opgenomen vermeldingen geen enkele wettelijke waarde hebben en dat geen wijziging wordt aangebracht in enige rechtsregel of rechtstoestand; dat zij subsidiair aanvoert dat, indien wordt besloten dat de beslissing toch rechtsgevolgen heeft, de Raad van State niet bevoegd is omdat het college van burgemeester en schepenen is opgetreden met betrekking tot burgerlijke rechten;

2.3.2.1. Overwegende, wat de exceptie in hoofddorde betreft, dat dient te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing een eindbeslissing is, die zeer concrete en tastbare gevolgen heeft; dat de draagwijdte ervan verder reikt dan een maatregel van inwendig bestuur waarbij aan de administratie bepaalde opdrachten worden gegeven; dat zij er immers niet alleen toe strekt, met het oog op de voorlichting van de overheid, akte te nemen van bepaalde contracten die private personen afgesloten hebben, maar dat zij ook beoogt bekendheid te geven aan het bestaan van die private contracten, doordat zij aan elke belanghebbende het recht verleent inzage te nemen van het register en door de registratie te vermelden in het bevolkingsregister; dat die bekendmaking buiten de besloten kring van het

bestuur tot gevolg heeft dat de invoering van het register een nieuw element in het rechtsverkeer inbrengt in die zin dat het voor de betrokkenen en voor de belanghebbende derden een officieel bewijs oplevert van het bestaan van een samenlevingscontract tussen twee ongehuwden, van hun samenwonen en van de tegenover de beambte van de burgerlijke stand expliciet geuite wil om "het samenlevingsverband" met elkaar aan te gaan; dat de regeling waarbij dergelijk bewijs wordt ingesteld dan ook lijkt te moeten worden gezien als een beslissing met rechtsgevolgen;

2.3.2.2. Overwegende, wat de bevoegdheid van de Raad van State betreft, dat de omstandigheid dat de vernietiging van een administratieve beslissing een weerslag kan hebben op het bestaan van een burgerlijk recht, niet volstaat om tot de onbevoegdheid van de Raad van State te besluiten;

3.1. Overwegende dat verzoeker in een enig middel de onbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen aanvoert doordat dit college besloten heeft tot het invoeren van een nieuwsoortig register terwijl artikel 117 van de nieuwe gemeentewet uitdrukkelijk stelt dat het de gemeenteraad is die alles regelt wat van gemeentelijk belang is, dat de gemeenteraad dus het gemeentelijk orgaan is dat "over de volheid van bevoegdheid beschikt" terwijl het college van burgemeester en schepenen belast is met de uitvoering van de gemeenteraadsbesluiten en alleen de specifieke bevoegdheden bezit die de wetgever het heeft toegekend; dat hij het register voor de registratie van samenlevingscontracten als "manifest van gemeentelijk belang" aanziet omdat dit register "van kracht zal zijn op het grondgebied van de stad Antwerpen", omdat "personeel van de stad Antwerpen voor de administratie van het register zal instaan" en omdat "de ondertekening van het register zal plaatsvinden in lokalen van de stad Antwerpen"; dat hij

zich als gemeenteraadslid en fractieleider van een oppositiepartij door het optreden van het college van burgemeester en schepenen geschaad acht omdat "hij niet heeft kunnen argumenteren en stemmen over een besluit met betrekking tot een onderwerp dat nochtans tot de bevoegdheid behoort van het orgaan waartoe hij democratisch werd verkozen";

3.2.1. Overwegende, wat het belang van verzoeker bij het aldus ingeroepen middel betreft, dat verzoeker zich in zijn hoedanigheid van gemeenteraadslid in de stad Antwerpen verzet tegen het feit dat de gemeenteraad niet in de gelegenheid werd gesteld om de met de bestreden beslissing aan de orde gestelde problematiek te bespreken en erover te stemmen; dat hij zich dus beroept op de tot zijn functioneel belang behorende miskenning van de bevoegdheid van het orgaan waarvan hij deel uitmaakt; dat evenwel dit functioneel belang hem dient ontzegd te worden wanneer het onderzoek van de zaak tot de vaststelling noopt dat de gemeenteraad zelf terzake niet bevoegd is omdat de beslissing niet ingepast kan worden in artikel 117 van de nieuwe gemeentewet doordat zij geen aangelegenheid van gemeentelijk belang betreft, noch een aangelegenheid die door de hogere overheid aan de gemeenteraad is voorgelegd;

3.2.2. Overwegende dan weer dat het niet zo kan zijn dat bepaalde beslissingen met rechtsgevolgen niet binnen de annulatiebevoegdheid van de Raad van State zouden kunnen worden gebracht om de enkele reden dat niemand een voldoende actueel en persoonlijk belang kan aantonen; dat de Raad van State reeds heeft aangenomen, onder meer in het arrest MOTTE, nr. 34.004 van 5 mei 1988, dat een gemeenteraadslid ontvankelijk een annulatieberoep kan instellen wanneer blijkt dat, bij gebrek aan belang, geen enkele derde een ontvankelijk annulatieberoep tegen de beslissing kan instellen; dat dit laatste met de bestreden beslissing het geval lijkt

te zijn, zodat ook nu aan verzoeker niet kan worden tegengeworpen dat, vermits de behandelde materie niet in de bevoegdheid van de gemeenteraad kan worden ondergebracht, hij er geen belang bij heeft de onbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen en de miskenning van de bevoegdheid van de gemeenteraad als annulatiemiddel aan te voeren; dat die redenering zich des te meer opdringt omdat, in het andere geval, het ontzeggen van het wettelijk vereiste belang aan een gemeenteraadslid er zou toe leiden dat een onwettige beslissing, hoewel zij tastbare gevolgen heeft in het bestuurlijk gebeuren, ongestoord kan blijven bestaan;

3.2.3. Overwegende, wat de bevoegdheid van de gemeenteraad betreft, dat verzoeker van oordeel is dat de gemeenteraad, als orgaan dat krachtens artikel 117 van de nieuwe gemeentewet beraadslaagt over alles wat van gemeentelijk belang is, het ter zake bevoegde orgaan is; dat hij de oprichting van een gemeentelijk register voor registratie van samenlevingscontracten een aangelegenheid van gemeentelijk belang vindt omdat de bestreden beslissing van kracht zal zijn op het grondgebied van de stad, omdat de administratie van de stad de uitwerking verzorgt en omdat de ondertekening van het register gebeurt in de stadsgebouwen; dat die argumentatie niet lijkt op te wegen tegen de vaststelling dat de bestreden beslissing tot doel blijkt te hebben een hefboom te zijn om de discriminaties tussen gehuwden en samenwonenden weg te werken, meer bepaald om de wetgever ertoe te brengen de partners wier samenleving geregistreerd wordt, zekere rechten te verschaffen; dat de genoemde doelstelling, zonder dat daarbij aangetoond wordt welk specifiek voordeel de ingezetenen van de stad Antwerpen kunnen verwachten van de nagestreefde wijziging aan de wetgeving, erop wijst dat met de bestreden beslissing geen gemeentelijk belang wordt behartigd; dat dus de gemeenteraad niet bevoegd lijkt om een beslissing als de bestredene te nemen;

3.2.4. Overwegende dat, nu geen ander persoon enig belang lijkt te kunnen doen gelden tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, de onbevoegdheid terzake van de gemeenteraad verzoeker niet belet in zijn hoedanigheid van gemeenteraadslid die beslissing te bestrijden op grond van het middel geput uit de bevoegdheidsoverschrijding door het college van burgemeester en schepenen;

4.1. Overwegende, wat betreft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, dat verzoeker aanvoert dat de bestreden beslissing de gemeenteraadsleden, die niet hebben kunnen beslissen over een aangelegenheid die van gemeentelijk belang is, reduceert tot een aanhangsel van het college van burgemeester en schepenen en dat dit voor hem des te ernstiger is omdat hij als lid van de oppositie geen vertegenwoordiger heeft in dat college; dat hij vervolgens stelt dat de registratie van samenlevingscontracten in alle districten van de stad daadwerkelijk gebeurt en blijft voortduren zolang de bestreden beslissing uitgevoerd wordt;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat verzoeker geen concrete uiteenzetting geeft van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat hij ondergaat, dat het college van burgemeester en schepenen terzake wel degelijk bevoegd was, dat voor de concrete realisatie van het samenlevingsregister geen bijkomend personeel is aangeworven en geen nieuwe lokalen in gebruik genomen zijn; dat zij tenslotte stelt dat verzoeker bijna drie maanden heeft gewacht met het instellen van zijn vordering, waarmee hijzelf aantoonst dat het nadeel niet ernstig of moeilijk te herstellen is en dat een vernietiging hem volledig rechtsherstel zal verlenen;

4.3.1. Overwegende, in het algemeen, dat verzoeker zich bezwaarlijk op de schending van zijn functioneel

belang van gemeenteraadslid en het daaruit voortspruitend beweerd moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan beroepen om de schorsing van tenuitvoerlegging te vorderen van een beslissing die, zoals sub 3.2.3. is aangegeven, niet tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort;

4.3.2. Overwegende echter dat die stricte beoordeling van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet kan aangehouden worden in de gevallen waarin, zoals te dezen, het belang van een gemeenteraadslid wordt verruimd tot het bestrijden van beslissingen waartegen geen ander persoon een ontvankelijk beroep lijkt te kunnen instellen; dat in die gevallen het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel moet beoordeeld worden vanuit de vraag of de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de juridische ordening grondig verstoort;

4.3.3. Overwegende dat verzoeker geen gegeven aanbrengt dat toelaat tot zulk een verstoring te besluiten; dat het ook niet zonder meer duidelijk is dat zulk een verstoring zich voordoet; dat derhalve niet voldaan is aan de voor de schorsing van tenuitvoerlegging vereiste voorwaarde van het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel;

5. Overwegende dat de verwerping van de vordering tot schorsing moet leiden tot de verwerping van de vordering om aan de verwerende partij een dwangsom op te leggen,

B E S L U I T :

Enig artikel.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzitting, op vijf juni 1900 zesennegentig, door de
IVe kamer, die was samengesteld uit :

de H.	J. BORRET,	kamervoorzitter,
Mevr.	M.-R. BRACKE,	staatsraad,
de H.	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. BORRET.