

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

REDACTIE : RIDDER RENE VICTOR, HOOFDREDACTEUR

E. BOONEN, C. CAENEPEEL

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

DE OVERHEIDSAANSPRAKELIJKHEID IN VERBAND MET INFORMATIE

Naar aanleiding van het feit, dat 50 jaar geleden (1928) het bestuur van de stad Antwerpen een aparte «Dienst voor rechtszaken» instelde, werd op 22 maart 1979 door de stad Antwerpen, in samenwerking met de U.I.A., de U.F.S.I.A. en het Rechtskundig Weekblad een colloquium georganiseerd over «Aspecten van de aansprakelijkheid van de openbare besturen», 's anderdaags gevolgd door een academische zitting (R.W. 1978-97, 1742).

Op het colloquium, dat werd ingeleid door de schepen van rechtszaken, mr. Jan Devroe, spraken de professoren J. Gijssels (U.F.S.I.A.), W. Lambrechts (U.I.A.), P. Vermeulen (V.U.B.) en L.P. Suetens (K.U.L.) over «De overheidsaansprakelijkheid i.v.m. informatie», «Het zorgvuldigheidsbeginsel in de rechtspraak i.v.m. de overheidsaansprakelijkheid», «De aansprakelijkheid van de overheid bij onthouding te beslissen», «Rechtsvergelijkende beschouwingen rond de overheidsaansprakelijkheid».

In het driemaandelijks tijdschrift «Antwerpen» (nr. 3 1979, blz. 117-126) is de op het colloquium door schepen Jan Devroe gehouden inleiding gepubliceerd evenals de op de academische zitting door dr. E. Suls, directeur van de dienst voor rechtszaken, gedane uiteenzetting over «Historiek van vijftig jaar dienst voor rechtszaken».

In dit nummer verschijnt het referaat van professor J. Gijssels. Het is de bedoeling van de redactie ook de andere drie referaten in volgende nummers op te nemen.

Een drietal arresten hebben tijdens de laatste jaren de aandacht gevestigd op de aansprakelijkheid van de overheid wegens het verstrekken van foute inlichtingen. Zo, althans, wordt de aangelegenheid omschreven. We zullen in die omschrijving correcties moeten aanbrengen (zie III, 3). Het oudste van deze arresten is meteen in vijf tijdschriften gepubliceerd en in drie daarvan door commentatoren van kritische, tevens beamende, noten voorzien¹. Het recentste is eveneens op een uitstekende wijze besproken². Zelfs de kranten hebben er lange kolommen voor

¹ Cass., 4 januari 1973, R.W., 1972-73, 1279 ; Pas., 1973, I, 434 ; R.G.A.R., 1973, 9025, met noot J.F. ; R.C.J.B., 1974, 336, met noot J. STASSEN ; J.T., 1973, 550, met noot Fagnart ; zie ook DALCQ in R.C.J.B., 1974, § 84 e.v. en J. DELVA, «Overheidsaansprakelijkheid en legaliteitstoezicht. Overzicht 1971-73», T.B.P.R., 1975, § 134-137, p. 234-235.

² Arbh. Antwerpen, afd. Hasselt, 2 juni 1977, R.W., 1977-78, 1510 met noot VAN OEVELEN.

vrijgemaakt³. Het derde arrest, dat er chronologisch tussenin ligt, werd jammer genoeg niet besproken : het heeft binnen het onderwerp een eigen betekenis⁴.

Deze opvallende rechtspraak is of komt voor als een symptoom van een verscherpte rechterlijke controle op het overheidsoptreden, die reeds vaak werd vastgesteld.

I. Inleiding : rechtsvormende factoren

De vraag zou moeten zijn : waarom kijkt de rechter nu scherper toe ? Waarom wijkt hij van zijn vroegere rechtspraak af ? Welke factoren bepalen deze evolutie ? Dit zijn vragen van rechtstheoretische aard daar zij peilen naar de diepere grondslagen van het bestaande recht. De antwoorden geeft de rechter niet : zijn motiveringsplicht is niet aan deze hoge eisen gebonden. Hij moet niet de motieven van de motieven of de grondslag van zijn motivering aanduiden. Hij mag er zich toe beperken te stellen, zoals in het Flan-dria-arrest van 1920⁵, dat «zodra iemand beweert schade te hebben geleden door de schending van een hem toekomend burgerlijk recht, de rechter hierover mag oordelen zelfs indien de schade is toegebracht door een overheid optredend in de uitoefening van haar openbare macht en dat de rechter deze overheid mag veroordelen tot het vergoeden van de schade», zonder uit te leggen waarom hij, overigens steunend op een identiek gebleven wetgeving, hierover ineens helemaal anders beslist dan vroeger.

Hier zijn duidelijk factoren aan het werk die buiten de eigenlijke rechtssfeer liggen. Deze factoren zijn zeer verscheiden, maar men zou ze eenvoudshalve tot twee categorieën kunnen terugbrengen. Ten eerste, een inzicht in of een bewustzijn van nieuwe situaties in de maatschappij («gegevenheden») en, ten tweede, nieuwe opvattingen over de maatschappij, de mens en hun onderlinge verhoudingen («ideële overtuigingen»). Om het bestaande recht in zijn diepere grond te verklaren moet men oog hebben voor deze factoren. Bij het kritisch beoordelen van het bestaande recht met het oog op het verbeteren of het hervormen ervan, gelden zij als maatstaven. Tussen rechtstheorie en rechtspolitik ligt dus een brede brug.

Of het nu gaat om een nieuw statuut van de gehuwde vrouw, of van de vreemdeling, of van de sportbeoefenaar, of om een nieuwe taalwetgeving, ja zelfs om de hele op handen zijnde staatshervorming, of om de overheidsaansprakelijkheid, om het even : elke hervorming van het recht vindt haar oorsprong in een nieuwe maatschappelijke gegevenheid en in nieuwe overtuigingen over de maatschappij en haar leden.

Ieder jurist weet dat en toch doen wij in de praktijk doorgaans net alsof het recht een eigen gesloten, immanent werkende wereld was. Het recht wordt doorgaans slechts beschreven. Indien het verklaard wordt, dan geschiedt dit vanuit het recht⁶, net alsof het nieuwe het logische of na-

tuurlijke gevolg zou zijn van het oude, zonder referentie naar de samenleving of naar wat daarin leeft.

Niet iedereen doet dat.

Wanneer raadsheer Jan Delva het heeft over «de rechtsbescherming van de burger tegen de anonieme lokettenbureaucratie der openbare besturen»⁷, dan leeft in hem de wens van een persoonlijke hulpvaardige verhouding tussen de loketambtenaar en een ingezetene die om een dienst, om bijstand of om raad vraagt en dan hoopt hij impliciet dat het recht deze persoonlijke hulpvaardige verhouding juridisch zou garanderen. Op de vraag of de overheid verplicht is aan een burger inlichtingen te verstrekken, antwoordt prof. J. Stassen : «...cela dépend de la conception que l'on a du rôle de l'administration et de ses rapports avec les administrés»⁸. Inderdaad. Dit is de goede weg. De discussie over het recht zou aan duidelijkheid en aan diepgang winnen, indien wij bewuster werden van wat ons van buiten het recht beweegt en indien wij uitdrukkelijker zouden stellen wat wij in en met het recht tot stand pogen te brengen. Dit geldt voor de wetgever, in de mate van het mogelijke voor de rechters en alleszins voor de zgn. rechtsleer. Het gaat erom dat de inzichten in de maatschappelijke «gegevenheid» en de «ideële overtuigingen» die hoe dan ook in elk jurist werkzaam zijn, zo duidelijk mogelijk worden geponeerd. De remmen zijn de vrees voor pedanterie en de vrees «aan politiek te doen», maar het verzwijgen van de extra-juridische motieven omwille van de bij juristen gewenste neutraliteit, is slechts een schijnneutraliteit.

Wanneer ik op een ander rechtscongres iemand hoor verklaren dat een ambtenaar van de fiscus aan een belastingplichtige niet moet zeggen dat hij te veel betaalt omdat hij de fiscale wetgeving niet goed kent, want dat de taak van de ambtenaar erin bestaat zoveel mogelijk geld naar de staatskas te doen toevloeien, dan schendt een dergelijke verklaring mijn rechtsbewustzijn omdat zij niet overeenstemt met wat men m.i. van een administratie in een moderne rechtsstaat mag verwachten. De administratie wordt dan een tegenstrever en verliest zijn kwalificatie van onpartijdig beheerder van het algemeen belang. De fiscaliteit is van openbare orde, de belastingplichtige mag nooit te weinig, maar ook nooit te veel betalen, dit wordt uitdrukkelijk door het Hof van Cassatie gesteld⁹. Het minimum is maar het juist wettelijke, zodat de dienstdoende ambtenaar ambtshalve de belastingplichtige op zijn fout moet wijzen en deze ambtshalve indien mogelijk moet herstellen, wat de doorsnee fiscusambtenaar ook doet, in tegenstelling tot wat de interveniënt op voormeld rechtscongres beweerde.

Voor mijn part wil ik pogen de gewijzigde gegevenheid en de gewijzigde maatschappijopvattingen te suggereren die, ter zake van de overheidsaansprakelijkheid, de factoren lijken te zijn van de evolutie die we reeds hebben meege-maakt en die verdient verder ontwikkeld te worden. Zo ben ik beter toegerust om een standpunt te bepalen t.a.v. de vragen die ik moet behandelen en met name : «moet de over-

³ O.m. *De Standaard*, 11 maart en 12 april 1978 en 10 februari 1979.

⁴ Cass., 20 juni 1974, *R.W.*, 1974-75, 607.

⁵ Eigen parafrase van Cass., 5 november 1920, *Pas.*, 1920, I, 223-239.

⁶ Wat de Duitsers, «Rechtsdogmatik» noemen.

⁷ J. DELVA, «Civielrechtelijke aspecten van de overheidsaansprakelijkheid», *R.W.*, 1977-78, 2386, § 62.3.

⁸ J. STASSEN, *R.C.J.B.*, 1974, 346, in navolging van di Malta, «Les renseignements administratifs», *Rec. Dalloz*, Chronique, 1964, XXXIII, p. 225.

⁹ Cass., 22 februari 1868, *Pas.*, 1868, I, 219 en concl.proc.-gen. M. LECLERCQ.

heid informeren» — «moet zij bovendien de rechtsonderhorige begeleiden op zijn zoektocht naar het recht» — «is de overheid aansprakelijk indien zij deze verplichtingen niet nakomt?»

Fundamenteel lijkt mij nog steeds het staatsfilosofisch uitgangspunt te zijn dat oorsprong en doel van de staat en overigens van elke politieke organisatie en dus ook van alle bestuursgeledingen, de mens is, als oorspronkelijk («in the state of nature», J. Locke) drager van alle rechten en beschikkend over een volledige vrijheid¹⁰. Deze rechten zijn hem niet toegekend door de overheid. Net omgekeerd: de overheid krijgt haar bevoegdheden en rechten van de mensen¹¹. De eerste plicht van de overheid is de rechten van de burgers niet alleen te ontzien maar ook te beschermen en zelfs te bevorderen. Voor het overige wordt het gezag met welomschreven bevoegdheden uitgerust. Deze bevoegdheden kunnen ruim zijn, maar zij zijn principieel limitatief. Zij behoeven «the consent of the people» of een uitdrukkelijke «volonté générale», d.i. de wet. De administratie, het gezag mag dus alleen doen wat de wet het gebiedt te doen of waartoe de wet het machtigt. Het residu, al wat niet door de wet wordt verboden, behoudt de burger zichzelf voor¹² en hij heeft aldus een eigen vrijheidssfeer die de administratie niet heeft.

Dat onze staten vanuit deze liberaal-democratische achtergrond, vanaf de 19e eeuw, hun optreden enorm hebben uitgebreid en geïntensiveerd, is een gemeenplaats. Zij stelden zich oorspronkelijk geen ander doel dan het uitvaardigen van individuele gedragsregels die aan de burgers werden voorgehouden, over het algemeen zonder verplichting ze na te leven, om hun vrije interindividuele verkeer te regelen. Elkeen kon in vrijheid en formele gelijkheid deze regels desgewenst aanwenden voor zijn eigen doeleinden en belangen. De overheid was hoofdzakelijk «nocratisch»¹³. Voor het overige trad de Staat grosso modo slechts op om de werking van zijn diensten te verzorgen, de interne en externe veiligheid te verzekeren en de verkeersmiddelen te beheren. De huidige staten maken normen die rechtstreeks zijn gericht op door henzelf bepaalde sociale doelstellingen, waarvan zij aannemen dat zij ten goede komen aan de bevolking in haar geheel, aan de mensheid veeleer dan aan de mensen. Zij zijn «teleocratisch», doelgericht op een inhoudelijk toekomstproject. Zij nemen het op, onder het motto van sociale rechtvaardigheid, voor minderbedeelde groepen of voor groepen waarvan de bedrijvigheid voor het algemeen belang als essentieel wordt geacht en waarvan de overheid zelf om die reden de belangen wil behartigen, wat leidt tot een onbeperkte escalatie van overheidstussenkomsten. Een ongekennde uitbreiding van het normatief materiaal, een eigen materiële activiteit

van diverse prestaties, dienstverleningen, productie, bevoelagen en geldbestedingen, zijn daarvan het gevolg. Deze verruimde overheidstaak eist gespecialiseerde diensten, gebruik makend van beheers- en managementtechnieken die aangepast zijn aan de te vervullen hulpverlenende, dienstverlenende taak¹⁴. Vandaar 500.000 ambtenaren die betrokken zijn bij het bestuur en de dienstverlening, daarin dus niet begrepen het personeel verbonden aan scholen en de zogenoemde speciale korpsen. Vandaar 326 (of zijn het er 359?) functioneel gedecentraliseerde instellingen, naast de centrale besturen en de territoriaal gedecentraliseerde provincies en gemeenten.

Deze uitbreiding en intensivering van de overheidstaak en zijn personeelsformatie moeten, mogen en kunnen niet leiden tot een beperking van zijn aansprakelijkheid. Wel integendeel. Ondanks doelgerichtheid van de Staat, ondanks het impliciete axioma dat de overheid weet wat goed is voor de bevolking, beter dan de bevolkingsleden zelf, zijn onze westerse staten nog niet teleocratisch in die zin dat van alle burgers onvoorwaardelijk medewerking geëist wordt aan de opbouw van een bepaald maatschappijtype¹⁵.

De voorrang van de mens en de dienstbaarheid van de overheid blijven onbetwiste, hoewel niet steeds voor ogen gehouden, pijlers van onze staatsfilosofie. Men blijft veronderstellen dat de hele doelgerichte staatsbemoeiing, langs het «algemeen belang» om, het individu finaal ten goede komt. Het individu is niet aan een «algemeen belang» ondergeschikt, behalve wanneer dit uit de wet kan worden afgeleid. Daaruit vloeit voort dat de staat de burgers moet blijven ontzien en dat zijn beschermende opdracht onverlet blijft. Het spreekt vanzelf, a fortiori, dat de schade die hij toebrengt aan personen, vergoed zal moeten worden. Door de toename van zijn normatieve, beschikkende, beherende en materiële bedrijvigheid, zal onvermijdelijk het door hem gecreëerde risico in omvang toenemen. Elke toekenning van bevoegdheid brengt een correlatieve verplichting mede, schrijft Dalcq (en Jan Delva na hem)¹⁶.

Terwijl hij vroeger, zonder een al te groot sociaal schandaal te verwekken, kon worden geïmmuniseerd tegen aanspraken van particulieren, wegens de in omvang geringe schade die hij kon toebrengen, is het door hem gecreëerde risico zo groot geworden dat niet-aansprakelijkheid gewoon niet meer aanvaard kan worden. Geen abstracte regel, overigens een niet grondwettelijke en bovendien slecht begrepen regel, als de scheiding der machten, die uiteindelijk kon beletten dat de schade toegebracht door een in alles ingrijpende en overal actief aanwezige overheid, zou worden vergoed.

Eenmaal de hindernis van de scheiding der machten en van de staatsimmunitet principieel genomen, bestond er geen rem meer om, hoewel stapsgewijze, de onverantwoordelijkheid van de staat terug te dringen. Te meer daar de sociale bekommernis die men de staat toedacht, logisch een betere bescherming van de zwakkere moest inhouden, van alle zwakkeren, en wie is nu zwakker dan de gewone

¹⁰ «Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme», «Déclaration des droits de l'homme et du citoyen» van 1789, artikel 2.

¹¹ «Governments are instituted among men, deriving their powers from the consent of the governed», «Declaration of independence» van 1776.

¹² «Tout ce qui n'est pas défendu par la loi, ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas», «Déclaration» van 1789, artikel 5.

¹³ F.A. VON HAYEK, *Law, legislation and liberty*, vol 2, *The Mirage of social justice*, 1977, p. 15, en de bespreking van dit boek in *R.W.*, 1978-79, 1323.

¹⁴ *Morfologie van het Staatsbestuur*, uitgave van het Staatssecretariaat Hervorming der Instellingen, Brussel, 1977, p. 35.

¹⁵ Vgl. Russische Grondwet 1977, artikelen 39, 50 en 51.

¹⁶ DALCQ, *R.C.J.B.*, 1974, en J. DELVA, «Civielrechtelijke aspecten van de overheidsaansprakelijkheid», *R.W.*, 1977-78, 2380, § 53.

burger tegenover een zo omvangrijk geworden overheidsapparaat.

De grote inspanningen die door onze, nu sociale democratie, na W.O.II werden geleverd om ons geteisterd land materieel weder op te bouwen en sociale voorzieningen uit te werken ten behoeve van een verarmde bevolking, zijn met succes bekrond in de sociale welvaartsstaat in de jaren 60. Zonder deze verworvenheden te willen prijsgeven werd rond de jaren 1965-68, hier en elders, de kritiek («contestatatie») heftiger tegen de al te grote nadruk die in onze politiek werd gelegd op het kwantitatieve. De welzijnsstaat, gericht op een beter kwalitatief leven, moest de welvaartsstaat opvolgen. Het feit dat deze eis door het politiek bedrijf gewoontegetrouw en ten onrechte opnieuw te eng kwantitatief is geïnterpreteerd als «meer materiële voordelen voor niet-productieve elementen in de maatschappij» of «vergeten groepen» (ouden van dagen, jongeren, gehandicapten, enz.) wat op zich zelf verheugend is, belet niet dat men in de bevolking het beter welzijn blijft zien o.m. en wat ons vak betreft, in een betere bescherming tegen onrecht, in een vluggere rechtsbedeling, in duidelijke rechterlijke uitspraken, in heldere wetteksten, en, jawel, in een betere informatie van het publiek, in een vlottere dienstvaardigheid van de administratie.

Het komt erop aan welke benaming men verkiest en op welk aspect men de nadruk legt, op het autoritaire van «het gezag», op de suprematie van «de overheid», op het richtinggevend van «het bestuur», op het technische van «de administratie» of ten slotte op «de openbare dienst», waarvan men niet alleen dienstvaardigheid maar ook gediensstigheid verwacht. Voor het te behandelen onderwerp, geef ik zonder aarzelen de voorkeur aan het laatste.

Gewenst wordt, om het modewoord te gebruiken, een mens-vriendelijke openbare dienst.

Ik ben ervan overtuigd dat de hier in het kort geschetste achtergronden zowel van feitelijke als van ideële aard, ten grondslag liggen, als rechtsvormende factoren, aan de merkwaardige en steile evolutie die de rechtspraak tijdens de laatste 20 à 25 jaar tot stand heeft gebracht.

Persoonlijk meen ik dat deze evolutie verder in dezelfde richting gesteund en bevorderd moet worden, zodat vanuit deze standpunten de rechtspraak en de rechtsleer zullen worden besproken betreffende de overheidsaansprakelijkheid i.v.m. informatie.

Eerst een onderzoek van de informatieplicht (onder II), dan een antwoord op de vragen betreffende het daaraan gebonden aansprakelijkheidsrisico (onder III).

II. Informatieplicht

1. Publieke informatie of informatie van de bevolking

Wat de informatie betreft van het publiek, doet men er goed aan een onderscheid te maken tussen de informatie over toestanden die een gevaar opleveren voor de gebruiker en de eigenlijke inlichting over het recht waarop de rechtsonderhorige aanspraak kan maken.

a) Informatie over gevaarlijke toestanden

De uitgebreide rechtspraak betreffende de overheidsaansprakelijkheid ter zake van wegenbeleid en meer algemeen van de organisatie van de verkeerswegen (o.m.

waterlopen) is, in grote mate, een rechtspraak betreffende de informatieplicht die de overheid moet vervullen door middel van doelmatige verkeerstekens, met als doel abnormaal gevaar op de verkeersweg te voorkomen.

In 1933 kan het Hof van Cassatie nog beslissen dat een gemeente niet aansprakelijk was voor een ongeval veroorzaakt door ontoereikende afsperring en verlichting van werken op de openbare weg, indien de weg zich bevond in de door de gemeente voorgeschreven toestand, terwijl geen enkele fout in de uitvoering van de werken aan het licht was gekomen¹⁷. Dit arrest werd heftig bekritiseerd¹⁸.

Talrijk zijn sindsdien de arresten en vonnissen waarin de overheid aansprakelijk wordt geacht omdat een verkeersweg niet overeenkomt met wat een gebruiker er normaal van kon verwachten of omdat de gebruiker niet was gewaarschuwd voor niet te verwachten hindernissen of gebreken. De overheid mag het rechtmatig vertrouwen van de weggebruiker niet beschamen.

In zijn beroemde arrest van 7 maart 1963 stelde het Hof van Cassatie¹⁹ dat aan de voorzichtigheidsplicht van een openbaar bestuur niet was voldaan wanneer het, buiten het geval van overmacht, niet door gepaste maatregelen elk abnormaal gevaar had ondervangen : een bepaald verkeersteken kan wat dit betreft onvoldoende zijn om de gebruiker te waarschuwen voor de ernst van het gevaar. De rechtspraak betreffende de overheidsaansprakelijkheid ter zake van wegenbeleid is belangrijk, om vele andere redenen dan de informatie. Het gaat er hier niet om deze rechtspraak nogmaals te overlopen. Anderen hebben dat uitvoerig en grondig gedaan²⁰.

Er zij alleen aangestipt, ten overvloede, dat deze regels van de rechtspraak uiteraard van toepassing zijn op andere gevaarlijke toestanden dan die welke verband houden met het verkeer. Zo heeft het Hof van Beroep te Luik twee gemeenten veroordeeld wegens onvoldoende informatie aan de gebruikers over het gevaar van loden waterleidingen. Wegens een nieuwe samenstelling van het leidingwater verwekte het lood een chemische reactie die bij de gebruiker een soort loodvergiftiging (saturnisme) kon veroorzaken. Waarschuwingen in de kranten, verwittigingen aan architecten en loodgietersbedrijven en uiteindelijk een nieuw gemeentereglement dat het plaatsen van loden leidingen verbood, werden op zichzelf en samen genomen door het hof onvoldoende geacht. De gemeente had de gebruikers rechtstreeks en individueel kunnen verwittigen en moeten verwittigen o.m. door vermeldingen op de facturen. Een tekortkoming aan de zorgvuldigheids- en voorzichtigheidsplicht²¹.

Uit deze wel goed gevestigde rechtspraak onthouden we voor ons onderwerp, dat er m.b.t. toestanden een *permanente* verplichting rust op de overheid om *spontaan* (eigener beweging, ambtshalve, zonder dat erom wordt verzocht), het *publiek* te waarschuwen voor gevaarlijke

¹⁷ Cass., 11 mei 1933, Pas., 1933, I, 222.

¹⁸ J. DELVA, *op. cit.*, R.W., 1977-78, 2354, § 18.

¹⁹ Cass., 7 maart 1963, R.W., 1963-64, 1115.

²⁰ O.m. J. DELVA, *op.cit.*, T.B.P.R., 1975, 221 e.v. ; J. DELVA, *op. cit.*, R.W., 1977-78 ; DALCQ, «Examen de jurisprudence», R.C.J.B., 1974, 329, en de daarin opgesomde vonnissen en arresten van feitenrechters ; met, in deze drie overzichten, uitvoerige verwijzingen naar andere auteurs en kennismateriaal.

²¹ Hof Luik, 8 oktober 1969, R.G.A.R., 1969, 8341.

toestanden en dat zij, wanneer zij deze verplichting niet nakomt, aansprakelijk is wegens *nalatigheid* of *onvoorzichtigheid*.

b) Informatie over het recht

De vier beklemtoonde begrippen (permanente en spontane informatie van het publiek, met als grondslag de zorgvuldigheids- en voorzichtigheidsplicht) gelden niet zonder meer en in dezelfde zin voor de informatie van de burgers over hun rechten.

De enige algemene verplichting in de wetgeving om op permanente wijze het publiek eigener beweging in te lichten over het recht, is deze wetten en besluiten en «indien daartoe aanleiding bestaat», de verdragen te publiceren in de vorm bij de wet bepaald. Zonder publikatie zijn zij weliswaar volwaardig en authentiek, maar niet verbindend²².

Er kunnen evenwel in meer gespecialiseerde wetten bepalingen voorkomen die de overheid ertoe verplichten inlichtingen te verstrekken. De auteurs²³ halen doorgaans als voorbeeld aan het art. 63 betreffende de stedenbouwkundige attesten in de wet van 29 maart 1962 betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. Er bestaan er allicht andere die, nu de aandacht op het informatieprobleem is gevestigd, wel te voorschijn zullen komen.

Buiten deze verplichtingen hoeft het bestuur er niet voor te zorgen, ook niet krachtens een algemeen rechtsbeginsel, dat alles wat de burgers aangaat, tot hen doordringt en begrepen wordt. Dit zou wel een grootscheepse en vooral volgehouden publiciteitscampagne moeten worden, een onafgebroken «regeringsmededeling», met luidsprekers in alle straten en verplicht aanstaande radio en TV in elke kamer, zoals Orwell dit heeft aangekondigd voor het nu reeds nabije «1984».

Ondanks het ontbreken van een wettelijke verplichting, nemen de besturen algemene maatregelen met het oog op een betere informatie. De inspanning is niet te onderschatten. Enerzijds worden middelen ingezet om de bevolking in haar geheel voor te lichten: folders, maandbladen van gemeenten, berichten op radio en TV, de welbekende «administratieve voorlichting bij de aangifte in de personenbelasting», publikaties van diverse openbare diensten, aanduidingen over het gebruik van rechtsmiddelen op bepaalde formulieren (bv. aanslagbiljet, minnelijke schikking) enz. Anderzijds verstrekken de ambtenaren heel wat inlichtingen aan burgers en gaat er van het bestuur een zekere aanmoediging uit om van deze dienstverstrekking gebruik te maken (inlichtingenloketten, onthaaldiensten, vermelding op formulieren van adressen en spreekuren van bevoegde ambtenaren enz.).

Van een eigenlijke verplichting om spontaan deze maatregelen (collectieve informatie en individueel contact) te nemen, is geen sprake. Zij zijn te waarderen blijken van vrijwillige hulpvaardigheid die zowel de burgers als de administratie ten goede komt door een vlottere afhandeling van de zaken, minder betwiste gevallen enz.

Mét de mogelijkheid van een bij algemene maatregel georganiseerd individueel contact tussen burger en bestuur, zijn we terecht bij de vraag of de overheid verplicht is een vraag om inlichtingen te beantwoorden.

2. Individuele informatieplicht of de informatie van de burger

Het antwoord op deze vraag, gaat duidelijk de sporen dragen van de opvattingen die men erop nahoudt over de taak van de administratie, de rechten van de burger en hun onderlinge verhoudingen (zie I).

Volgens mij zou in een democratie ieder burger het recht moeten hebben om van de bevoegde dienst of ambtenaar een antwoord te ontvangen op vragen die hem persoonlijk aanbelangen. De «dienst» die van de openbare overheden moet worden verwacht, brengt dit mee. Met Stassen²⁴ spreek ik de hoop uit dat dit, bij ontstentenis van een overigens moeilijk te formuleren wettelijke bepaling, als rechtsbeginsel in ons systeem werkzaam moge worden.

Er bestaat geen grondslag voor een theorie volgens welke een bestuur de kennis die het heeft, voor zichzelf zou houden en deze kennis met recht zou mogen ontfangen aan de burger die er belang bij heeft. Dit zou volstrekt strijdig zijn met de rol van het bestuur als «dienst» aan de bevolking. De kennis waarover het bestuur beschikt is er alleen voor en omwille van de bevolking en haar leden.

Maar dit beginsel moet, naar de praktijk toe, realistisch gemoduleerd worden.

Het bestuur is, ten eerste, geen *consultatiebureau voor privé-problemen*. Het moet en mag zich niet mengen in de keuzen die de burger moet maken om het best zijn belangen te bevorderen. Om beantwoord te moeten worden moet de vraag betrekking hebben op het recht zoals het van de overheid uitgaat, inclusief de pseudo-wetgeving, op de doctrine die de betrokken diensten bij de behandeling van bepaalde aangelegenheden erop nahouden en ook en zelfs vooral op de wijze waarop zij de wet interpreteren en de wijze waarop zij de wet dan ook zullen toepassen.

De tweede beperking betreft de woorden «*de bevoegde dienst*»²⁵. Uiteraard mag men geen vragen beantwoorden over aangelegenheden waarop men geen deskundige kijkt heeft en waarbij men ambtshalve niet betrokken is. Maar het begrip moet nog nader gepreciseerd worden. Men zou schematisch drie niveaus kunnen onderscheiden. Op de begane grond, de ambtenaar of de onthaalhostess aan een inlichtingenloket: zij behoren tot de bevoegde dienst, maar kunnen niet geacht worden ten gronde een vraag te beantwoorden op een wijze die uitsluitend verstrekt aan de rechtzoekende en die dan ook de aansprakelijkheid van het bestuur tot gevolg zou kunnen hebben. Op een hogere trap, op de eerste verdieping, en met derhalve een grotere verantwoordelijkheid en dito aansprakelijkheidsrisico staat de ambtenaar die, weliswaar bevoegd voor een materie, slechts belast is met de voorbereiding en achteraf met de uitvoering van de op hoger niveau te nemen verordeningen

²² Artikel 129 Grondwet en, voor de wetten en besluiten op nationaal niveau, de wet van 31 mei 1961 (B.S., 21 juni 1961).

²³ VAN OEVELEN, in § 3 van zijn noot bij Arbh. Antwerpen, 2 juni 1977, R.W., 1977-78, 1515; STASSEN, bij Cass., 4 januari 1973, R.C.J.B., 1974, 347, voetnoot 15.

²⁴ STASSEN, *op. cit.*, R.C.J.B., 1974, 347.

²⁵ DI MALTA, *op. cit.*, p. 233, onder a) 2e en in zijn voetspoor FAGNART, J.T., 1973, 551, en STASSEN, R.C.J.B., 1974, 350; ook Cass., 4 januari 1973, R.W., 1972-73, 1279 heeft het over «het met de toepassing van de wet belaste bestuur».

en beslissingen (wat het geval is van de meeste ambtenaren). Ondanks zijn vertrouwdheid met de materie zal hij zeer omzichtig moeten zijn. Men weet inderdaad dat het Hof van Cassatie aanvaardt dat de Staat aansprakelijk kan zijn voor het optreden van een ambtenaar wanneer hij door ieder redelijk en voorzichtig mens geacht zou worden te handelen binnen de perken van zijn bevoegdheden²⁶. Een kordaat en met gezag gesproken woord is doorslaggevend voor de rechtzoekende die niet moet nagaan of uitzoeken of dat gezag op een juiste titel steunt²⁷.

De ambtenaren zullen om die reden de neiging vertonen *voorbehoud* te maken, in de volksmond, *de administratieve paraplu* op te zetten. Hoe ergerlijk dit ook moge zijn, toch kan men die houding van een ambtenaar op dat niveau begrijpen en zelfs rechtvaardigen. Het voorbehoud is gerechtvaardigd wanneer hij in het ongewisse verkeert over de standpunten van zijn eigen hiërarchie, of wanneer de zaak tot de bevoegdheid van verschillende diensten behoort, of nog wanneer de zaak tot de bevoegdheid behoort van verschillende rechtspersonen (gemeente, Ministerie van Verkeer en Regie van Luchtwegen in een verder te behandelen arrest), of wanneer er een discordantie of een gevaar van discordantie bestaat tussen de standpunten van de eigen dienst of instelling en die van hogere openbare organen die achteraf een eventueel afwijkende beslissing kunnen nemen krachtens hun bevoegdheid om beslissingen te vernietigen, te hervormen, niet-toepasselijk te verklaren (de uitoefening van de hiërarchische macht binnen één bestuur, het administratief toezicht t.a.v. territoriaal en functioneel gedecentraliseerde diensten, gerechtelijke controle krachtens artikel 107 Grondwet, vernietiging door de Raad van State en administratieve rechtscolleges, optreden van het Rekenhof e.a.). Dat een voorbehoud bij het verstrekken van de inlichting niet alleen te begrijpen, te rechtvaardigen maar ook verplicht kan zijn, blijkt uit het arrest van het Hof van Cassatie van 4 januari 1973²⁸, waarin de Staat aansprakelijk wordt gesteld omdat de minister en zijn bevoegde diensten de aandacht van de betrokkene niet hadden gevestigd op de twistpunten waartoe hun interpretatie van de wet aanleiding kon geven en op de uiteindelijke onzekerheid van hun standpunt.

De mogelijkheden om de aansprakelijkheid bij het geven van inlichtingen te beperken, zijn dus uitermate groot en verscheiden, althans op dat tussenniveau.

Maar op één niveau, op de hoogste verdieping, lijkt geen enkel voorbehoud nog te mogen gelden: nl. op het niveau waar het orgaan zich bevindt, dat met de *verordenings- of beslissingsmacht* is belast, het orgaan dat zich ter zake vereenzelvigt met de publieke rechtspersoon zelf. Met welk recht zou een dergelijk orgaan zich in stilzwijgen hullen, terwijl het een oordeel heeft en weet welke beslissing het zal nemen?

In Zweden bestaat, naar het schijnt, een dienst die speciaal is opgericht om aan de belastingplichtigen van tevoren mee te delen, op hun verzoek, welke belasting zij zullen dienen te betalen. Wat in dergelijke omstandigheden wordt medegedeeld, schrijft Scailteur, is een «*décision anticipée*»²⁹. In Duitsland, schrijft dezelfde auteur, wordt het bestuur gebonden geacht door een in fiscale zaken verstrekte informatie³⁰.

In een dergelijke hypothese, op dit hoge niveau, zou het rechtsbeginsel van het recht op antwoord en inlichting ten volle moeten spelen en zou bijgevolg de aansprakelijkheid van de overheid, onder nader te behandelen voorwaarden (zie onder III), in het geding moeten kunnen komen.

Dit standpunt is niet uit de lucht gegrepen. We zullen dadelijk zien dat in de gevallen van overheidsaansprakelijkheid die we gaan behandelen, het telkens gaat om inlichtingen die zijn verstrekt door rechtspersonen en organen die beschikten over de eigenlijke beslissingsmacht. De problemen van orgaan of aangestelde, van dienstfout of persoonlijke fout, zijn er niet gesteld: in al de gevallen was het meegedeelde standpunt het standpunt van de bevoegde overheid op de hoogste trap van de administratieve beslissingsmacht.

Daarmee kan ook de vraag beantwoord worden of de dienst de rechtzoekende moet *begeleiden en voorlichten*. Moet hij hem ambtshalve op de juiste weg brengen, hem attent maken op de beste wijze om zijn rechten maximaal te laten gelden? Het antwoord is ja: op dat hoog niveau en in een bestaand contact, moet de bevoegde dienst dat doen. Hoe zou men kunnen rechtvaardigen «de burger erin te laten lopen» in zijn aanwezigheid en met kennis van zaken? Dit cynisme kan de administratie niet toegedacht worden.

III. De aansprakelijkheid bij het verstrekken van inlichtingen

1. Het bestuur is niet gebonden door een inlichting die strijdig is met de wet

Laten we allereerst, om elk misverstand te voorkomen, benadrukken dat het probleem van de foute inlichting principieel een zaak van aansprakelijkheid is en dat de overheid³¹ niet gebonden kan zijn door de standpunten die zij inneemt of de houdingen die zij aanneemt of de inlichtingen die zij verstrekt, wanneer deze strijdig zijn met de wet welke de overheid juist tot taak heeft te doen naleven. Men kan nooit van de Staat verlangen dat hij de wet zou moeten schenden, ook niet wegens een bepaalde foutieve inlichting van een van zijn ambtenaren. Stel dat een ambtenaar aan een belastingplichtige meedeelt hoe groot het belastingbedrag zal zijn, dan kan de belanghebbende achteraf wel teleurgesteld zijn indien een aanvullende of hogere belasting wordt geëist, maar hij heeft geen titel om het belastingbedrag te doen terugbrengen tot het aangekondigde niveau: uiteindelijk betaalt hij slechts wat de wet voorschrijft en lijdt hij wettelijk geen schade.

²⁹ SCAILTEUR, «Les renseignements erronés donnés par les agents des services fiscaux engagent-ils la responsabilité de l'Etat?», *Rec. Général de l'enregistrement*, 1964, 353, voetnoot 2.

³⁰ SCAILTEUR, *op. cit.*, p. 356.

³¹ Cass., 20 januari 1941, *Pas.*, 1941, I, 13.

²⁶ Cass., 29 mei 1947, *Pas.*, 1947, I, 216.

²⁷ Terloops stip ik aan dat het merkwaardige van deze toestand is dat een ambtenaar van een rechtspersoon (een gemeente) die een inlichting verstrekt over een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van een andere rechtspersoon (de Staat of een functioneel gedecentraliseerde instelling) behoort, de aansprakelijkheid van deze eerste, onbevoegde, rechtspersoon kan medebrengen. Dat had het geval kunnen zijn in Arbh. Antwerpen, 2 juni 1977, *R.W.*, 1977-78, 1510.

²⁸ Cass., 4 januari 1973, *R.W.*, 1972-73, 1279.

Dit lijkt vanzelfsprekend, maar blijkens bepaalde administratieve doctrines en rechterlijke uitspraken, is het dat niet. De kern van de problematiek is dat door een verkeerde inlichting een onherroepelijke schade wordt toegebracht, bijvoorbeeld doordat een inlichting wordt gegeven die steunt op een verkeerde interpretatie van de wet en de schade daarom niet hersteld kan worden door de uitoefening van een legaliteitstoezicht. Ik kom hierop verder terug.

2. Voorwaarden van de aansprakelijkheid

De vraag is, onder welke voorwaarden een dienst of een ambtenaar die *in feite een informatie heeft verstrekt*, ongeacht de vraag of hij, daartoe aangezocht door een belanghebbende, verplicht is te antwoorden of niet. Of het om een collectieve informatie gaat of om een individuele maakt juridisch geen verschil, al zullen fouten in publieke communicatievormen (folders, tijdschriften e.a.) wel zelden voorkomen wegens de zorg waarmee, zo kan men toch aannemen, deze publikaties zijn gesteld, en wegens het voorbehoud waarvan zij doorgaans zijn voorzien.

i) De eerste voorwaarde is klassiek. Er moet een *schade* zijn toegebracht waarmede de foutieve inlichting in *causaal verband* staat. Dat deze schade en het causaal verband *bewezen* moeten worden, spreekt vanzelf.

ii) Veel zal afhangen van de inhoud zelf van de mededeling: indien het slechts gaat om vrij vage aanduidingen, losse commentaren, vrijblijvende raadgevingen, inlichtingen met voorbehoud, dan zal de betrokkene, ongeacht nog het bewijsprobleem, het bestuur bezwaarlijk gerechtelijk ter verantwoording kunnen roepen en schadevergoeding vorderen. Het moet gaan om een *pertinente betekenisvolle mededeling* van die aard dat ze de betrokkene in dwaling brengt over zijn recht of zijn rechtstoestand schade toebrengt. Uiteraard een feitenkwestie.

iii) Een *schriftelijk* stuk is niet vereist: een *mondelinge* inlichting verstrekt door een gezaghebbend ambtenaar, zal vaak evenveel indruk maken en doorslaggevend zijn als een brief^{32/33}.

iv) De inlichting moet uitgaan van een *bevoegde dienst of ambtenaar*. Over de schakeringen (op de drie niveaus), die dit begrip kan vertonen, hebben we het reeds gehad. Belangrijk is nog even te onderstrepen dat een ambtenaar

die zich als bevoegd voordoet, evengoed als de bevoegde ambtenaar de aansprakelijkheid van de overheid kan meebrengen.

v) Voorts wordt als voorwaarde voor de overheidsaansprakelijkheid gesteld dat de burger zelf niet *onvoorzichtig of nalatig* mag zijn geweest. In een dergelijk geval, zo wordt gezegd, wordt de overheidsaansprakelijkheid uitgesloten of althans gedeeld. Het afwegen van beiderzijdse tekortkomingen aan de plicht van voorzichtigheid en zorgvuldigheid is uiteraard ook een feitenkwestie. di Malta haalt gevallen aan uit de Franse rechtspraak van iemand die geen kennis had genomen van reglementsteksten waarnaar uitdrukkelijk werd verwezen in de bescheiden die hem waren toegestuurd, en van een ander die de teksten niet had gelezen die in de inlichtingsbrief waren vermeld of nog van iemand die tegenstrijdige inlichtingen had ontvangen maar toch de reglementering zelf niet was gaan inkijken³⁴. Deze voorbeelden zijn overtuigend genoeg, als zodanig, casuïstisch, maar men moet zich ervoor hoeden hieruit een algemene regel te formuleren.

Hier ook gaan de opvattingen die men erop nahoudt over de administratie en de burger en hun onderlinge verhoudingen, hun invloed laten gelden. De burger moet ervan uit kunnen gaan dat het bevoegde bestuur de wetgeving die het moet toepassen, grondig kent, zodat een oppervlakkige kennis zijnerzijds, een tekortkoming op zichzelf, het bestuur niet vrijstelt van aansprakelijkheid. Als vuistregel zou ook hier moeten gelden dat in geval van twijfel, de zaak in het voordeel van de zwakkere wordt beslecht. Het is juist wegens een beperkte kennis dat een rechtsonderhorige zich tot een administratie wendt om er uitsluitsel te vernemen: hem nadien, bij bewezen foute informatie van de overheidsdienst, verwijten dat hij zelf de zaak beter had moeten bestuderen, is een aanfluiting (extreme gevallen zoals de bovenvermelde niet te na gesproken) waardoor het hele onderwerp van de overheidsaansprakelijkheid wegens verkeerde inlichtingen, wordt uitgehold. De vuistregel steunt op het beginsel dat de burger moet kunnen vertrouwen op de deskundigheid en de degelijkheid van «zijn» administratie, die een «dienst» aan de bevolking en haar leden als hoofdtak heeft.

vi) In dit verband komt het principe aan de orde «*dat niemand geacht wordt de wet niet te kennen*» of positief «*dat iedereen geacht wordt de wet te kennen*». Een wrede ironie, schrijft di Malta terecht.

Is onwetendheid omtrent wet en recht of een gebrekkige kennis daarvan, niet een nalatigheid die de overheidsaansprakelijkheid uitsluit? Niemand houdt dit staande.

Dit bewijst niet alleen dat dit principe op zichzelf sterk gerelativeerd moet worden, maar daarenboven dat de voorgehouden vuistregel reeds door velen wordt aangehouden o.m. in de rechtspraak. Men neemt bewust of onbewust het feit van de wrede ironie in acht: de burger leest het Staatsblad niet en beschikt niet over de vereiste kennis van het recht. Wat de informatie door de bestuursgeledingen betreft, lijkt de regel te moeten zijn: indien de gewone man de wet moet kennen, dan zéker de bevoegde, met de toepassing van recht en wet belaste dienst. Bij afweging van zorgvuldigheids- en deskundigheids-eisen weegt de plicht

³² DI MALTA, *op. cit.*, p. 229-230, heeft het over het «Centre interministériel de renseignements administratifs — CIRA» en het «Centre de renseignements fiscaux de Paris», die speciaal zijn opgericht om de gegadigden wegwijs te maken. Deze centra mogen evenwel alleen mondeling (telefonisch) inlichtingen verstrekken om te vermijden dat een eventueel foute informatie tegen de bevoegde administratie zou kunnen worden ingeroepen. Dit procédé is handig: het speculeert op de onmogelijke bewijsvoering. Dergelijke centra staan, in mijn schema (zie hoger) als onthaaldienst op het laagste informatieniveau. Op het niveau van de dienst die bevoegd is de beslissing te nemen, moet ook de mondelinge inlichting de aansprakelijkheid kunnen meebrengen, indien zij bewezen kan worden.

³³ Het bewijs door getuigen van een mondelinge inlichting verstrekt aan een gemeenteloket werd voor het Arbh. Antwerpen (zie arrest 2 juni 1977, *R.W.*, 1977-78, 1510) aangeboden. Het werd door het arbeidshof overbodig geacht, maar nergens blijkt uit het arrest dat de mondelinge mededeling als een onvoldoende grondslag voor de aansprakelijkheid van de gemeente werd beschouwd.

³⁴ DI MALTA, *op. cit.*, p. 234, onder d).

van de openbare dienst in verhouding tot die van de burger, het zwaarst. Anders is er van vertrouwen in de administratie geen sprake meer. Deze vertrouwensrelatie die de grondslag is van de rechtspraak betreffende de informatie over gevaarlijke toestanden, geldt ook hier als rechtsbepalend gegeven of m.a.w. als rechtstheoretisch fundament. Ter staving, twee voorbeelden uit de rechtspraak.

— Cass., 3 oktober 1957³⁵ : *de kasteeltorens van Steenokkerzeel*

Een kasteelheer wenst de torens weer op te bouwen van zijn tijdens de oorlog geteisterd kasteel. Zijn eigendom bevindt zich vrij dicht bij een vliegveld, zodat hij via de gemeente, in betrekking komt met het Ministerie van Verkeer en met de Regie der Luchtwegen. In verschillende brieven stellen de minister en topambtenaren van de Regie dat het verboden is de geplande torens, wegens hun hoogte, te bouwen. Door woord en wederwoord in de briefwisseling, dringt het tot de kasteelheer door dat deze weigering geen enkele wettelijke grondslag heeft. De Staat beroept zich op een internationaal verdrag met louter tussenstatelijke verbintenissen die nu omgezet moeten worden in een wet om t.a.v. de Belgische bevolking toegepast te kunnen worden. Echter, er bestaat nog lang geen wet, ten hoogste een ontwerp van wet of zelfs maar een voorontwerp. Het Hof van Cassatie stelt dat de Staat en de Regie door hun herhaalde weigeringen, bij de kasteelheer een onjuist inzicht hebben verwekt over zijn recht om te bouwen. Dit wordt als fout aangemerkt. De schade bestaat uit de mindere huurwaarde van het kasteel gedurende verschillende jaren. Het causaal verband is evident. Eén les slechts, in dit stadium van mijn betoog, uit deze rechtspraak : minister en Regie moesten beter weten dan de burger dat het ICAO-verdrag van Chicago van 17 december 1944, goedgekeurd bij wet van 30 april 1947 en in het Staatsblad gepubliceerd op 2 december 1948, niet rechtstreeks toepasselijk of self-executing was t.a.v. de leden van de bevolking van de verdragsluitende partijen en zij moesten weten dat er nog geen wet bestond die de erin bevatte verbintenissen omsloeg naar de Belgische rechtsonderhorigen toe. Theoretisch moest de kasteelheer dit weten. Welnu, bij het meten van de kennisgraad die van bestuur en particulier kan worden verwacht, worden aan het bestuur hogere eisen gesteld. Een met de wet strijdig standpunt van het bestuur heeft meer gewicht dan de kennis van het recht in hoofde van de particulier.

— Cass., 20 juni 1974³⁶ : *over een Algemeen Order van het leger*

Een tweede voorbeeld vinden we in het cassatiearrest van 20 juni 1974. In een Algemeen Order van het leger wordt aangekondigd dat een betrekking van secretaris bij de militaire attaché in Washington te begeven is. Duur : ik citeer : «in beginsel voor vijf jaar, voor zover de aangewezen onderofficier-secretaris in deze functie volledige vol-

doening schenkt». Een onderofficier wordt op zijn verzoek benoemd, maar na ongeveer twee jaar naar België teruggeroepen ten gevolge van een reorganisatie van de dienst in verband met de overplaatsing van de militaire commissie van de NAVO van Washington naar Evere. Rechtbank en hof van beroep kennen een schadevergoeding toe van 700.000 fr. voor de resterende drie jaar, wegens dubbelzinnigheid van de tekst die verwachtingen heeft gewekt die de legerleiding niet kon nakomen. Nu moet elke militair weten dat de wet (van 27 december 1961 houdende het statuut van de onderofficieren) de legerleiding het recht geeft om de functie van een onderofficier te wijzigen in het belang van de dienst en hem te dien einde over te plaatsen. Een AO kan toch geen wet wijzigen of ontkrachten. De wet heeft voorrang op een AO. Maar de legerleiding weet dat beter en zij mag niet door een dubbelzinnige redactie vewarring brengen in de geest van haar onderhorigen. De woorden «in beginsel» konden slaan op deze algemene wettelijke regel, maar zij konden best ook zó opgevat worden dat de «principiële duur van vijf jaar» slechts ingekort zou worden indien de betrokkene zijn taak niet naar behoren vervulde. Deze dubbelzinnigheid wordt de Staat aangerekend. Het Hof van Cassatie stelt dat de Staat de betrokkene in dwaling heeft gebracht. Van de overheid wordt derhalve, wat wetskennis betreft, méér geëist dan van de burger. Bovendien moet hij die kennis meedelen op een duidelijke wijze³⁷.

3. De aansprakelijkheidsgrondslag

De laatste en moeilijkste, althans de meest complexe, vraag die we moeten behandelen is, of de aansprakelijkheid slechts wordt teweeg gebracht door een tekortkoming aan de plicht van voorzichtigheid en zorgvuldigheid (als grondslag), die men normaal mag verwachten van een redelijk, vlijtig en bedachtzaam man of ambtenaar (als criterium), dan wel of de verstrekte inlichting, aanwijzing of raad op een meer absolute wijze conform moet zijn met de wet en, in het algemeen, met het toepasselijke recht.

Twee, bij het begin van mijn betoog vermelde arresten, moeten in dit verband ontleed worden. Het is voor mij een enigszins hachelijke onderneming daar het eerste arrest, dat van Cassatie van 4 januari 1973, m.i. enige verwarring heeft gesticht, onder meer in de rechtsleer. Het stemt onbehaaglijk en het lijkt vermetel, alleen op te tornen tegen een dergelijk front van Cassatie en gezaghebbende auteurs³⁸.

— Cass., 4 januari 1973³⁹ : *de luchtmachtcommandant*

Een luchtmachtcommandant meent in aanmerking te komen voor een vervroegde pensionering met toekenning

³⁷ Terloops zij aangestipt dat deze rechtspraak verstrekkende gevolgen kan hebben voor alle verordenende overheden (centrale of gedecentraliseerde, Koning, ministers, provincies, gemeenten, enz.) : zij zouden aansprakelijk kunnen worden gesteld voor dubbelzinnig geformuleerde normatieve teksten, indien men ervan uitgaat dat een Algemeen Order van het leger een normatieve tekst is, wat m.i. onmiskenbaar het geval is.

³⁸ Ik troost me met wat DALCQ schrijft : «Si l'avocat peut se tromper, le juge le peut aussi».

³⁹ Zie voetnoot 1.

³⁵ Cass., 3 oktober 1957, *J.T.*, 1958, 37 ; arrest a quo Hof Brussel, 20 januari 1956, *J.T.*, 1956, 230 ; vonnis a quo Rb. Brussel, 16 december 1953, *J.T.*, 1955, 25, met noot van P. VAN OMESLAGHE.

³⁶ Cass., 20 juni 1974, *R.W.*, 1974-75, 607.

van een volledig pensioen, dit, krachtens een wet van 1951 ter verjonging van het legerkader, die maatregelen bevat om de afvloeiing van beroepsmilitairen te bevorderen. Landsverdediging geeft hem de verzekering in verschillende brieven, waaronder een van de minister, dat hem een volledig pensioen zal worden uitbetaald, wat na het ontslag, inderdaad geschiedt en wel gedurende verschillende jaren, tot het Rekenhof aan Landsverdediging meedeelt dat de wet van 1951 niet van toepassing is op de betrokkene en dat deze derhalve slechts aanspraak kan maken op een lager pensioenbedrag. Landsverdediging legt zich hierbij neer, vermindert het pensioen en eist het te veel betaalde terug. De luchtmachtcommandant eist voor de rechtbank primair zijn volledig pensioen op en subsidiair de veroordeling van de Staat tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit het verstrekken van «verkeerde inlichtingen».

Het Hof van Beroep te Brussel wijst zijn eis af: de begane vergissing, zegt het hof, is op zichzelf geen fout; de staten van dienst van de betrokkene waren ingewikkeld en de wet onduidelijk: de vergissing is derhalve niet het gevolg van een nalatigheid of van een schuldige lichtzinnigheid.

Het Hof van Cassatie beslecht de zaak o.m. met de volgende motivering: «Overwegende dat, zoals eiser dat toegeeft, de vergissing door die diensten begaan in de *beoordeling van de omvang van de rechten van eiser* (door mij gecursiveerd) op een pensioen, op zichzelf geen quasi-delictuele fout uitmaakt; dat een dergelijke vergissing echter een fout oplevert die de aansprakelijkheid meebrengt van het met de toepassing van de wet belaste bestuur dat zulke inlichtingen verstrekt, indien de verkeerde uitleggingen werden gegeven *zonder voldoende onderzoek of zonder de onzekerheid van de vermelde oplossing te laten blijken*» (idem); en verder dat niet blijkt «dat het Ministerie van Landsverdediging de dienstige raadplegingen heeft verricht of dat het de aandacht van eiser heeft gevestigd op de twistpunten waartoe hun uitlegging aanleiding kon geven.»

Het arrest van het Hof van Beroep te Brussel wordt vernietigd wegens onvoldoende motivering.

— *Arbh. Antwerpen (afdeling Hasselt), 2 juni 1977*⁴⁰: *een weduwenpensioen*

De weduwe van een leraar eist twee pensioenen: een staatspensioen voor een bepaalde periode en een privé-pensioen in het stelsel van de werknemers voor een tweede periode, dit ten gevolge van een wetswijziging tijdens de loopbaan van haar man. De briefwisseling met de Nationale Kas voor Bediendenpensioenen en met de Rijksdienst voor Werknemerspensioenen mondt uit in de weigering van deze laatste. Vrij toevallig verneemt de weduwe dat ze er toch recht op zou hebben. Zij dient haar verzoek nu uiteindelijk officieel in langs de geëigende weg, de gemeente. Maar twee jaren zijn inmiddels verstreken. De Rijksdienst weigert opnieuw, en bevestigt aldus, maar nu officieel of formeel, het standpunt dat hij reeds vroeger had kenbaar gemaakt. De arbeidsrechtbank beslist dat ze wél recht heeft op dat pensioen en de Rijksdienst legt zich neer, maar

betaalt het pensioen slechts uit vanaf de officiële aanvraag, twee jaar na het overlijden. Zodoende verliest de weduwe pensioenuitkeringen gedurende twee jaar. Het arbeidshof kent haar die toe, met als motief dat het te laat indienen van de aanvraag *het gevolg was van verkeerde mededelingen van de besturen*, die bovendien *nalieten haar attent te maken op de juiste procedure die zij moest volgen*. Schending van de voorlichtings- en begeleidingsplicht.

Tot zover de twee arresten.

De mogelijke verwarring komt voort uit het feit dat het Hof van Cassatie stelt, dat er *slechts een quasi-delictuele fout* is indien het onderzoek te oppervlakkig is geweest en dit voor «*de beoordeling van de omvang van de rechten van eiser op het pensioen*» en dus niet *alleen voor de inlichting, maar voor de administratieve beslissing zelf*.

Nu lijkt mij een dergelijk standpunt strijdig met de rechtspraak van het Hof van Cassatie zelf en met de overtuiging van de meeste auteurs: elke onwettige handeling is een fout en brengt de aansprakelijkheid mee van het bestuur dat deze onwettelijkheid begaat door machtsoverschrijding, machtsafwending enz.⁴¹, zonder dat verder nagegaan moet worden of er nalatig of onvoorzichtig werd opgetreden⁴².

Men weet dat het principe dat elke schending door het bestuur van een wettelijke of verordenende bepaling een fout is die de aansprakelijkheid van dit bestuur kan meebrengen⁴³, niet steeds werd aangehouden o.m. door het Hof van Beroep te Brussel (juist datzelfde hof dat zich heeft uitgesproken over het pensioen van de luchtmachtcommandant) en door enkele auteurs⁴⁴. Fagnart toont aan dat deze stelling voortvloeit uit een verkeerde interpretatie van de Franse rechtspraak die bovendien steunt op een verschillend rechtssysteem ter zake. Deze stelling is fundamenteel strijdig met de rechtspraak die zich inspireert op het Flandria-arrest van 1920: «Un acte accompli sans pouvoir est illégal et donc constitutif de faute»⁴⁵.

Het gaat er eigenlijk om te weten of het Hof van Cassatie en het Arbeidshof te Antwerpen zich uitgesproken hebben over een «beslissing» of over een «inlichting». Is er in de twee casusgevallen wel een verschil tussen beide, zoals de commentatoren van het cassatiearrest het doen voorkomen? Ik meen van niet en daarin ligt m.i. dan ook de verwarring.

Na herhaald te hebben dat de openbare besturen geen andere bevoegdheid hebben dan die welke de wet hen voorschrijft, dat zij slechts de bevoegdheid hebben te doen dat waartoe zij gemachtigd zijn of wat hen geboden wordt en dat elke schending van de wet, hoe dubbelzinnig of onduidelijk zij ook moge zijn, in hoofde van een bestuur een fout is, schrijft Dalcq dat slechts wanneer de overheid voor

⁴¹ Cass., 16 december 1965, *J.T.*, 1966, 317, met conclusie GANSHOF VAN DER MEERSCH; FAGNART, *op.cit.*, p. 552 en 553 en de rechtspraak en rechtsleer die hij aanhaalt in voetnoten 19 en 35.

⁴² DALCQ, in zijn (heftige) kritiek bij Hof Brussel, 4 juli 1955, *R.G.A.R.*, 1957, 5597.

⁴³ DALCQ, «Examen de jurisprudence 1968-1972», *R.C.J.B.*, 1974, 84.

⁴⁴ DALCQ, *idem*; Hof Brussel, 4 juli 1955, *Pas.*, 1957, II, 31, en *R.G.A.R.*, 1957, 5997, met noot van DALCQ; Hof Brussel, 11 mei 1970, *R.G.A.R.*, 1972, 8792.

⁴⁵ FAGNART, noot bij Cass., 4 januari 1973, *J.T.*, 1973, 552 e.v., §§ 8 en 9.

⁴⁰ Zie voetnoot 2.

een algemene verplichting staat als artikel 1382 en optreedt «in het raam van haar algemene bedrijvigheid», het criterium van de redelijke of voorzichtige man of ambtenaar opnieuw bruikbaar wordt, als criterium van de voorzichtigheidsplicht. Dat is, stelt hij, de zin van het arrest van 4 januari 1973. Het schema zou dus zijn : overtreding van een welbepaalde wet, steeds fout ; overtreding van een algemene verplichting zoals art. 1382, dan schending van de voorzichtigheidsplicht met als criterium wat de normaal voorzichtige en zorgvuldige man of ambtenaar zou hebben gedaan in gelijkaardige omstandigheden. Ik kan het daarmee theoretisch eens zijn, maar niet in casu.

Fagnart⁴⁶ legt een gelijkaardig schema aan : «Celui qui informe doit uniquement s'efforcer de fournir des informations exactes ; celui qui agit doit respecter les lois qui régissent son action. Obligation de moyen, pour l'un ; obligation de résultat pour l'autre.»

M.i. gaat men zodoende een verkeerde weg op.

In beide besproken gevallen valt de inlichting samen met de beslissing zelf. Inderdaad, in beide arresten deelt de administratie mee wat zij zal beslissen en wat zij achteraf daadwerkelijk beslist : het toekennen van een vervroegd, maar volledig pensioen in het ene geval, het weigeren van een weduwenpensioen in het andere. In beide gevallen brengt het bestuur de betrokkene niet in dwaling omtrent de beslissing die door hem genomen zal worden ; in zijnen hoofde is er in dat stadium geen foute inlichting. Het is de beslissing zelf, of liever de interpretatie van de wet die tot de toepassing van de wet gaat leiden, het oordeel over de te nemen formele beslissing, die fout is.

Deze identiteit tussen wetsinterpretatie, mededeling daarvan en de daarop volgende beslissing, lijkt het Hof en de auteurs te zijn ontgaan.

We hebben reeds gezegd dat een dergelijke inlichting door Scaiteur, steunend op het Zweedse recht, wordt genoemd «une décision anticipée». Eigenlijk gaat het hier om één enkel standpunt dat op twee wijzen tot uitdrukking wordt gebracht, eens door informatie, dan door een formele beslissing. Het is net een geldstuk : of men het aan één kant of aan de andere bekijkt, het is hetzelfde geldstuk. Waar het op aan komt, is het standpunt zelf, de interpretatie van de wet, de onderliggende beslissing zo men wil. En dit standpunt is juist of fout, wettig of onwettig, belangenbevorderend of schadetoebrengend. In de grond werden in beide gevallen de betrokken besturen veroordeeld in verband met een verkeerd oordeel of standpunt, veeleer dan voor een foute inlichting. Alleen, het wordt niet op ondubbelzinnige wijze gesteld.

Veronderstellen we even dat de kasteelheer (zie hier-voor, Cass., 3 oktober 1957) meteen een formele aanvraag van bouwvergunning of dat de weduwe (Arbh. Antwerpen, 2 juni 1977) meteen langs de geëigende weg een officiële aanvraag van pensioen ingediend had en deze allebei in een formele beslissing waren geweigerd. Zou men dan om deze weigeringen te beoordelen de grondslag gezocht hebben in de voorzichtigheidsplicht ? met als criterium de normaal bedachtzame en redelijke ambtenaar ? Beslist niet. Men zou de schending van de wet hebben vastgesteld als enige en voldoende grondslag voor de aansprakelijkheid. Het

verschil tussen deze hypothese en wat er eigenlijk is gebeurd, ligt in het verschil tussen de officieuze dan wel formele vorm van de hoe dan ook identieke beslissing. Maar mag de vorm een dermate verschillende behandelings- en beoordelingsgrond rechtvaardigen ?

Indien Dalcq de stelling van het Hof van Beroep te Brussel (4 juli 1955)⁴⁷ met kracht verwerpt met het argument dat bij een wetsinterpretatie de overheid beoordeeld moet worden naar de wettigheid en niet naar haar zorgvuldigheid, dan moet dat ook in de hier besproken gevallen gelden, want hier ook gaat het in de grond om een (foute) wetsinterpretatie. Of deze interpretatie nu van tevoren wordt medegedeeld als inlichting, of nadien als beslissing, kan en mag het verschil niet maken.

De kernachtige dichotomie van Fagnart (inspannings- tegenover resultaatsverplichting), kan niet gelden voor de dienst die ten gronde bevoegd is om de beslissing te nemen. Fagnart kan niet bedoeld hebben dat het bestuur een Janus met twee gezichten mag zijn die het op één wijze zegt en het op een andere wijze doet. Want dat is nu juist de grondslag van de aansprakelijkheid ter zake, dat men het vertrouwen van de rechtsonderhorige misleidt, dat men inderdaad een verkeerde informatie verstrekt over hoe de dienst gaat handelen of over dat wat de betrokkene kan verwachten. In beide gevallen echter hebben de bevoegde diensten in hunnen hoofde geen verkeerde of onjuiste inlichting verstrekt : we herhalen, de inlichting was conform de beslissing, maar deze beslissing was onwettig.

In de behandelde gevallen had de overheid een resultaatsverplichting, nl. de correcte toepassing van de wet. Voor de overheid geldt nooit dat zij haar beslissingstaak vervult als zij zich maar voldoende inspant om naar best vermogen de wet toe te passen.

Als regel kunnen we dus stellen dat het bestuursniveau dat met de toepassing van een wet is belast of dat, anders gezegd, beschikt over de beslissingsmacht, en aan de betrokkene van tevoren een wetsinterpretatie meedeelt die blijkt verkeerd te zijn, een fout begaat die beoordeeld dient te worden als een schending van de wet, zonder ander onderzoek naar de schuldvraag, en dat dit bestuur de schade die ten gevolge van deze mededeling is ontstaan moet vergoeden.

Voor de ondergeschikte diensten en ambtenaar, die slechts voorbereidende en uitvoerende taken vervullen, zou ik, als tweede luik van het schema, wel aanvaarden dat de grondslag van hun aansprakelijkheid de voorzichtigheids- en zorgvuldigheidsplicht is, die wordt beoordeeld met criteria van de normaal redelijke, bedachtzame en vlijtige ambtenaar, drager, zo men wil, van een inspanningsverplichting.

Voor dit ambtenarenniveau is het aansprakelijkheids-criterium derhalve, mutatis mutandis, van dezelfde aard als dat wat gebruikt wordt bij het beoordelen van privé-advisers.

Laat ik niet de indruk geven dat deze stelling uitsluitend op de besproken rechtspraak is gevestigd. Deze stelling vindt ook steun, binnen gelijkaardige feitelijke hypothesen, in een administratieve doctrine en praktijk. Scaiteur⁴⁸ vermeldt dat de toenmalige dienst van de met het zegel

⁴⁶ FAGNART, *op. cit.*, §9, in fine ; zie ook STASSEN, *op. cit.*, p. 345.

⁴⁷ R.G.A.R., 5997.

⁴⁸ SCAITEUR, *op. cit.*, p. 357-358.

gelijkgestelde taxen van mening was dat wanneer een handelaar die een wettelijk te lage belasting had betaald overeenkomstig de richtlijnen van een bevoegd ambtenaar, er van overheidswege afgezien moest worden van een aanvullende heffing. Dit standpunt werd ook door de bevoegde minister t.a.v. het Parlement vertolkt in een antwoord op een parlementaire vraag in 1962. Scailteur haalt een tekst van het Rekenhof aan in dezelfde zin waarin wordt gerefereerd aan de rechtspraak van het Hof van Cassatie van 1920 inzake overheidsaansprakelijkheid. De reden van deze houding is, zoals in de hierboven vermelde gevallen, de onherroepelijkheid van de gevolgen van de door een bevoegd ambtenaar verstrekte informatie : ten eerste, schrijft Scailteur, kan het gebeuren dat de controle slechts na drie jaar wordt uitgevoerd zodat de bona fide maar misleide belastingplichtige ineens en tegen elke verwachting in, grote bedragen moet storten, wat zijn financiële planning aanzienlijke schade kan toebrengen en, ten tweede, kan het gebeuren dat hij deze bijkomende rechten niet heeft kunnen opnemen in zijn kostprijs noch hen derhalve kunnen doorberekenen aan zijn klanten, wat hem zonder fout zijnerzijds, onherroepelijk schade toebrengt.

4. Gebonden of aansprakelijk

Het ogenblik is nu gekomen om een probleem dat hierboven (III, 1) slechts terloops werd vermeld, weer op te nemen.

De zojuist gegeven voorbeelden zouden de indruk kunnen wekken dat de overheid gebonden is door de vergissing van haar dienst of ambtenaar. Zo mag de zaak niet gesteld worden. De overheid kan niet gebonden zijn door standpunten die zij heeft ingenomen of door interpretaties die zij aanlegt, wanneer deze strijdig zijn met de wet welke zij juist tot taak heeft te doen naleven. Het foute standpunt of de foute interpretatie of doctrine geven slechts aanleiding tot aansprakelijkheid, d.w.z. slechts wanneer er een definitieve schade is toegebracht, laten we dit nog even herhalen, bv. omdat de belanghebbende wegens de foute inlichting zijn bouwplannen niet uitvoert, of een termijn heeft laten verstrijken waardoor hij zijn vorderingsrecht of zijn recht zonder meer verliest, of hij met het vooruitzicht op een vervroegd maar toch volledig pensioen, voortijdig zijn ontslag aanvaardt, of nog in de voorbeelden van Scailteur, omdat hij kostprijs en verkoopprijs heeft bepaald steunend op foutieve informatie betreffende de te betalen rechten, zonder deze op zijn klanten te kunnen verhalen.

Dergelijke fouten zijn niet te herstellen door het legaliteitstoezicht⁴⁹. Het volledig pensioen, in twee boven-

vermelde gevallen, mag niet toegekend worden, want dat zou strijdig zijn met de wet : alleen schadevergoeding kan enig rechtsherstel tot stand brengen. Zo ook moet de afstand van rechten door een fiscale administratie opgevat worden als een gemakkelijksoplossing, nl. als equivalent van de schadevergoeding waarop de belastingplichtige recht heeft. Zoals Van Oevelen⁵⁰ scherpzinnig opmerkt heeft het Arbeidshof te Antwerpen in de zaak van het weduwenpensioen, dit pensioen vroeger doen ingaan dan dit, wegens de onherroepelijk verstreken termijn, stricto jure mocht, als een vorm van schadevergoeding in natura.

5. Primaire en uiteindelijke beslissing

Men kan zich nu ten slotte de vraag stellen hoe men de overheid voor de fout van één dienst aansprakelijk kan stellen, terwijl men weet zoals reeds werd gezegd dat in ons rechtssysteem diverse vormen bestaan van vernietiging, hervorming, niet-toepasselijk verklaren door andere gezagsgeledingen van administratieve of rechterlijke aard. Hoe kan een bestuur aansprakelijk worden gesteld voor een mededeling indien het slechts een oorspronkelijke beslissingsmacht heeft, in de eerste frontlijn, terwijl zoveel andere beslissingsorganen na hem, een afwijkende maar uiteindelijk definitieve beslissing kunnen nemen ?

Het antwoord steunt op twee pijlers. De eerste is dat het bevoegde bestuur dat over de eigenlijke beslissingsmacht ten gronde beschikt (dat is de hypothese) zich niet mag verschuilen achter mogelijke onzekerheden : hoe kan het zijn taak vervullen als het beweert niet te weten wat het moet beslissen ? De hogere of de andere beslissingsorganen beschikken slechts over een correctiemacht om de wettelijkheid te doen naleven en treden dus slechts op indien het recht in een pathologische toestand dreigt te vervallen. De tweede pijler is dat het recht één is : er is in elke zaak maar één waarheid over het recht. Zelfs indien een bestuur of een ambtenaar, volstrekt te goeder trouw en met inzet van al zijn vermogens, een opvatting heeft die het in mededeling en in beslissing laat gelden, maar die achteraf door een ander orgaan als onwettig wordt gebrandmerkt, dan wordt die uiteindelijke beslissing de enige juridische waarheid en dan zijn de administratie en de ambtenaar aan de basis, onwettig opgetreden zonder meer, zonder dat subjectief en moreel enige fout werd begaan. De vraag is een vraag van recht, vrij van morele connotaties, eer of trots. Indien de onwettigheid onherroepelijk schade heeft veroorzaakt, dan is schadevergoeding verschuldigd.

Prof. J. GISSSELS

⁴⁹ Ik ben het dan ook oneens, op dit punt althans, met J. DELVA die schrijft «dat van een administratie niet mag worden verwacht dat zij steeds op onfeilbare wijze de wet toepast. Gelet op de complexiteit van de wetgeving die het overheidsbeleid bepaalt, zijn vergissingen over de draagwijdte van een wettekst onvermijdelijk. De rechterlijke macht werd juist daarom belast met het toezicht op de wettelijkheid van de overheidsbeslissingen (art. 107 Gw.)». (op.cit., T.B.P.R., 1975, 235, § 136). Ten eerste moet men dat van een administratie wél verwachten, wat evenwel vergissingen niet uitsluit : dit aspect werd hierboven besproken. Ten tweede is het legaliteitstoezicht volstrekt inoperant in gevallen als

die welke hier behandeld worden, daar de oorspronkelijke foute beslissing juist het schadetoebrengend feit is : de rechterlijke macht kan die foute beslissing toch niet bevestigen bij de uitoefening van het legaliteitstoezicht, alleen om de burger genoegdoening en belangenherstel te verstrekken. Alleen schadevergoeding kan enig herstel brengen.

⁵⁰ VAN OEVELEN, R.W., 1977-78, 1519, § 7.

«UNIVERSITEIT ANTWERPEN» OMTRENT HET DECREET VAN 1 AUGUSTUS 1978

In het Belgisch Staatsblad van 15 maart 1979 verscheen het decreet van 1 augustus 1978 «houdende maatregelen tot samenwerking onder de Antwerpse universitaire instellingen».

Dit decreet, dat in de wandeling reeds tot benaming kreeg «decreet op Universiteit Antwerpen», verdient enige aandacht, mede wegens de juridische problemen die het oproept.

1. Wat voorafging

Het is allengs bekend dat Antwerpen drie universitaire instellingen telt : het Rijksuniversitair Centrum Antwerpen (R.U.C.A.), de Universitaire Faculteiten Sint Ignatius te Antwerpen (U.F.S.I.A.), en de Universitaire Instelling Antwerpen (U.I.A.).

Deze drie instellingen zijn in ruime mate onderling complementair. Zowel het R.U.C.A. als de U.F.S.I.A. hebben het recht diploma's te verlenen van kandidaat, licentiaat en doctor in de toegepaste economische wetenschappen en van geaggregeerde voor het hoger secundair onderwijs voor die wetenschappen ; van kandidaat, licentiaat en doctor in de handelswetenschappen (met of zonder bijkomende kwalificatie) en van geaggregeerde voor het hoger secundair onderwijs voor die wetenschappen ; alsook van handelsingenieur¹.

Maar voor het overige verschillen hun studierichtingen.

Het R.U.C.A. omvat kandidaturen voor wiskunde, natuurkunde, scheikunde, biologie, farmaceutische wetenschappen, geneeskundige wetenschappen, tandheelkunde en diergeneeskunde (alsook een Hoger Instituut voor Vertalen en Tolken en een College voor de Ontwikkelingslanden).

De U.F.S.I.A. omvatten kandidaturen voor rechten, politieke en sociale wetenschappen, Germaanse filologie, Romaanse filologie, klassieke filologie, geschiedenis en wijsbegeerte (alsook een Instituut voor Post-universitair Onderwijs, en een Instituut voor Didactiek en Andragogie).

Om de meeste kandidatuurstudies van R.U.C.A. en U.F.S.I.A. aan te vullen met de daarop aansluitende licentiaats- en doctoraatsstudies kwam een derde instelling tot stand door de wet van 7 april 1971 houdende oprichting en werking van de Universitaire Instelling Antwerpen².

Reeds in genoemde wet kwam de benaming «Universiteit Antwerpen» voor, alsook enkele artikelen die zich niet beperkten tot de nieuwe instelling U.I.A., maar die als 't

ware een embryonale wet op Universiteit Antwerpen vormden, daar ze voor de drie Antwerpse universitaire instellingen golden.

Artikel 1 bepaalde dat de benaming «Universiteit Antwerpen» de U.I.A., het R.U.C.A. en de U.F.S.I.A. omvatte.

In artikel 2 werd voorgeschreven dat deze drie instellingen overeenkomsten zouden sluiten om de onderlinge samenwerking te waarborgen. In datzelfde artikel werd meteen bepaald dat een van deze te sluiten overeenkomsten tot doel zou hebben het oprichten van een vast lichaam tot coördinatie van de drie instellingen³, terwijl luidens artikel 20 een andere van deze overeenkomsten het mogelijk zou maken opdrachten samen te voegen van personen die hetzij zowel in het R.U.C.A. als in de U.I.A., hetzij zowel in de U.F.S.I.A. als in de U.I.A. werkzaam zouden zijn⁴.

Bovendien werd door genoemde wet⁵ in de marge van de U.I.A. een «commissie van parlementsleden» opgericht, waarin elke politieke partij die in het arrondissement Antwerpen ten minste twee verkozen volksvertegenwoordigers telt, twee leden heeft. Deze commissie heeft niet alleen ten aanzien van de U.I.A. een welomschreven bevoegdheid, maar ze dient ook toezicht uit te oefenen op de samenwerking onder de drie Antwerpse universitaire instellingen.

Ten slotte zij vermeld dat de wet op de U.I.A. inzake de samenstelling van de raad van Beheer voorschreef dat daarin moesten zitting hebben : de rector en nog een ander lid uit het orgaan van beheer, zowel van het R.U.C.A. als van de U.F.S.I.A.⁶.

Het coördinatiecomité, dat in maart 1973 werd opgericht, nam wel verscheidene initiatieven⁷, maar «de samen-

³ Deze overeenkomst werd ondertekend op 30 januari 1973 en goedgekeurd bij K.B. van 23 maart 1973 (B.S. van 19 november 1975).

⁴ Deze overeenkomst werd ondertekend op 3 maart 1974 en goedgekeurd bij K.B. van 17 maart 1975. Ze werd gewijzigd bij overeenkomst ondertekend op 13 september 1976 en goedgekeurd bij K.B. van 5 november 1976.

⁵ Artt. 18 en 19 van de wet van 7 april 1971 op de U.I.A.

⁶ Art. 6, a, 3 en 4, van de wet van 7 april 1971 op de U.I.A.

⁷ Op initiatief van het coördinatiecomité werden, benevens de reeds in voetnoot 4 vermelde, de volgende overeenkomsten gesloten :

a. *inzake lokalen, werkings- en uitrustingskredieten* voor de professoren van het R.U.C.A. en van de U.I.A. die onder toepassing vallen van art. 20 van de wet van 7 april 1971 op de U.I.A., door het R.U.C.A. en de U.I.A. ondertekend op 3 april 1974 en goedgekeurd bij K.B. van 17 maart 1975 ;

b. *inzake de kiesbaarheid in de organen van beheer*, door de drie instellingen ondertekend op 3 april 1974 en goedgekeurd bij K.B. van 17 maart 1975 ;

c. *voor het gebruik van apparatuur op het gebied van de scheikunde*, door het R.U.C.A. en de U.I.A. ondertekend op 3 april 1974 en goedgekeurd bij K.B. van 17 maart 1975 ;

d. *ter uitvoering van het K.B. van 24 juni 1974 betreffende de vermindering van sommige inschrijvingskosten in de drie Antwerpse universitaire instellingen*, door de drie instellingen onder-

¹ Wet van 9 april 1965 houdende diverse maatregelen voor de universitaire expansie (Belgisch Staatsblad van 27 april 1965) inzonderheid art. 4.

² Belgisch Staatsblad van 15 mei 1971, verder genoemd wet (op de) U.I.A.

In de wet op de U.I.A. werden wijzigingen aangebracht : bij wet van 9 juli 1976 (B.S., van 2 oktober 1976) ; bij decreet van 28 maart 1978 (B.S., van 13 juni 1978) ; bij decreet van 1 augustus 1978, houdende maatregelen tot samenwerking onder de Antwerpse universitaire instellingen (B.S., 15 maart 1979).

werking voor het rationeel aanwenden van middelen en energie bleef (...) beneden de verwachtingen»⁸.

Het werd algemeen als een zwakheid gezien dat het coördinatiecomité slechts een adviserende bevoegdheid bezat zodat ieder gemeenschappelijk besluit de vorm moest aannemen van een drievoudige beslissing, te nemen door het bevoegde orgaan van beheer van elk van de drie universitaire instellingen. Deze omslachtige en tijdrovende procedure hield bovendien het nadeel in dat de personen die uiteindelijk moesten beslissen niet samen konden beraadslagen.

Daarom deed de heer Kinsbergen, gouverneur van de provincie Antwerpen, in september van het jaar 1975 het voorstel om een gemeenschappelijk orgaan op te richten dat benevens een recht van advies, ook — maar dan voor welbepaalde materies — beslissingsbevoegdheid zou bezitten⁹. Uit dat initiatief groeide het decreet van 1 augustus 1978, houdende maatregelen tot samenwerking onder de drie Antwerpse universitaire instellingen¹⁰.

II. Geen revolutionair decreet

Het decreet brengt geen diepgaande wijzigingen.

Sommigen hadden de verwachting gekoesterd dat het decreet omtrent Universiteit Antwerpen meer zou hebben gebracht; dat men de drie bestaande universitaire instellingen zou hebben zien opgaan in één nieuwe instelling: Universiteit Antwerpen¹¹. Zij speelden met de gedachte

tekend op 24 juni 1974 en goedgekeurd bij K.B. van 13 januari 1976 ;
e. voor het gebruik van apparatuur op het gebied van de biologie, door het R.U.C.A. en de U.I.A. ondertekend op 15 oktober 1974 en goedgekeurd bij K.B. van 17 maart 1975 ;

f. betreffende het gebruik van de NMR spectrometer Jeol JNM-6-6 OHL, door het R.U.C.A. en de U.I.A. ondertekend op 20 november 1974 en goedgekeurd bij K.B. van 7 maart 1975 ;

g. tot aansluiting van de U.I.A. op de computers van het rekencentrum U.F.S.I.A. voor bepaalde administratieve doeleinden, door de U.I.A. en de U.F.S.I.A. op 20 april 1978 ondertekend (nog niet door de Koning goedgekeurd).

Bovendien werden schikkingen voorgesteld voor de samenwerking onder de Antwerpse bibliotheken, voor de studentenkaart, voor de inschrijvingsformulieren, voor het uitgeven van de studieidsen, inzake vergoeding aan jobstudenten, inzake bezoldigde werkzaamheden, inzake de terugbetaling van reis- en verblijfkosten in het buitenland, voor de gemeenschappelijke opening van het academisch jaar, enz.

⁸ Nota over de evolutie van de Universiteit Antwerpen van A. Kinsbergen, gouverneur van de provincie Antwerpen, bijlage I bij het ontwerp van decreet houdende maatregelen tot samenwerking onder de Antwerpse universitaire instellingen (*St. Cultuurraad*, 1977-78, nr. 100/1, p. 17).

⁹ *Id.*, p. 18.

¹⁰ Er ware een interessante vergelijking te maken tussen het voorstel van gouverneur Kinsbergen en het uiteindelijk decreet dat in ruime mate het resultaat is van talloze besprekingen. Die vonden plaats eerst en vooral in een werkgroep die door minister De Croo begin 1976 werd opgericht en waarvan zes personen, zowel uit het ministerie van Nationale Opvoeding als uit de drie betrokken instellingen, deel uitmaakten. Na de regeringswisseling in juni 1977 deed minister Ramaekers de werkzaamheden van deze werkgroep voortzetten. Ook de beheersorganen van de drie instellingen deden meermalen hun standpunten kennen, terwijl de vier grote politieke partijen uit het arrondissement Antwerpen zich niet onbetuigd lieten en deze aangelegenheid met aandacht volgden.

¹¹ Deze idee was reeds in 1970 door de toenmalige minister van

dat, indien de politieke wil aanwezig was, de wetgever tot zulke operatie kon overgaan. Maar ook de wetgever staan soms bezwaren in de weg.

Het R.U.C.A. is bij wet opgericht¹² en al heeft het enige bevoegdheid om zelfstandig beslissingen te nemen, het bezit zeker niet het recht over zijn bestaan te beslissen. De wetgever zou het R.U.C.A. kunnen opheffen en er een integrerend deel van Universiteit Antwerpen van maken.

De U.I.A. is eveneens bij wet opgericht en ook haar zou de wetgever kunnen doen opgaan in een nieuwe, ruimere rechtspersoon.

Maar de U.F.S.I.A. maken een instelling uit die uit vrij initiatief is ontstaan, die wel werd erkend door de wet¹³, die zoals nog andere universitaire instellingen wel aan door de wet bepaalde verplichtingen is onderworpen¹⁴, maar die op grond van artikel 17 van de Grondwet — dat de vrijheid van het onderwijs waarborgt — nog altijd het recht heeft over zichzelf te beschikken¹⁵. Een wet zou dus de U.F.S.I.A. er niet kunnen toe dwingen zich te integreren in een bestaande of nieuwe rechtspersoon. En de U.F.S.I.A. bleken helemaal niet bereid aan zichzelf een einde te maken.

Daar deze «eenheidsformule» utopisch leek, werd door anderen aan een alternatief gedacht, waarbij de drie instellingen zich nauwer zouden samenvoegen tot één universiteit met rechtspersoonlijkheid, maar daarbinnen als zelfstandige rechtspersonen zouden blijven bestaan wat hun patrimonium betreft en bepaalde bevoegdheden zouden behouden (bv. inzake benoemingen van academisch personeel en wat de deelinstellingen onontbeerlijk achten om hun eigen karakter te vrijwaren)¹⁶. Dat alternatief zou dus tot het bestaan van vier rechtspersonen leiden. Er werd echter evenmin omtrent deze formule een consensus be-

Nationale Opvoeding geopperd in de Kamercommissie die het wetsontwerp op de U.I.A. besprak. «Het is mijn persoonlijke wens dat wij uiteindelijk te Antwerpen zouden komen tot één enkele universiteit»; maar onmiddellijk nadien verwees hij naar een pasus uit het driepartijenakkoord in verband met het Antwerps universitair onderwijs: «De enige redelijke oplossing op dit ogenblik is dat de bestaande instellingen zouden samenwerken om te komen tot de inrichting van het universitair onderwijs op het niveau van de licentiaten en doctoraten» (*Parl. St., Kamer*, 1970-71, nr. 763/4, p. 2).

¹² Wet van 9 april 1965 houdende diverse maatregelen voor de universitaire expansie (*B.S.* van 27 april 1965).

¹³ *Id.*, inzonderheid de artt. 4, 6, 70, 75, § 2, 76 en 89.

¹⁴ Deze verplichtingen worden inzonderheid bepaald door de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen; en door de wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, gecoördineerd bij besluit van de Regent van 31 december 1949 (*B.S.* van 1 maart 1950) en sindsdien herhaaldelijk gewijzigd.

¹⁵ De Raad van State zegt in zijn advies van 25 mei 1973, bij een voorstel van decreet «betreffende de interuniversitaire samenwerking inzake post-graduaat onderwijs»: «Artikel 17 van de Grondwet verzet zich inderdaad tegen elke beperking van de autonomie van de vrije onderwijsinrichtingen. Weliswaar is aanvaard dat via een diplomaregeling of toelageregeling het Rijk aan de vrije universiteiten dwingende voorschriften kan opleggen...» (*St. Cultuurraad*, 1974, nr. 12/4, p. 39).

¹⁶ Basisgegevens voor een ontwerp van wet betreffende de samenwerking onder de drie Antwerpse universitaire instellingen van Herman De Croo, minister van Nationale Opvoeding, december 1976, een gestencild document dat een verslag van de werkgroep bevat, pp. 13-14.

reikt, zodat het niet wenselijk leek er verder op in te gaan.

Het decreet van 1 augustus 1978 houdt het bij het principe dat door gouverneur Kinsbergen naar voren was geschoven : «de wens om de samenwerking niet dwingend op te leggen, maar ze te realiseren langs de drie betrokken instellingen zelf, wat inhoudt dat het oprichten van een vierde rechtspersoon als overkoepelende instelling niet opportuun geacht wordt»¹⁷. Vandaar dat het kernstuk van het decreet betrekking heeft op de oprichting van een aan de drie instellingen gemeenschappelijk orgaan.

Aan dat orgaan kunnen de drie instellingen bepaalde bevoegdheden overdragen. Zij hebben hunnerzijds zich uitdrukkelijk akkoord verklaard om bij onderlinge overeenkomst de bevoegdheden, zoals ze in het decreet omschreven zijn, inderdaad over te dragen¹⁸. Het decreet neemt anderzijds de hinderpalen weg die wet, decreet of besluit aan zulke overdracht van bevoegdheden zou stellen¹⁹.

Het decreet laat geen dubbelzinnigheid heersen omtrent het begrip «Universiteit Antwerpen». Het is de benaming waarmee de drie Antwerpse universitaire instellingen worden aangeduid, terwijl elk van deze instellingen ook het recht heeft (in het decreet is het geformuleerd als een plicht), samen met haar naam, deze benaming te voeren²⁰. Het is een verduidelijking van wat reeds in artikel 1 van de wet van 7 april 1971 op de U.I.A. stond. Het commentaar bij de decreetsbepaling stipt hierbij o.m. aan dat de verleende toelating geen voorwendsel mag zijn «om alle rechten op te eisen die aan de titel 'universiteit' verbonden zijn»²¹. Hiermee wordt klaarblijkelijk gealludeerd op de grote vrijheid, die het voorrecht van de volledige universiteiten is, alle faculteiten op te richten en alle diploma's uit te reiken die ze wenselijk achten.

Dat is niet het geval voor het R.U.C.A.²², en voor de U.I.A.²³ waarvoor de wet bepaalt welke faculteiten ze mogen omvatten en welke diploma's ze mogen uitreiken. Het is ook niet het geval voor de U.F.S.I.A. wat het uitreiken van diploma's betreft²⁴. Hun bevoegdheid is uit dat oogpunt beperkt en het is niet omdat zij te zamen de vlag «Universiteit» toebedeeld kregen, dat hun meteen de lading werd geschonken.

Ook andere bepalingen uit de wet van 7 april 1971 op de U.I.A. die tot een interactie onder de drie instellingen moesten bijdragen, werden daaruit weggesneden en, in een gewijzigde vorm, op het decreet op Universiteit Antwerpen geënt.

¹⁷ Nota over de evolutie van de Universiteit Antwerpen, bijlage I van *St. Cultuurraad*, 1977, nr. 100/1, p. 17.

¹⁸ In bijlage III van het ontwerp van decreet (*St. Cultuurraad*, 1977, nr. 100/1, pp. 21-22) zijn deze drie verklaringen opgenomen.

¹⁹ Art. 11 van het decreet bepaalt «in afwijking van de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende het universitair onderwijs» wanneer het om bevoegdheden gaat die vermeld staan in de artt. 12 tot 17. Artikel 18 laat de overdracht van andere bevoegdheden toe, maar dan «binnen de grenzen van de wettelijke en reglementaire bepalingen».

²⁰ Art. 2 van het decreet.

²¹ *St. Cultuurraad*, 1977, nr. 100/1, p. 6.

²² Wet van 9 april 1965 houdende diverse maatregelen voor de universitaire expansie, artt. 4, 7, 14, 17 en 70.

²³ Art. 5 van de wet van 7 april 1971 op de U.I.A.

²⁴ Wet van 9 april 1965, artt. 4 en 7.

a) Artikel 20 uit de wet op de U.I.A., dat voor leden uit het onderwijzend, uit het wetenschappelijk en uit het administratief en technisch personeel de samenvoeging van opdrachten mogelijk maakte, werd verruimd en geëxpliciteerd in artikel 9 van het decreet.

Waar het vroeger om twee tweezijdige verhoudingen ging (U.I.A. - R.U.C.A. en U.I.A. - U.F.S.I.A.), gaat het thans om een driezijdige verhouding : samenvoeging van opdrachten is ook mogelijk voor personen die werkzaam zullen zijn in het R.U.C.A. en in de U.F.S.I.A. De nieuwe bepalingen laten ook toe dat een zelfde persoon in of voor drie instellingen werkt. Het gemeenschappelijk orgaan krijgt de bevoegdheid om de modaliteiten van zulk een samenvoeging van opdrachten vast te leggen in een reglement dat aan de goedkeuring van de Koning is onderworpen.

b) In de wet op de U.I.A. werd bepaald dat de rector en een ander lid uit het orgaan van beheer, zowel van de U.F.S.I.A. als van het R.U.C.A., deel uitmaken van de raad van beheer van de U.I.A. Nu wordt in artikel 3 van het decreet bepaald dat niet alleen in de U.I.A., maar ook in de U.F.S.I.A. en in het R.U.C.A., de twee leidende personaliteiten uit de twee andere instellingen deel uitmaken van het orgaan van beheer. Ze hebben er echter geen stemrecht, wel raadgevende stem.

c) De commissie van parlementsleden die luidens artikel 19 van de wet op de U.I.A. reeds toezicht hadden op de samenwerking, krijgen luidens artikel 27 van het decreet eveneens toezicht op het naleven van de grondbeginselen die toepasselijk zijn op het nieuwe gemeenschappelijk orgaan, inzonderheid het beginsel van de pariteit (evenveel leden moeten behoren tot de katholieke denkrichting als tot de niet-katholieke denkrichting).

Artikel 4 van het decreet heeft aan deze middelen tot interactie nog een ander toegevoegd. Vertegenwoordigers uit de overeenstemmende faculteiten en departementen kunnen, op grond van wederkerigheid, met raadgevende stem, in de andere universitaire instellingen de vergaderingen van faculteiten of departementen bijwonen.

Zoals het commentaar bij dit artikel onderstreept, zullen vooral in deze academische organen op permanente wijze besprekingen worden gevoerd over het op elkaar afstemmen van studieprogramma's en van onderzoek en over het evalueren van onderwijs- en studiemethodes²⁵.

Het grootste gedeelte van het decreet is dan verder gewijd aan het gemeenschappelijk orgaan dat de naam krijgt «gemeenschappelijk bureau Universiteit Antwerpen» (verder in deze bijdrage afgekort als g.b.U.A.).

Uit het summier gegeven overzicht kan men concluderen dat het decreet van 1 augustus 1978 verscheidene elementen uit de wet van 7 april 1971 op de U.I.A. weer opneemt, ze uitbouwt, en een voorzichtige stap voorwaarts zet in de verhouding onder de drie Antwerpse universitaire instellingen. Hoever deze stap zal reiken is afhankelijk van de wil van de drie instellingen.

III. Waarom een decreet ?

Men zou zich de vraag kunnen stellen waarom de maatregelen tot samenwerking onder de drie Antwerpse univer-

²⁵ *St. Cultuurraad*, 1977-78, nr. 100/1, p. 7.

²⁶ *Id.*, pp. 3-4.

sitaire instellingen werden vastgesteld bij decreet, of-schoon enerzijds in verscheidene reeds geciteerde documenten daartoe een wet in uitzicht werd gesteld en anderzijds de bedoeling bestond wijzigingen aan te brengen in bestaande wetten (met name de wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het universitair onderwijs door de Staat, en de wet van 7 april 1971 houdende oprichting en de werking van de U.I.A.).

De memorie van toelichting zegt over dit probleem zeer laconiek dat «een werkgroep belast (werd) met de uitwerking van een voorontwerp van wet. Bij nader onderzoek bleek echter dat de te regelen aangelegenheid, overeenkomstig artikel 59bis, §§ 2 en 4, van de Grondwet, tot de bevoegdheid van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap behoort».

Wat kon in dat «nader onderzoek» schuil gaan?

De minister van Nationale Opvoeding heeft in de commissie voor onderwijs van de Cultuurraad deze vraag niet ontweken en het commissieverslag van de heer F. Swaelen geeft bondig het antwoord weer²⁶. Omtrent de bevoegdheid van de Cultuurraden rijzen echter nog zo vaak twijfels, dat het nuttig lijkt, op het gestelde vraagstuk wat dieper in te gaan.

Artikel 59bis, § 2, van de Grondwet bepaalt o.m. het volgende: «De cultuurraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet: ... 2° het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden en de schoolbevolkingsnormen.»

Een eerste vraag die bij de lezing van deze bepaling oprijst is of de term «onderwijs» ook het universitair onderwijs omvat.

Wanneer men de voorbereidende stukken bij het nieuwe artikel 59bis van de Grondwet naslaat²⁷, dan stelt men vast dat de formulering betreffende het onderwijs een evolutie heeft ondergaan.

Het eerste ontwerp van de regering, in oktober 1968, aan de bevoegde senaatscommissie voorgelegd, maakte melding van «het onderwijs» (en er was aan toegevoegd — maar dit is voor de hier behandelde vraag niet van belang — dat de wetgever de bevoegdheid zou toekennen). Bij een tweede ontwerp van de regering, begin 1969 voorgelegd, werd een formulering aangewend die nauwer aansloot bij de tekst die voorkwam in het regeerakkoord: «het kleuter-, lager, middelbaar, normaal-, technisch, kunst-, hoger en buitengewoon onderwijs, onverminderd de toepassing van artikel 17 (van de Grondwet)». Maar in een verdere alinea werd daaraan toegevoegd: «Wat het onderwijs (...) betreft, worden de aangelegenheden inzake schoolvrede, duur van de leerplicht, fundamentele onderwijsstructuren en worden de fundamentele bepalingen welke zijn financiering beheersen, aan de wetgevende macht voorbehouden.»

De senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet wenste niet de toen bestaande onderverdeling van het onderwijs in de Grondwet in te schrijven, omdat in dat geval het zeer moeilijk zou zijn nadien in zulk een indeling nog een wijziging aan te brengen (dat zou een wijziging van

de Grondwet vergen, met de daaraan verbonden ingewikkelde procedure) en omdat het toch niet uitgesloten was dat die toestand zou kunnen evolueren. De senaatscommissie besloot eenparig de opsomming van de verschillende soorten onderwijs te vervangen door de term «onderwijs». Maar daarbij werd, ook eenparig, aangenomen dat het woord onderwijs in zijn brede betekenis moet worden geïnterpreteerd (inbegrepen: soorten van onderwijs die niet in de vroegere opsomming voorkwamen, zoals naschools, buitengewoon en schriftelijk onderwijs).

Het universitair onderwijs zit derhalve onbetwistbaar mede in de term «onderwijs» besloten. De preciseringen in de senaatscommissie geformuleerd o.m. omtrent wettelijke en wetenschappelijke diploma's en omtrent universitaire dotaties, tonen ten overvloede aan dat ook het universitair onderwijs tot de bevoegdheid van de cultuurraden behoort. Die zienswijze werd trouwens bijgevalen door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies van 25 mei 1973 bij het «Voorstel van kaderdecreet betreffende de interuniversitaire samenwerking inzake postgraduaat onderwijs»²⁸, welk voorstel nadien, in een grondig omgewerkte versie, het decreet werd van 21 december 1976 houdende organisatie van de Vlaamse interuniversitaire samenwerking²⁹.

De bevoegdheid van de cultuurraden inzake onderwijs is echter niet absoluut, aangezien in artikel 59bis, § 2, 2°, na de termen «het onderwijs» verscheidene beperkingen volgen. Die beperkingen gelden vanzelfsprekend ook voor het universitair onderwijs.

De tweede vraag die dan een antwoord behoeft, is of er onder de genoemde beperkingen een of meer voorkomen welke van die aard zijn dat ze de voorgenomen regeling tot samenwerking onder de Antwerpse universitaire instellingen aan de bevoegdheid van de cultuurraden doet ontsnappen.

Een aandachtig onderzoek van elk dezer beperkingen en, bij twijfel, de raadpleging van het verslag Van Bogaert van de senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet, tonen aan dat het antwoord ontkennend moet luiden.

Heeft de voorgenomen regeling iets te maken met «de schoolvrede»?

Het verslag van de senaatscommissie geeft opheldering omtrent dit begrip. «Het is voor iedereen duidelijk dat het schoolpact wordt bedoeld, doch het is niet verkieslijk in de Grondwet te verwijzen naar dit bepaald akkoord». En verder: «Het woord schoolpact komt haar (d.i. de commissie) niet geschikt voor in een grondwettelijke tekst. Het woord schoolvrede heeft betrekking op wetten, besluiten en protocollen, die de verhoudingen tussen de verschillende schoolnetten regelen³⁰». Het schoolpact zoals het in de wet van 29 mei 1959 werd uitgewerkt, heeft geen betrekking op het universitair onderwijs.

²⁸ Dit advies werd opgenomen, als bijlage, *St. Cultuurraad*, 1974, nr. 12/4.

²⁹ *B.S.* van 16 maart 1977.

³⁰ *Parl. St., Senaat*, 1969-70, nr. 402, p. 22.

In het licht van de geciteerde uitdrukkelijke uitspraken van de Senaatscommissie, leest men met enige verwondering de stelling die de minister van Nationale Opvoeding, luidens het commissieverslag van de Cultuurraad (p. 3), vooruitschuift: m.n. dat «schoolvrede ruimer is dan schoolpact, en ook de akkoorden betreffende het universitair onderwijs deel uitmaken van de schoolvrede».

²⁷ Vooral twee documenten zijn belangrijk: het verslag Herbiet, *Parl. St., Senaat*, 1969-70, nr. 391, waarin o.m. de voorstellen van de regering tot herziening van bepaalde artikelen van de Grondwet zijn opgenomen, en het verslag Van Bogaert, *Parl. St., Senaat*, 1969-70, nr. 402.

De term «leerplicht» heeft vanzelfsprekend geen enkele relatie met universitair onderwijs.

Zou de voorgenomen regeling onder het begrip «onderwijsstructuren» kunnen vallen?

Het verslag van de senaatscommissie toont aan dat het de bedoeling was eenvormigheid te behouden «voor de grote indelingen in lager, secundair, technisch, hoger onderwijs en verschillende graden waartoe dit aanleiding kan geven zoals de overgang van middelbaar onderwijs naar kandidaturen, en vervolgens naar licenties en doctoraten»³¹.

Uit deze toelichting blijkt duidelijk dat de voorgenomen regeling niet aan de onderwijsstructuren raakt.

Ze raakt evenmin aan het instellen of verlenen van «diploma's».

Gaat het om «toelagen»? Bij deze term heeft de senaatscommissie gepreciseerd «dat hierdoor de toelagen worden bedoeld waardoor volgens het schoolpact de werking der verschillende scholen wordt verzekerd». En enkele leden van de commissie hebben eraan toegevoegd «dat onder het woord 'subsidiën' ook de universitaire dotaties verstaan worden»³². Aangezien echter de voorgestelde regeling helemaal niet over toelagen of dotaties handelt, is er ook uit dat oogpunt geen reden voorhanden om haar aan de bevoegdheid van de cultuurraden te onttrekken.

«De wedden» van het onderwijzend personeel van de universitaire instellingen worden vastgelegd bij wet en die van het wetenschappelijk personeel, zowel als die van het administratief en technisch personeel, worden geregeld bij koninklijke besluiten³³. In deze wet en in deze besluiten wordt door de regeling niets veranderd.

«De schoolbevolkingsnormen», voor zover deze term voor het universitair onderwijs bruikbaar is, worden bepaald door de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen; deze wet wordt door de regeling niet gewijzigd.

Geen enkele van de beperkingen vermeld in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet verbiedt dus een cultuurraad een regeling, zoals hier voor de samenwerking onder de Antwerpse universitaire instellingen ontworpen werd, tot zijn bevoegdheid te rekenen.

En, ingevolge de territoriale bevoegdheid van de cultuurraden, zoals die omschreven werd in artikel 59bis, § 4, van de Grondwet, is de cultuurraad van de Nederlandse cultuurgemeenschap ter zake bevoegd.

Dat decreten, waarvan de Grondwet in artikel 59bis, § 4, zegt dat ze — binnen hun bevoegdheidsgrenzen zowel ratione materiae als ratione loci — kracht van wet hebben, ook bestaande wetten kunnen wijzigen³⁴, is inmiddels voor de meesten wel duidelijk geworden.

De wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het universitair onderwijs door de Staat kan dus zeker op bepaalde punten door een decreet worden aangevuld.

De wet van 7 april 1971 op de U.I.A. — aangenomen na het tot stand komen van de culturele autonomie — bevat verscheidene bepalingen die ongetwijfeld tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren, zoals het oprich-

ten van faculteiten, het toekennen van het recht om diploma's uit te reiken, de bepalingen met financiële implicaties ten laste van de Staat. In genoemde wet komen echter ook aangelegenheden voor die bij decreet hadden moeten worden geregeld, zoals daar zijn: de samenstelling van de organen van beheer, de commissie van parlementsleden, de samenwerking onder de Antwerpse universitaire instellingen. Wellicht was de culturele autonomie nog te jong — artikel 59bis van de Grondwet werd op 31 december 1970 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd — om reeds in april 1971 het wetgevende werk inzake universitair onderwijs te beïnvloeden, vooral als men er rekening mee houdt dat de wet op de U.I.A. reeds vóór oktober 1970 werd ontworpen³⁵.

Wat evenwel meer verwondering baart is het feit dat de wijzigingen die bij wet van 9 juli 1976³⁶ werden bepaald, niet bij decreet werden aangebracht, ofschoon de behandelde aangelegenheden tot de bevoegdheid van de Cultuurraad behoren. Als verklaring kan misschien worden ingeroepen dat het om een parlementair initiatief ging en dat de ministers de Raad van State niet om advies omtrent het wetsvoorstel hebben gevraagd.

Een latere wijziging van dezelfde wet, in 1978, eveneens op grond van een parlementair initiatief, werd echter wel bij decreet aangebracht³⁷.

De minister van Nationale Opvoeding heeft dus zeer terecht, na nader onderzoek, de voorgenomen regeling als ontwerp van decreet opgesteld. Hij heeft nadien de Raad van State om advies gevraagd over het geheel van het ontwerp. En in haar advies van 20 maart 1978 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State omtrent de bevoegdheid van de Cultuurraad alle mogelijke twijfel opgeheven: «Het ontwerp van decreet betreft een onderwijsaangelegenheid die overeenkomstig artikel 59bis, § 2, 2°, (van de Grondwet) tot de bevoegdheid van de Cultuurraad behoort. Dat daarbij bepalingen worden gewijzigd die voorheen bij wet zijn vastgesteld, kan geen bezwaar vormen»³⁸.

IV. De juridische aard van Universiteit Antwerpen

Zoals hierboven reeds geschreven werd, is Universiteit Antwerpen geen nieuwe rechtspersoon, bestaande buiten en boven de drie Antwerpse universitaire instellingen. Deze richten een orgaan op dat tot de drie instellingen behoort, maar tot de drie instellingen samen.

³⁵ Het wetsontwerp heeft als datum 13 oktober 1970 en de Raad van State werd om advies gevraagd op 8 mei 1970. Het was toen nog helemaal niet zeker of het nieuwe artikel 59bis van de Grondwet door de Constituanten zou worden aangenomen (zie F. PIOT en L. VANHOVE, *De communautaire Grondwetsartikelen*, pp. 27 en 59-78).

³⁶ Wet van 9 juli 1976 tot wijziging van de wet van 7 april 1971 houdende oprichting en de werking van de Universitaire Instelling Antwerpen (B.S. 2 oktober 1976).

³⁷ Het decreet van 28 maart 1978 tot wijziging van artikel 11 van de wet van 7 april 1971 houdende oprichting en de werking van de Universitaire Instelling Antwerpen (B.S., 13 juni 1978).

³⁸ *St. Cultuurraad*, 1977-78, nr. 100/1, p. 23.

De Raad van State beantwoordt verder ontkennend de vraag of het ontwerp de schoolvrede raakt of kan raken en geeft een genuanceerd oordeel over de artikelen 25, § 1, en 27 van het ontwerp (pp. 23 en 24 van genoemd stuk).

³¹ *Parl. St., Senaat*, 1969-70, nr. 402, p. 22.

³² *Id.*, p. 23.

³³ Art. 40bis van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, zoals gewijzigd bij wet van 5 januari 1976.

³⁴ LEO TINDEMANS, *De culturele autonomie*, pp. 10 en 14.

Het gaat om een originele constructie, waarvan het goed begrip wel enige verbeelding vraagt.

Elk van de drie universitaire instellingen heeft benevens zijn orgaan van beheer («Algemene Vergadering» genaamd bij de U.F.S.I.A., «Raad van Beheer» zowel bij het R.U.C.A. als bij de U.I.A.) een meer beperkt bureau voor het dagelijks beheer waaraan bepaalde bevoegdheden (kunnen) worden gedelegeerd. Naar dat model wordt nu bovendien een ander bureau opgericht, dat gemeenschappelijk is, uit vertegenwoordigers van elk van de drie instellingen bestaat en waaraan de drie instellingen bepaalde bevoegdheden kunnen overdragen. Zulke overdracht gebeurt bij overeenkomst, goed te keuren door de Koning.

Wanneer bevoegdheden eenmaal zijn overgedragen, kan het g.b.U.A. echter eigenmachtig beslissingen nemen die de drie instellingen binden. Er is dus nadien geen drievoudige beslissing meer nodig in de drie organen van beheer en er dient niet meer telkens een overeenkomst te worden gesloten (zoals dat het geval was onder het regime van de wet van 7 april 1971). Aan de juridische entiteit van de drie Antwerpse universitaire instellingen wordt niet geraakt.

Wanneer het g.b.U.A. een beslissing neemt, is deze een beslissing van de drie instellingen tegelijk.

De Raad van State merkt daarbij op : «Dat brengt met zich, bij voorbeeld, dat in geval van geschil met derden de drie universitaire instellingen samen hetzij als eiser, hetzij als verweerder zullen optreden»³⁹.

Zeër terecht schrijft de Raad van State «bij voorbeeld», want de gevolgen van de juridische constructie strekken veel verder, omdat de drie instellingen intrinsiek ten zeerste verschillen wat hun juridische aard betreft.

Het gaat het bestek van dit artikel te buiten de juridische aard van elk van de drie Antwerpse universitaire instellingen grondig te ontleden, maar enkele schetsmatige hoofdlijnen zullen toch toelaten de complexiteit van «Universiteit Antwerpen» te doen vermoeden.

Het R.U.C.A. is een Rijksuniversitair centrum, geen universiteit. Het werd in 1965 opgericht in de eerste periode van «de universitaire expansie» zoals het in de titel van de oprichtingswet heet⁴⁰. Het R.U.C.A. kreeg eigenlijk een hybridische samenstelling⁴¹. Sinds lang bestond te Ant-

werpen een Rijkshandelshogeschool, die drie afdelingen omvatte : een afdeling Handel, een afdeling talen «Hoger Instituut voor Vertalers en Tolken», alsook een afdeling Internationale Samenwerking, dat een graduaat voor buitenlandse leerlingen verleende.

De afdeling Handel werd omgevormd en uitgebouwd tot een universitaire faculteit toegepaste economische wetenschappen die aldus, in haar geheel, in het R.U.C.A. werd opgenomen.

Het Hoger Instituut voor Vertalers en Tolken, dat de afdeling talen uitmaakte, werd ook in het R.U.C.A. geïntegreerd, maar met behoud van het wettelijk statuut dat het toen bezat⁴².

De derde afdeling, Internationale Samenwerking, en de in Antwerpen bestaande openbare instelling «Universitair Instituut voor Overzeese Gebieden» die als zodanig werd opgeheven, werden samen versmolten tot het «College voor Ontwikkelingslanden», dat ook aan het R.U.C.A. werd toegevoegd, en dat niet een faculteit maar een post-graduaat uitmaakt⁴³.

Aan dat alles werd één nieuwe faculteit toegevoegd, die van de wetenschappen, voor het toekennen van de graden van kandidaat in de wetenschappen en van kandidaat in de natuur- en geneeskundige wetenschappen.

Door zijn bijzondere samenstelling vormt het R.U.C.A. dus wel een complex juridisch gegeven. Maar voor het overige is het in aanzienlijke mate onderworpen aan het juridisch regime van een Rijksuniversiteit. Zijn raad van beheer en zijn bureau worden op dezelfde wijze samengesteld, toch zeker sinds de wet van 15 maart 1971, die een zogenaamde democratisering van de organen van beheer instelde (met vertegenwoordigers niet alleen van professoren, maar ook van andere personeelsgeledingen, van studenten en van economische en sociale milieus en van de openbare machten) ; het academisch beleid en bestuur is aan dezelfde regels onderworpen ; het administratief beheer wordt ook in het R.U.C.A. behartigd door een administrateur ; de financiering van werking en van investeringen geschiedt volgens de normen die gelden voor een Rijksuniversiteit ; het heeft een «eigen vermogen», dat aan dezelfde wetgeving als dat van een Rijksuniversiteit is onderworpen.

Er is in de jongste jaren een probleem gerezen omtrent de juridische aard van iedere Rijksuniversiteit en dus ook van het R.U.C.A. Meer bepaald is discussie ontstaan over de vraag of een rijksuniversitaire instelling een rechtspersoon is.

Een wet van 5 juli 1920 heeft aan de universiteiten Gent en Luik rechtspersoonlijkheid gegeven en de wet van 9 april 1965 (artt. 50 tot 53) heeft o.m. aan het R.U.C.A. hetzelfde voordeel verleend. Algemeen werd aanvaard dat deze wetgeving uitsluitend de rijksuniversitaire instellingen betrof in zoverre het ging om het eigen vermogen van zulke instelling. Voor het overige werden ze gehouden voor gedecon-

³⁹ St. Cultuurraad, 1977-78, nr. 100/1, p. 23.

⁴⁰ In 1971 zal dan een tweede expansie-periode volgen, waarin de volgende wetten het licht zien :

a) wet van 24 maart 1971 tot wijziging van de wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het universitair onderwijs door de Staat, gewijzigd door de wet van 9 april 1965 houdende diverse maatregelen voor de universitaire expansie en van de wet van 5 juli 1920 tot toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Staatsuniversiteiten Gent en Luik ;

b) wet van 4 april 1971 houdende oprichting en de werking van de Universitaire Instelling Antwerpen ;

c) wet van 28 mei 1971 houdende de oprichting en de werking van het Universitair Centrum Limburg ;

d) wet van 28 mei 1971 houdende nieuwe maatregelen voor de universitaire expansie (waardoor o.m. het Rijksuniversitair centrum te Bergen wordt omgevormd tot universiteit) ;

e) wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen.

⁴¹ Voor gegevens over de samenstelling zie de wet van 9 april 1965 houdende diverse maatregelen voor de universitaire expansie en de voorbereidende parlementaire stukken.

⁴² «Dit statuut is dat van een technische school van de hogere cyclus die een interne organisatie heeft die in grote trekken is afgestemd op de regels geldend in de universitaire instellingen...» (Parl. St., Senaat, 1964-65, nr. 117, p. 15).

⁴³ Het College voor de Ontwikkelingslanden heeft een eigen organisatie, bepaald bij de artt. 64bis, ter en quater, van de wet van 28 april 1953 ; het heeft ook eigen normen voor financiering (art. 46) en voor inschrijvingskosten voor studenten (artt. 25 en 39) in de wet van 27 juli 1971.

centreerde diensten van de algemene rijksadministratie⁴⁴.

De wet van 28 april 1953 en vooral de wet van 27 juli 1971 hebben weliswaar een ruimere bevoegdheid gegeven aan de rijksuniversitaire instellingen, maar nooit heeft een wet bepaald dat hun de rechtspersoonlijkheid werd verleend (behoudens wat hun patrimonium betreft).

Begin 1975 heeft een opgemerkt arrest van de Raad van State⁴⁵ de stelling geponeerd «dat de rijksuniversiteiten geacht moeten worden een volkomen rechtspersoonlijkheid te hebben».

Verscheidene malen werd deze zienswijze grondig bestreden⁴⁶, maar in zijn arrest van 15 juli 1977⁴⁷ heeft de Raad van State zijn betwistbare zienswijze bevestigd⁴⁸.

Het lijkt echter geraden in de praktijk rekening te houden met het feit dat voor tal van aangelegenheden het Rijk nog altijd wel degelijk de hiërarchische overste is van een rijks-universitaire instelling⁴⁹.

Met dit juridisch gegeven heeft de wet van 7 april 1971 op de U.I.A. in artikel 2 rekening gehouden, toen ze bepaalde dat de overeenkomsten, te sluiten door de Antwerpse universitaire instellingen, aan de goedkeuring van de Koning moeten worden voorgelegd. In de verantwoording van die verplichting heeft de kamercommissie bij de bespreking van het ontwerp van wet aangevoerd dat «een der contracterende partijen een rijksuniversitair centrum is, waarvan elke belangrijke beslissing door de Koning moet worden goedgekeurd»⁵⁰.

⁴⁴ R.P.D.B. tw. «Etablissements publics et d'utilité publique», nr. 74 ; P. WIGNY, *Droit administratif*, Bruylant, 1953, p. 57 ; A. BUTTGENBACH en J. DEMBOUR, «L'autonomie des universités de l'Etat en Belgique», *Bulletin de l'Association des amis de l'Université de Liège*, 1959, 3 ; A. VANDER STICHELE, «Rijksuniversiteiten : een vorm van decentralisatie en van deconcentratie», in *Liber amicorum prof. baron J. van Houtte*, pp. 1037-1049.

⁴⁵ Arrest nr. 16.803 van 7 januari 1975 in zake Vergauwen tegen de rector van de Rijksuniversiteit Gent en tegen de Rijksuniversiteit Gent.

⁴⁶ L. VANHOVE, «Zijn de rijksuniversitaire instellingen rechtspersonen?», *R.I.B.W.*, 1975, 311-315 ; P. LEWALLE, «Observations», bij Rb. Luik, 8 november 1974, *Tijdschrift voor aanmeringsrecht*, 1975, 291-300 ; R. VERSTEGEN, noot bij het arrest Vergauwen, *R.W.*, 1976-77, 724-729 ; F. VAN MENSEL, «Nog wat over de rechtspersoonlijkheid van de Rijksuniversiteiten en over het functioneel belang in hoofde van de professoren», *T.B.W.*, 1978, 180-185.

⁴⁷ Arrest nr. 18.396 van 15 juli 1977 in zake Verdonck e.a. tegen Rijksuniversiteit Gent.

⁴⁸ Tal van sociologische gegevens door de Raad van State aangevoerd lijken uitstekend geschikt om in het stadium *de lege ferenda* de wetgever te overtuigen van de wenselijkheid aan de rijksuniversitaire instellingen rechtspersoonlijkheid te geven, maar als bewijzen op het vlak *de lege lata* zijn ze wel origineel maar niet juridisch gefundeerd.

⁴⁹ Voor een opsomming dezer aangelegenheden zie L. VANHOVE, «Zijn de rijksuniversitaire instellingen rechtspersonen?», *T.B.W.*, 1975, 313-314.

⁵⁰ *Parl. St., Kamer*, 1970-71, nr. 763/4, p. 6.

In hetzelfde document leest men hoe de kamercommissie deze verplichting, zelfs voor een overeenkomst waarbij het R.U.C.A. geen partij zou zijn, met de volgende redenering heeft verantwoord :

Een overeenkomst tussen twee instellingen (bv. zonder het R.U.C.A.) kan belang hebben voor de samenwerking binnen het geheel van Universiteit Antwerpen, en dus zou het wenselijk zijn dat in zulk een geval via het coördinatiecomité de drie instellingen

Het decreet van 1 augustus 1978 heeft dezelfde regeling overgenomen : de overeenkomsten voor overdracht van bevoegdheid (artt. 11 en 18) en de reglementering betreffende de samenvoeging van opdrachten (art. 9) dienen aan de goedkeuring van de Koning te worden voorgelegd. Maar de argumentatie daartoe luidt nu als volgt : «Aangezien het g.b.U.A. ook op bepaalde vlakken reglementerende bevoegdheid krijgt»⁵¹.

De U.F.S.I.A. bestonden reeds voordien, maar werden als *universitaire instelling* erkend door de wet van 9 april 1965, dezelfde wet die het R.U.C.A. oprichtte.

Sinds lang hadden de Jezuïeten te Antwerpen de Handelshogeschool Sint Ignatius opgericht die ze nu zouden uitbouwen als een faculteit van toegepaste economische wetenschappen, met zowel licentiaats- als kandidatuurjaren. Bovendien waren ze in 1959, zich beroepend op de vrijheid van onderwijs, begonnen met de kandidaatsopleiding wijsbegeerte en letteren, geschiedenis en klassieke filologie, rechten alsook politieke en sociale wetenschappen. Behoudens die van de laatstgenoemde studies, moesten de studenten, om een geldig diploma te verwerven, examen afleggen voor de centrale examencommissie⁵².

De wet van 9 april 1965 stelde de U.F.S.I.A. gelijk met de universiteiten voor het uitreiken van diploma's van kandidaat in de wijsbegeerte en letteren (artikel 7, 3^o) en liet toe dat studenten aan deze instelling het diploma van kandidaat in de politieke en sociale wetenschappen behaalden (artikel 4, 2^o).

Voor het overige werden ze als een vrije universitaire instelling behandeld, wat subsidiëring, bouwleningen en toekenning van sociale voordelen betreft⁵³.

Als vrije instelling bepaalt ze zelf haar structuur, zowel op het vlak van het beheer als op academisch vlak (onderwijs en onderzoek).

Nadat de wet van 27 juni 1921 was verschenen «waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend»⁵⁴, hadden de Jezuïeten aan hun toen bestaande instelling het statuut van een V.Z.W. gegeven met als voorwerp : het hoger handelsonderwijs en de confessioneel katholieke opvoeding, het wetenschappelijk onderzoek, het moreel en godsdienstig welzijn van de bevolking.

Sinds mei 1966 luidde de inmiddels reeds enkele malen gewijzigde benaming «Universitaire Faculteiten Sint Ignatius te Antwerpen» en het voorwerp werd uitgebreid tot «hoger onderwijs», maar in 1970 werden de statuten van de

hun advies geven en dat vervolgens de overeenkomst aan de Koning voor goedkeuring wordt voorgelegd. «Op deze wijze blijft, in de geest van het driepartijenakkoord, de openbare overheid voortdurend betrokken bij de evolutie van de samenwerking in de schoot van de Universiteit Antwerpen.»

⁵¹ *St. Cultuurraad*, 1977-78, nr. 100/1, p. 10.

⁵² Zie voor meer historische gegevens «Het hof van Liere» door L. BROUWERS, 1976 ; alsook «Van handelshogeschool naar faculteit toegepaste economische wetenschappen» door G. DEVOS, in *Universitaire Faculteiten Sint Ignatius te Antwerpen*.

⁵³ Zie de wet van 9 april 1965 houdende diverse maatregelen voor de universitaire expansie en de voorbereidende parlementaire stukken.

⁵⁴ B.S. van 1 juli 1921, gewijzigd bij wet van 16 maart 1962 (B.S. van 29 maart 1962) en bij wet van 10 maart 1975 (B.S. van 18 april 1975).

V.Z.W. grondig aan de gewijzigde toestanden aangepast⁵⁵. Naar de termen van de wet op de V.Z.W. is het hoogste gezagsorgaan niet een raad van beheer, maar een algemene vergadering. Deze telt, luidens de statuten van de U.F.S.I.A., 32 leden; de helft van dit aantal leden vertegenwoordigen, ingevolge verkiezingen, het onderwijzend personeel, het wetenschappelijk personeel, het administratief en technisch personeel en de studenten; de andere helft bestaat uit de Provinciaal van de Sociëteit van Jezus en vijftien leden die door de Sociëteit van Jezus worden gemandateerd (in feite behoren thans ook deze vijftien leden tot het personeel van de instelling).

De algemene vergadering benoemt, binnen of buiten haar midden, beheerders, thans zeven in getal. De rector is een van deze zeven: hij zit de raad voor. De raad van beheer behartigt het dagelijks bestuur inzake niet-academische aangelegenheden. Daarnaast is er een rectorale raad en zijn er faculteitsraden.

De U.F.S.I.A. zijn een instelling van privaatrechtelijke aard; ofschoon onderworpen aan verscheidene verplichtingen die vooral bij de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen worden bepaald, zijn ze in wezen een vrije instelling gebleven⁵⁶. Ze maken geen organisme van publiek recht uit en evenmin een administratieve overheid⁵⁷.

Dat alles geeft aan de U.F.S.I.A. een eigen juridisch karakter, zodat men niet alleen wegens de christelijke levensbeschouwing die zij huldigen, terecht spreekt van de eigenheid van deze instelling.

De U.I.A. is de jongste van de drie universitaire inrichtingen. De oprichting van deze instelling betekende een ommezwaai t.a.v. de richting die de regering in 1965 met het universitair onderwijs te Antwerpen wilde uitgaan. Wanneer men de voorbereidende parlementaire documenten bij de wet van 9 april 1965 leest, stelt men vast dat de bedoeling voorzat later in «een nieuwe evenwichtige expansiefase» het R.U.C.A. tot verdere ontwikkeling te brengen⁵⁸. Dat zou geleid hebben tot het naast elkaar bestaan van twee universitaire instellingen met niet alleen een eerste, maar ook een tweede cyclus. Het driepartijenakkoord, dat aan de wet van 7 april 1971 ten grondslag ligt, heeft een andere conceptie gehuldigd en aan het R.U.C.A. en aan de U.F.S.I.A. samen een «bovenbouw» willen geven⁵⁹.

De U.I.A. werd aanvankelijk — vóór ze werd opgericht — opgevat als een instelling die zou ontstaan uit de samenwerking van de twee bestaande instellingen, maar toen het

ontwerp van wet werd ingediend kwam duidelijk naar voren dat de U.I.A. haar bestaan rechtstreeks uit de wet zou putten⁶⁰.

De U.I.A. werd inderdaad, volgens een tot dan toe ongebruikelijk opzet,⁶¹ bij wet opgericht en deze wet gaf haar bepaalde kenmerken mee.

De U.I.A., ofschoon bij wet opgericht, is geen rijksuniversitaire instelling, maar een van de Staat onderscheiden rechtspersoon die een ruime autonomie geniet, maar toch niet de vrijheid van handelen heeft die een ware vrije universitaire instelling kenmerkt.

Allereerst moet eraan worden herinnerd dat de U.I.A. geen kandidaturen, maar uitsluitend welbepaalde licentiaten en doctoraten telt, die de voortzetting betekenen van de meeste kandidaturen door het R.U.C.A. en door de U.F.S.I.A. verzorgd⁶². Maar dat is niet van die aard dat het haar het karakter van vrije instelling ontnemt. Er is echter meer.

De wet zelf bepaalt de vier faculteiten die de U.I.A. mag omvatten: wetenschappen, geneeskunde, rechten en politieke en sociale wetenschappen, wijsbegeerte en letteren⁶³; ze bepaalt eveneens de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de faculteitsraden⁶⁴. Nog op het vlak van de organisatie bepaalt de wet dat de U.I.A. een raad van beheer heeft en een vast bureau (waarvan de samenstelling en de bevoegdheid nauwkeurig worden omschreven), een voorzitter en een ondervoorzitter, een rector en een vice-rector (wier statuut wordt vastgesteld)⁶⁵.

De wetgever wilde dat de U.I.A. een universitaire instelling zou zijn die opstaat voor elke levensopvatting. De wet waarborgt zulks door precieze voorschriften. In de eerste plaats het beginsel van de pariteit tussen de twee grote levensbeschouwelijke strekkingen (katholieke en niet-katholieke)^{66/67}; dit beginsel geldt voor de samen-

⁶⁰ Zulks werd goed samengevat in het advies van de Raad van State, *Parl. St., Kamer*, 1970-71, nr. 763/1, p. 11.

⁶¹ Kort nadien zou de wet van 28 mei 1971 volgen, houdende de oprichting en de werking van het Universitair Centrum Limburg, die in menig opzicht met de wet op de U.I.A. te vergelijken is.

⁶² De U.I.A. mag luidens art. 5 van de wet van 7 april 1971 de volgende diploma's uitreiken (zowel wettelijke als wetenschappelijke): licentiaat en doctor in de scheikunde; licentiaat en doctor in de wiskunde; licentiaat en doctor in de natuurkunde; licentiaat en doctor in de biologie (dierkunde en plantkunde); doctor in de genees-heel- en verloskunde; apotheker; licentiaat en doctor in de rechten; licentiaat en doctor in de Romaanse filologie en licentiaat en doctor in de Germaanse filologie; geaggregeerde voor het hoger secundair onderwijs voor de scheikunde, de wiskunde, de natuurkunde, de biologie (dierkunde en plantkunde), de Romaanse en de Germaanse filologie; geaggregeerde van het hoger onderwijs.

De U.I.A. mag eveneens wetenschappelijke diploma's van licentiaat en doctor in de politieke en sociale wetenschappen uitreiken, alsook erediploma's.

⁶³ Wet U.I.A., art. 5, eerste lid.

⁶⁴ Wet U.I.A., artt. 9, 10, 14, 15, alsook artikel 6, a, 2.

⁶⁵ Wet U.I.A., artt. 6 tot 17.

⁶⁶ De wet bepaalt slechts onrechtstreeks de regel omtrent de paritaire samenstelling in art. 19 (bij de omschrijving van de bevoegdheid van de commissie van parlementsleden). Maar het driepartijenakkoord en de voorbereidende parlementaire documenten, alsook het advies van de Raad van State verstrekken hierover omstandig uitleg.

⁵⁵ De statuten en de opeenvolgende wijzigingen zijn gepubliceerd in de bijlagen bij het *Belgisch Staatsblad* van de volgende datums: 31 juli - 1 augustus 1922, nr. 408; 10 december 1932, nr. 1334; 9 december 1933, nr. 1356; 7 december 1935, nr. 1503; 2 juni 1966, nr. 3014; 16 maart 1967, nr. 1242; 12 maart 1970, nr. 1452; 19 december 1974, nr. 8635; 11 maart 1976, nr. 1989; 30 maart 1978, nr. 2564; 20 september 1979, nr. 10.137.

⁵⁶ Het was dan ook verwonderlijk in A. MAST, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, uitgave 1972, op p. 432, in een beschouwing bij de wet van 7 april 1971 op de U.I.A., te lezen dat de U.F.S.I.A. «voorheen een vrije onderwijsinrichting» waren. Maar in de editie van 1975 komt deze lapsus niet meer voor.

⁵⁷ R. VERSTEGEN, «Het statuut van de vrije onderwijsinstellingen», nr. 98, in *Administratief Lexicon*.

⁵⁸ *Parl. St., Senaat*, 1964-65, nr. 162, p. 34.

⁵⁹ *Parl. St., Kamer*, 1970-71, nr. 763/1, pp. 2-3.

stelling van de raad van beheer en van het vast bureau, en voor de benoeming in de vier genoemde topambten⁶⁸. Volgens het voorschrift van de bijzondere meerderheid waarmee de beslissingen in raad van beheer en vast bureau moeten worden genomen : doordat drie vijfde van de uitgebrachte stemmen vereist is, kan één levensbeschouwelijke strekking haar wil niet opdringen.

Een door de wet op de U.I.A. gecreëerde nieuwigheid is de oprichting van een commissie van parlementsleden. Deze commissie grijpt niet rechtstreeks in in het beheer, maar komt wel tussenbeide in de procedure voor de benoeming van de vier topambtenaren en van de acht leden van de raad van beheer die niet tot het U.I.A.-personeel behoren. Ze oefent tevens toezicht uit op het naleven van de beginselen die ten grondslag liggen aan de oprichting van de instelling : de vrijheid van onderwijs en onderzoek, de pariteit en de samenwerking onder de drie Antwerpse universitaire instellingen⁶⁹.

Wat de financiering van de investeringen betreft is op te merken dat de U.I.A. zowel het regime van het rijksuniversitair onderwijs geniet (dotaties), als dat van de vrije universitaire instellingen (leningen)⁷⁰.

De wetsartikelen inzake het onderwijzend personeel⁷¹ leunen sterk aan bij bepalingen uit de wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het universitair onderwijs door de Staat, maar met dit belangrijk verschil dat in de regeling voor de U.I.A. het concept «leerstoel» niet voorkomt, dat in de Rijksuniversitaire instellingen determinerend is voor het benoemen van gewone en buitengewone hoogleraren. Voor het wetenschappelijk personeel en voor het administratief en technisch personeel is de raad van beheer ertoe gehouden een statuut op te stellen waarbij hij «rekening dient te houden» met het statuut van het overeenstemmend personeel van de Rijksuniversiteiten^{72/73}.

Een twistvraag die tot op heden geen afdoend antwoord heeft gekregen betreft de juridische aard van de U.I.A., die meestal aldus wordt geformuleerd : is de U.I.A. al dan niet een vrije instelling ?

Het is geen louter academische vraag. Belangrijke juridische gevolgen verschillen naar gelang van het antwoord dat eraan wordt gegeven.

⁶⁷ De paritaire samenstelling in de raad van beheer wordt o.m. verwezenlijkt door het procédé van de benoeming door de Koning van acht leden die niet tot het personeel van de U.I.A. behoren en die representatief zijn voor de openbare, economische, sociale en culturele milieus van het Antwerpse (zie wet U.I.A., artikel 6, c). Zie ook noot 84.

⁶⁸ Het beginsel van de pariteit geldt niet voor het personeel. Dat werd door de regering duidelijk geformuleerd in bijlage II van de memorie van toelichting. Zie *Parl. St., Kamer*, 1970-71, nr. 763/1, p. 6.

⁶⁹ Wet U.I.A., artt. 18 en 19.

⁷⁰ Wet U.I.A. art. 36.

⁷¹ Wet U.I.A., artt. 21 tot 25.

⁷² Voor het wetenschappelijk personeel : wet U.I.A., art. 28 ; voor het administratief en technisch personeel : wet U.I.A., art. 31.

⁷³ De formulering van deze voorschriften wijkt hier af van die van art. 41 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, luidens welke de door de Staat gesubsidieerde universitaire inrichtingen voor hun personeel een statuut vaststellen «dat gelijkwaardig is aan het statuut vastgesteld door de wetten en reglementen van het personeel van de universitaire inrichtingen van de Staat».

Is de sociale wetgeving al dan niet van toepassing, zoals bv. de wetgeving op de ondernemingsraden ? Is het personeel met de instelling verbonden door een contractuele band (met al de gevolgen van dien) of bevindt dit personeel zich in een reglementair of statutair regime ? Is bij een beroep of bij een personeelsbetwisting de gewone rechtbank dan wel de Raad van State bevoegd ?

De grondvraag is moeilijk te beantwoorden omdat de wet zelf op de U.I.A. daaromtrent geen duidelijke bepaling behelst, en de daaraan voorafgaande besprekingen niet vrij zijn van dubbelzinnigheid. De initiatiefnemers hadden hun aandacht gericht op de bedoeling om zowel voor een vrije instelling (U.F.S.I.A.) als voor een rijksinstelling (het R.U.C.A.) een bovenbouw op te richten.

Ze formuleerden echter uitdrukkelijk : «Deze nieuwe instelling die uiteraard een vrije instelling zal zijn, krijgt bv. de vorm van een stichting of een instelling van openbaar nut»⁷⁴.

De Raad van State betoogde echter in zijn advies bij het ontwerp van wet dat het om een openbare instelling ging⁷⁵, en de regering gaf daarop als repliek dat het ontwerp niet in strijd is met de vooropgezette idee dat de instelling een vrije instelling zou zijn⁷⁶. De commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers sloot zich eenparig aan bij de zienswijze van de regering⁷⁷. De senaatscommissie heeft hiertegen geen bezwaren doen gelden⁷⁸. In de openbare vergaderingen van Kamer en Senaat werd herhaald dat de U.I.A. een vrije instelling is, zonder dat zulks uitdrukkelijk werd tegengesproken^{79/80}.

Nu kan men op grond van wat voorafgaat twee stellingen verdedigen. Ofwel stelt men dat de wetgevende macht, binnen de door de Grondwet bepaalde grenzen, het hoogste, soevereine gezag uitmaakt en dat de wil van de wetgever altijd moet worden geëerbiedigd. Ofwel stelt men, zoals bv. Jacques Dembour doet in zijn *Droit administratif*, dat men niet moet verwijzen naar wat de wetgever beweert of meent te hebben gedaan, maar veeleer naar wat hij in werkelijkheid heeft gedaan⁸¹.

Wellicht schuilt de moeilijkheid van het probleem in het feit dat men tot nog toe de universitaire instellingen in twee streng gescheiden categorieën pleegde op te delen : enerzijds staats- of rijksinstellingen en anderzijds vrije of gesubsidieerde instellingen. Met de U.I.A.⁸² is blijkbaar een nieuwe, een derde soort instellingen gecreëerd.

De U.I.A. is geen rijksinstelling, want de regering treedt niet op als hoogste hiërarchische overheid in het beleid van de instelling. Het personeel, zowel het onderwijzend als het andere, wordt uitsluitend door de raad van beheer benoemd

⁷⁴ *Parl. St., Kamer*, 1970-71, nr. 763/1, p. 3.

⁷⁵ *Id.*, p. 11.

⁷⁶ *Id.*, p. 6.

⁷⁷ *Parl. St., Kamer*, 1970-71, nr. 763/4, p. 4.

⁷⁸ *Parl. St., Senaat*, 1970-71, nr. 343, p. 3.

⁷⁹ *Parl. Handel., Kamer*, 28 januari 1971, pp. 10 en 23 ; *Parl. Handel., Senaat*, 30 maart 1971, pp. 1287-1288.

⁸⁰ Verslaggever Robert Vandekerckhove heeft zich in de openbare vergadering van de Senaat wellicht het verst gedistancieerd van de zienswijze van de regering. Hij heeft zijn zienswijze geresumeerd met de formule «een geamodificeerde rijksinstelling» (*Parl. Handel., Senaat*, 30 maart 1971, pp. 1287-1288), wat dus verwijst naar een verdeling van de invloedssfeer tussen het Rijk en het vrije initiatief.

⁸¹ Alsook het Universitair Centrum Limburg.

(in een rijksinstelling is dat in ruime mate aan de Koning voorbehouden). De raad van beheer is vrij in het oprichten van departementen, scholen en diensten, bepaalt de cursussen, de examens e.d.⁸³. Ze heeft dus een ruimere autonomie dan een rijksuniversitaire instelling.

Toch is ze niet zonder meer gelijk te stellen met vrije universitaire instellingen, zoals de U.F.S.I.A. of de K.U.L., want ze werd niet alleen bij wet opgericht, maar bovendien stelt de wet belangrijke elementen inzake structuur en werking vast, en aan de Koning worden een aantal belangrijke benoemingen voorbehouden⁸⁴.

De U.I.A. vertoont kenmerken zowel van een openbare instelling als van een vrije universitaire instelling; de dubbele mogelijkheid inzake de financiering van haar investeringen illustreert op concrete wijze deze «tweeslachtigheid».

Men mag verwachten bij eventuele rechtsgedingen, dat de U.I.A. als een openbare overheid zal worden aangemerkt. Maar indien zulks determinerend is voor het antwoord op de vraag naar de bevoegde rechtsinstantie, als ook voor de mogelijkheid om aan het personeel een statutair regime te verlenen, dan zijn hierdoor voor het overige de aan te wenden rechtsregels niet meteen bepaald. «Het komt er op aan», merkt Raf Verstegen in een merkwaardige studie op, «zeker voor dat soort mengvorm, waar publiek en privaat initiatief dooreengestrengeld zijn, streng analytisch vast te stellen welke rechtsregelen en hoeveel publiek recht uitdrukkelijk toepasselijk gemaakt worden»⁸⁵. Een conclusie die geen categorische uitspraak toelaat, maar aanspoort tot kritisch oordeel.

Uit het schetsmatig overzicht omtrent de aard van elk van de drie Antwerpse universitaire instellingen, treedt voldoende naar voren hoe deze inrichtingen onderling verschillen.

Het R.U.C.A., met zijn diverse componenten, is in de eerste plaats een rijksdienst, waarvan de beheersbevoegdheid verdeeld ligt over regering en raad van beheer, maar het is ook, wat zijn patrimonium betreft, een autonoom rechtspersoon.

De U.F.S.I.A. zijn een autonome, vrije instelling, die haar privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid put uit de toepassing van de wet op de V.Z.W.

De U.I.A. is een door de wet opgericht rechtspersoon die een gemengd juridisch karakter vertoont.

Universiteit Antwerpen groepeerde deze drie universitaire instellingen, zonder ze in een nieuwe entiteit te doen opgaan of te fusioneren.

Men kan dus niet gewagen van een eigen juridische aard van Universiteit Antwerpen: deze is op het juridische vlak de juxtapositie van drie partners die, zonder onderlinge hiërarchisering, op voet van gelijkheid worden behandeld, onverminderd hun onderlinge verschillen. Toch hebben ze samen een gemeenschappelijk orgaan, het g.b.U.A. Via dit

orgaan zullen de drie instellingen gezamenlijk beslissingen nemen, waarbij elk van hen rekening moet houden met wetten, reglementen en beginselen die haar eigen kunnen zijn.

Er komen in de universitaire wetgeving ongetwijfeld tal van bepalingen voor die op gelijke wijze voor alle universitaire instellingen gelden of voor alle universitaire instellingen met beperkte onderwijsbevoegdheid. Men vindt er ook bepalingen die rechtstreeks de universitaire instellingen van de Staat binden, maar die, met toepassing van het beginsel van de gelijkwaardigheid, onrechtstreeks ook voor de gesubsidieerde universitaire instellingen dwingend zijn (bv. inzake de statuten van het personeel). Dat geldt eveneens voor de universitaire inrichtingen te Antwerpen en dat geeft hun elementen van gelijkheid of gelijkenis. Maar buitendien bestaan er wetbepalingen en reglementen die voor genoemde instellingen verschillen. Niet alleen binnen het raam van de universitaire wetgeving⁸⁶, maar ook daarbuiten: de sociale wetgeving, de wetgeving inzake de ziekenhuizen (want de U.I.A. heeft een academisch ziekenhuis), de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken⁸⁷. En toch gaan nu die drie instellingen, meer bedacht op wat hen bindt dan op wat hen scheidt⁸⁸, een hernieuwde inspanning leveren om samen te werken.

V. Het gemeenschappelijk bureau Universiteit Antwerpen

Een hernieuwde inspanning inderdaad, want, zoals reeds vermeld, werd in 1973 door de drie instellingen, op grond van artikel 2 van de wet op de U.I.A., het coördinatiecomité opgericht. De ervaringen die daarbij werden opgedaan, hebben meegespeeld bij het ontwerpen van de regels voor de samenstelling van het g.b.U.A.

Toen de oprichting van het coördinatiecomité werd voorbereid, heeft een lid van de commissie van parlementsleden de eis geformuleerd dat dit comité paritair zou worden samengesteld. Het was als de echo van de stem die had geklonken bij de samenstelling van de leidende organen van de U.I.A.: pariteit.

Was die eis voor de U.I.A. te begrijpen, helemaal logisch voor het coördinatiecomité was hij niet. Voor de U.I.A.

⁸⁶ Bij wijze van voorbeeld zij gewezen op het verschil in de financiering van de investeringen, een licht verschil inzake toezicht, het verschil in procedure wanneer een instelling zich verzetten wil tegen een sanctie door de minister genomen omdat ze geen gevolg gaf aan zijn verhaal, het bestaan van een afzonderlijk rechtspersoon wat het patrimonium betreft uitsluitend in Rijksuniversitaire instellingen.

⁸⁷ Men mag uit art. 1 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd bij K.B. van 18 juli 1966, besluiten dat de U.I.A. onder deze wetgeving valt, de U.F.S.I.A. erbuiten, terwijl het R.U.C.A. een andere taalregeling vindt in de wet van 28 april 1953.

⁸⁸ In de memorie van toelichting worden enkele convergerende punten als volgt geformuleerd: «Deze instellingen richten zich immers tot eenzelfde studentenpubliek in dezelfde regio; ze werken op diverse vlakken samen en sluiten onderling akkoorden. Er is inzonderheid een complementariteit op het vlak van de meeste leerprogramma's en men stelt een ruime doorstroming vast van studenten uit de twee kandidatuurinstellingen naar de U.I.A. (St. Cultuurraad, 1977-78, nr. 100/1, p. 5). En er bestaan vanzelfsprekend bovendien andere gemeenschappelijke zorgen.

⁸³ Wet U.I.A. art. 11.

⁸⁴ De Koning benoemt op voordracht van de minister, in overleg met de commissie van parlementsleden: de voorzitter en de ondervoorzitter; ook, maar op een drievoudige voordracht, de rector en de vice-rector; eveneens acht leden in de raad van beheer.

⁸⁵ *Op. cit.*, p. 76.

zou het in de lijn van haar structuur gelegen hebben een pariteit te eerbiedigen ook bij de aanduiding van haar vertegenwoordigers. Van de vertegenwoordigers van de U.F.S.I.A. mocht men geredelijk aannemen dat ze tot de katholieke denkrichting behoren. Pariteit eisen voor de samenstelling van geheel het coördinatiecomité betekende meteen dat dan de R.U.C.A.-vertegenwoordiging uitsluitend uit niet-katholieke leden zou bestaan. Zo men dat laatste wilde verhinderen, diende de pariteit in de U.I.A.-vertegenwoordiging te worden prijsgegeven. Ondanks deze gevolgen werd de pariteit als voorwaarde gesteld voor de oprichting van een coördinatielichaam. En dat voorschrift werd zonder meer overgebracht naar de te ontwerpen regeling voor het samenstellen van het g.b.U.A.

Het coördinatiecomité was samengesteld uit vier vertegenwoordigers per instelling, wat het totaal op twaalf leden bracht. Dat kleine aantal was er mede de oorzaak van dat vertegenwoordigers uit het wetenschappelijk en uit het administratief en technisch personeel slechts weinig aan bod kwamen, evenmin als de studenten.

Bovendien was de aanwezigheid van de instellingshoofden niet gewaarborgd (gedurende een tijd hield het hoofd van een instelling zich buiten het coördinatiecomité). Door zulke gebreken in de samenstelling verloor het coördinatiecomité aan betekenis en aan efficiëntie.

Het feit dat het voorzitterschap in een systeem van beurtregeling telkens aan een bepaalde instelling toeviel, ontnam de zekerheid dat de voorzitter de onpartijdige objectiviteit zou incarneren die hem boven de drie instellingen moest verheffen.

Wie deze ervaringen heeft beleefd, begrijpt in ruime mate waarom het g.b.U.A. op zulke gecompliceerde wijze moet worden samengesteld⁸⁹. Het zal achttien stemgerechtigde leden omvatten : zes per instelling. Vooreerst maken uit elke instelling twee leidende personaliteiten er *de jure* deel van uit : voor het R.U.C.A., de rector en de vice-rector ; voor de U.F.S.I.A., de rector en de voorzitter van de algemene vergadering ; voor de U.I.A., de voorzitter en de rector.

Vervolgens verkiest elk orgaan van beheer in zijn midden twee leden. De resterende zes leden moeten nu onder de leden van de drie organen van beheer zo worden aangeduid dat de uiteindelijke samenstelling van het orgaan beantwoordt aan de volgende twee voorschriften : 1° uit elk van de vier geledingen (studenten, administratief en technisch personeel, wetenschappelijk personeel, professoren) moeten er minimum twee leden komen ; 2° negen leden dienen te behoren tot de katholieke en even zoveel leden tot de niet-katholieke denkrichting. Om dat resultaat te bereiken worden uit elke instelling ten minste zes kandidaten voorgedragen, waaruit de Koning er telkens twee zal benoemen. Die benoemingen geschieden na overleg tussen de minister van Nationale Opvoeding en de commissie van parlementsleden.

Wanneer deze achttien leden gekend zijn, zullen ze samen de kandidatuur of de kandidaturen voordragen voor het voorzitterschap. De Koning zal de voorzitter benoemen, nadat de minister met de commissie van parlementsleden overleg heeft gepleegd. Slagen de achttien leden er niet in, binnen een gestelde termijn, één of meer kandidaten voor te dragen, dan wordt een uitwegprocedure toegepast : de minister stelt, na overleg met de commissie

van parlementsleden, aan de Koning een kandidaat voor.

De voorzitter is niet stemgerechtigd en mag geen lid zijn (of blijven) van een orgaan van beheer in welke ook van de drie instellingen.

Het mandaat duurt vier jaar en komt bij beurtregeling toe aan een persoon behorend tot de katholieke of tot de niet-katholieke denkrichting.

Een aanwezigheidsquorum is vereist opdat het g.b.U.A. geldig kan vergaderen : van elke instelling moeten ten minste drie leden aanwezig zijn. Beslissingen worden genomen en adviezen gegeven met een bijzondere meerderheid : ten minste drie vierde van de uitgebrachte stemmen is vereist⁹⁰. Wat dit laatste voorschrift betreft kan men opwerpen dat de vertegenwoordiging van één instelling de macht heeft om de twee andere instellingen te verhinderen dat een beslissing wordt genomen, maar het is evenzeer een middel om één instelling t.o.v. de twee andere te beschermen⁹¹. Ook deze regeling toont aan dat het g.b.U.A. in zijn actie moet worden gedragen door de niet aflatende wil tot samenwerking ; de trojka stokt als de drie paarden niet in dezelfde richting draven.

De bevoegdheid van het g.b.U.A. is in twaalf artikelen van het decreet vastgelegd.

Er is vooreerst één aangelegenheid die door het decreet zelf aan de bevoegdheid van het g.b.U.A. wordt toegewezen : de samenvoeging van opdrachten. De modaliteiten voor die samenvoeging worden niet meer bij overeenkomst, maar bij reglementering door het g.b.U.A. bepaald ; wel wordt de reglementering aan de goedkeuring van de Koning voorgelegd⁹².

De beslissingsbevoegdheid die luidens de artikelen 11 tot 17 bij overeenkomsten, te sluiten door de drie instellingen, aan het g.b.U.A. in één of meer etappen kunnen worden overgedragen, betreft hoofdzakelijk administratieve aangelegenheden. Artikel 18 laat toe, maar dan binnen de grenzen van wettelijke en reglementaire bepalingen, die reeks van aangelegenheden uit te breiden.

Overigens heeft het g.b.U.A. luidens artikel 20 een adviesbevoegdheid in alle aangelegenheden die twee of de drie Antwerpse universitaire instellingen aanbelangen. Voor het sluiten van onderlinge overeenkomsten, hetzij met drie, hetzij met twee, is zulk voorafgaand advies verplicht.

Voor het verwezenlijken en voorbereiden van de beslissingen, zo bepaalt artikel 19, zullen personeelsleden en diensten uit één of meer instellingen met gemeenschappelijke taken worden belast of zullen gemeenschappelijke diensten kunnen worden opgericht. Eigen personeelsleden zal het g.b.U.A. dus niet aanwerven ; alleen de instellingen kunnen dat, binnen de mogelijkheden die hun jaarlijks vast te stellen kader biedt.

Uit deze wellicht al te bondige beschouwingen omtrent het decreet van 1 augustus 1978 moge blijken hoezeer «Universiteit Antwerpen» voor de drie Antwerpse universitaire instellingen een opdracht betekent. Of is het een uitdaging ? Ongetwijfeld zal het beleid van het g.b.U.A. genuanceerd vakmanschap vergen. Als van een Scheldeloods die tot opdracht kreeg drie schepen tussen juridische en andere zandbanken heen te doen varen. Naar zee !

Lode VANHOVE

⁹⁰ Art. 21, § 1 en 3, van het decreet.

⁹¹ St. *Cultuurraad*, 1977-78, nr. 100/1, p. 15.

⁹² Art. 9 van het decreet.

⁸⁹ Art. 6 van het decreet.

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER — 23 MEI 1979

Voorzitter : baron Richard

Raadsheer-rapporteur : de h. Sace

Advocaat-generaal : de h. Colard

Advocaat : mr. de Beer de Laer

Onderzoeksgerechten — Inbeschuldigingstelling — Beschikking tot gevangenneming na arrest tot verwijzing naar het hof van assisen — 1. Eenparigheid niet vereist — 2. Uiteenzetting van het feit dat het voorwerp is van de beschuldiging, en de aard van het misdrijf.

1. Wanneer de kamer van inbeschuldigingstelling met toepassing van art. 9, tweede lid, van de wet op de voorlopige hechtenis een beschikking tot gevangenneming uitvaardigt tegen een in vrijheid gelaten of in vrijheid gestelde verdachte, doet zij geen uitspraak als gerecht in hoger beroep, maar krachtens haar bevoegdheden tot regeling van de strafrechtelijke procedures die bij haar aanhangig zijn gemaakt door de door de raadkamer overeenkomstig art. 131 Sv. gewezen beschikking tot het toesturen der stukken.

Voornoemd art. 9, 2e lid, breidt de bevoegdheid van de kamer van inbeschuldigingstelling uit door haar de bevoegdheid te verlenen de beschikking tot gevangenneming die zij niet zou hebben genomen op de dag van de verwijzing, alsnog uit te vaardigen na het arrest tot verwijzing naar het hof van assisen tot op de dag voor de verschijning bepaald.

De bij art. 211bis Sv. bepaalde regel van de eenstemmigheid moet niet in acht worden genomen wanneer de kamer van inbeschuldigingstelling de gevangenneming beveelt na het arrest tot verwijzing.

2. Krachtens art. 232 Sv. is vereist dat de kamer van inbeschuldigingstelling in de door haar uitgevaardigde beschikking tot gevangenneming de uiteenzetting opneemt van het feit dat het voorwerp is van de beschuldiging, en de aard van het misdrijf bevat, maar die wetsbepaling is reeds nageleefd wanneer die vermeldingen voorkomen in het arrest tot verwijzing naar het hof van assisen dat voorafgaat aan de overeenkomstig art. 9, tweede lid, van de wet op de voorlopige hechtenis gewezen beschikking tot gevangenneming.

E.

Gelet op het bestreden arrest, op 27 april 1979 gewezen door het Hof van Beroep te Luik, kamer van inbeschuldigingstelling ;

Over het eerste middel, afgeleid uit de schending van artikel 211bis van het Wetboek van Strafvordering,

doordat het arrest de gevangenneming van eiser beveelt en de onmiddellijke tenuitvoerlegging ervan voorschrijft, zonder daarbij vast te stellen dat het hof van beroep met eenparige stemmen van zijn leden uitspraak heeft gedaan,

terwijl de raadkamer van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Aarlen op 1 september 1978 tegen eiser een beschikking tot gevangenneming had uitgevaardigd, maar de onmiddellijke tenuitvoerlegging ervan niet had bevolen en het hof van beroep in zijn arrest van 9 oktober 1978, waarbij eiser naar het hof van assisen was verwezen, had beslist dat er geen grond aanwezig was om de gevangenneming te bevelen ;

Overwegende dat, wanneer de kamer van inbeschuldigingstelling met toepassing van artikel 9, tweede lid, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis een beschikking tot gevangenneming uitvaardigt tegen een in vrijheid gelaten of in vrijheid gestelde verdachte, zij geen uitspraak doet als gerecht in hoger beroep, maar krachtens haar bevoegdheden tot regeling van de strafrechtelijke procedures, welke bij haar aanhangig werden gemaakt door de door de raadkamer overeenkomstig artikel 133 van het Wetboek van Strafvordering gewezen beschikking tot het toesturen van de stukken ; dat artikel 9, tweede lid, van de wet van 20 april 1874 de bevoegdheid van de kamer van inbeschuldigingstelling uitbreidt door haar de bevoegdheid te verlenen de beschikking tot gevangenneming welke zij niet zou hebben genomen op de dag van de verwijzing, alsnog uit te vaardigen na het arrest tot verwijzing naar het hof van assisen tot op de dag voor de verschijning bepaald ;

Dat, nu de kamer van inbeschuldigingstelling geen uitspraak doet als gerecht in hoger beroep, zij de bij artikel 211bis van het Wetboek van Strafvordering bepaalde regel van de eenstemmigheid niet in acht moet nemen, wanneer zij de gevangenneming beveelt na het arrest tot verwijzing ;

Dat het middel faalt naar recht ;

Over het tweede middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 134, tweede lid, en 232 van het Wetboek van Strafvordering,

doordat het arrest waarbij eisers gevangenneming wordt bevolen, niet de uiteenzetting van het feit en de aard van het aan eiser verweten misdrijf bevat ;

Overwegende dat het krachtens artikel 232 van het Wetboek van Strafvordering vereist is dat de kamer van inbeschuldigingstelling in de door haar uitgevaardigde beschikking tot gevangenneming de uiteenzetting opneemt van het feit, dat het voorwerp is van de beschuldiging, en de aard van het misdrijf, maar dat die wetsbepaling reeds is nageleefd wanneer die vermeldingen voorkomen in het arrest tot verwijzing naar het hof van assisen, dat voorafgaat aan de overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van de wet van 20 april 1874 gewezen beschikking tot gevangenneming ;

Overwegende dat uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan blijkt dat, doordat het op 9 oktober 1978 gewezen arrest tot verwijzing van eiser naar het hof van assisen de gronden van de vordering van de procureur-generaal heeft overgenomen, het de vermeldingen bevat welke noodzakelijk zijn voor de omschrijving van de aan eiser ten laste gelegde feiten ;

Dat het middel faalt naar recht ;

(...)

NOOT—Zie Cass., 14 maart 1979, R.W., 1979-80, 898, om, nadat de feiten overeenkomstig art. 133 Sv. bij haar aanhangig gemaakt zijn, de internering van de verdachte te bevelen.

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER — 11 SEPTEMBER 1979

Voorzitter : de h. Châtel

Raadsheer-rapporteur : de h. Lebbe

Advocaat-generaal : de h. Tillekaerts

Advocaat : mr. Van den Abeele

Ontucht — Huis van ontucht of prostitutie — Gewoontemisdrijf

1. De uitdrukking «houden van een huis van ontucht of prostitutie», die voorkomt in artikel 380bis van het Strafwetboek, is door de wet niet gedefinieerd. Die uitdrukking moet worden verstaan in de gebruikelijke betekenis, en die betekenis houdt niet in dat de houder van het huis waar aan ontucht of prostitutie wordt gedaan, persoonlijk anderen tot ontucht of prostitutie moet hebben aangezet. Het volstaat, opdat het misdrijf aan de houder van het huis zou worden toegerekend, dat hij wetens en willens de gelaakte handelingen in zijn inrichting heeft toegelaten.

2. Indien het arrest ten laste van de verdachte niet alleen aanhoudt dat er zich op een bepaald ogenblik in de door hem gehouden inrichting één feit van ontucht of prostitutie heeft voorgedaan, maar dat zulke feiten herhaaldelijk plaatsvonden, dan komt het als bewezen voor dat de verdachte de feiten, die hem ten laste zijn gelegd, met de vereiste voortzetting heeft gepleegd.

D.

Gelet op het bestreden arrest, op 10 april 1979 door het Hof van Beroep te Gent gewezen ;

I. In zoverre de voorziening gericht is tegen de beslissing op de tegen de medebeklaagden ingestelde strafvordering :

Overwegende dat eiser, beklagde, geen hoedanigheid heeft om tegen die beslissing cassatieberoep in te stellen ;

II. In zoverre de voorziening gericht is tegen de beslissing op de strafvordering :

1^o waarbij eiser wordt vrijgesproken van de telastleggingen A1 en C, voor zover die telastleggingen feiten van vóór 1 januari 1975 te Sint-Denijs-Westrem betreffen, A2 en C, voor zover die telastleggingen feiten gepleegd te Sint-Martens-Latem beogen ;

Overwegende dat de voorziening, bij gebrek aan belang, niet ontvankelijk is ;

2^o waarbij eiser veroordeeld wordt voor het overige van de telastleggingen :

Over de eerste drie middelen samen,

het eerste middel afgeleid uit de schending van artikel 97 van de Grondwet,

doordat het arrest eiser veroordeelt om een huis van ontucht of prostitutie te hebben gehouden (telastlegging A1) en om, als souteneur, te hebben geleefd op kosten van Denise V., Monique T. en Sonia D.M., wier prostitutie hij

heeft geëxploiteerd (telastlegging C), feiten gepleegd te Sint-Denijs-Westrem sedert 1 januari 1975 tot heden,

terwijl, eerste onderdeel, het arrest enkel als bewezen aanhoudt het eenmalig en alleenstaande feit, dat plaatsvond in het jaar 1975 tussen de getuige R.V. en Monique T., zodat er tegenstrijdigheid is tussen de redengeving van het arrest, waarin slechts één feit wordt aangehouden, en de beslissing waarbij een straf wordt uitgesproken wegens verscheidene feiten (misdrijven die een voortzetting in de handelingen vereisen) ;

tweede onderdeel, het arrest vaststelt dat na 1 augustus 1975 Denise V. alleen nog de exploitatie van de bar «Mas-sanga» waarnam en gescheiden leefde van eiser, haar echtgenoot, zodat er tegenstrijdigheid is tussen die vaststelling en de veroordeling om, als souteneur, op kosten van Denise V. te hebben geleefd na 1 augustus 1975, en de vrijspraak, die op dat punt uit de vaststelling van het arrest had moeten volgen, milderend had moeten inwerken op de straftoemeting ;

het tweede middel afgeleid uit de schending van artikel 380bis, 2^o, van het Strafwetboek,

doordat het arrest eiser veroordeelt wegens het houden van een huis van ontucht of prostitutie, ofschoon hij zich persoonlijk geenszins aan ontucht of prostitutie heeft overgeleverd, en hij trouwens, wat de hem eveneens ten laste gelegde inbreuk op artikel 380quater van het Strafwetboek betreft, door de raadkamer buiten vervolging werd gesteld, en het arrest zijn beslissing motiveert door de beschouwing dat de aanzetting tot ontucht geen bestanddeel van het aangehouden misdrijf uitmaakt,

terwijl, eerste onderdeel, het misdrijf van het houden van een huis van ontucht of prostitutie vereist dat het vrouwelijk personeel, tewerkgesteld in de inrichting, tot ontucht werd aangezet ; zoniet, de houder van het huis strafbaar zou kunnen worden gesteld voor een daad van prostitutie tijdens zijn afwezigheid gepleegd door een lid van het personeel, hetgeen in strijd zou zijn met het persoonlijkheidsbeginsel gehuldigd in het Belgisch strafrecht ;

tweede onderdeel, het genoemde misdrijf ook vereist dat verscheidene zedenfeiten tegen betaling werden gepleegd en ten deze het arrest slechts één feit van prostitutie aanhoudt, nu de andere feiten die het vermeldt, namelijk een vruchteloos aanbod van een dienst, niet strafrechtelijk vervolgde aanrakingen door een klant op beklede lichaamsdelen van een andere dienst, de subjectieve interpretatie van een bezoeker, het verbruiken van een fles champagne niet kunnen gelden als materiële bestanddelen van het misdrijf ;

het derde middel afgeleid uit de schending van artikel 380bis, 3^o, van het Strafwetboek,

doordat het arrest eiser veroordeelt om als souteneur te hebben geleefd op kosten van personen wier prostitutie hij exploiteerde en hiertoe aanneemt dat het deel van de verdiensten die eiser zich van de toegontvangsten reserveerde, te weten zestig procent, verdiensten waren die voortkwamen uit prostitutie,

terwijl dit laatste niet bewezen is en het genoemde misdrijf enkel betrekking kan hebben op ontvangsten die uit zedenfeiten voortkomen, zodat de veroordeling van eiser onwettig is ;

Wat het eerste onderdeel van het tweede middel betreft :

Overwegende dat de uitdrukking «houden van een huis van ontucht of prostitutie», die voorkomt in artikel 380bis van het Strafwetboek, niet door de wet is gedefinieerd ; dat

die uitdrukking moet worden verstaan in de gebruikelijke betekenis ; dat die betekenis niet inhoudt dat de houder van het huis waar aan ontucht of prostitutie wordt gedaan, persoonlijk anderen tot ontucht of prostitutie moet hebben aangezet ; dat het volstaat, opdat het misdrijf aan de houder van het huis zou worden toegerekend, dat hij wetens en willens de gelaakte handelingen in zijn inrichting heeft toegelaten ;

Dat het onderdeel derhalve faalt naar recht ;

Wat het eerste onderdeel van het eerste middel en het tweede onderdeel van het tweede middel betreft ;

Overwegende dat, zo het houden van een huis van ontucht of prostitutie, een zekere organisatie van blijvende aard en de herhaling van de handelingen van ontucht of prostitutie in de inrichting vereist, de feitenrechter nochtans op onaantastbare wijze in feite oordeelt of er herhaling van zulke feiten is geweest en of de herhaling van die aard was dat de inrichting waar de feiten plaatsvonden als een huis van ontucht of prostitutie moet worden beschouwd ;

Overwegende dat het arrest vaststelt : dat de getuige R.V. tegen betaling met de dienstster Monique in een kamer van eisers inrichting geslachtsbetrekkingen heeft onderhouden ; dat aan dezelfde getuige, bij een later bezoek, door de dienstster Renée aanbod werd gedaan met haar tot ontucht of prostitutie over te gaan, onder de bewoordingen zich af te zonderen en samen een fles champagne te drinken ; dat de dienstster Sonia, bij het betalen van een fles champagne, zich met de klant terugtrok en aanrakingen op billen en borsten toeliet, en zulks meermalen plaats heeft gevonden ; dat de getuige G.B. aan de verlichting van de inrichting, aan de kleding en de gedragingen van de dienststers, erkende dat er in die inrichting onzedelijke feiten gebeurden ; dat D.C. het huis in huur had genomen en de nodige plaatsen en accommodatie ter beschikking stelde van het door hem aangeworven vrouwelijk personeel ; dat niet werd betwist dat het vrouwelijk personeel aan de klanten aanbod deed om samen een fles champagne te drinken, wat toch niet gebruikelijk is in een gewone baancafé zoals eiser beweert, terwijl volgens de getuige R.V., het aanbieden van een fles champagne voorkomt als een bedekte vorm tot het vragen van geslachtsbetrekkingen ;

Overwegende dat uit die vaststellingen blijkt dat het arrest ten laste van eiser niet alleen aanhoudt dat er zich op een bepaald ogenblik in de loop van het jaar 1975 in de door hem gehouden inrichting één feit van ontucht of prostitutie heeft voorgedaan, maar dat zulke feiten herhaaldelijk plaatsvonden, zodat het als bewezen voorkomt dat eiser de feiten, die hem ten laste zijn gelegd, met de vereiste voortzetting heeft gepleegd ;

Dat de onderdelen derhalve in zoverre feitelijke grondslag missen ;

Overwegende dat het tweede onderdeel van het tweede middel voor het overige opkomt tegen de onaantastbare beoordeling van de feiten door de feitenrechter en niet ontvankelijk is ;

Dat de onderdelen niet kunnen worden aangenomen ;

Wat het tweede onderdeel van het eerste middel en wat het derde middel betreft ;

Overwegende dat, nu het arrest eiser tot één enkele straf veroordeelt wegens de telastleggingen A1 en C samen en nu die straf wettelijk is verantwoord door het bewezen verklaren van de feiten van de telastlegging A1 (beperkt), het tweede onderdeel van het eerste middel en het derde mid-

del, die alleen betrekking hebben op de telastlegging C, zelfs indien zij gegrond zouden zijn, niet tot cassatie zouden kunnen leiden en derhalve, bij gebrek aan belang, niet ontvankelijk zijn ;

Over het vierde en het vijfde middel samen,

het vierde middel afgeleid uit de schending van het algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk de rechter geen uitspraak mag doen over niet gevorderde zaken,

doordat het arrest eiser veroordeelt wegens feiten gepleegd van 1 januari 1975 tot «heden», datum van het arrest,

terwijl, luidens de dagvaarding, de ten laste gelegde feiten slechts werden gepleegd tot «heden», datum van de dagvaarding ;

het vijfde middel afgeleid uit de schending van de artikelen 130 en 182 van het Wetboek van Strafvordering,

doordat het arrest eiser veroordeelt wegens de feiten van de telastleggingen A1 en C, gepleegd tot «heden», datum van het arrest,

terwijl de feiten bij de correctionele rechtbank, en bijgevolg het hof van beroep, slechts aanhangig waren gemaakt door de beschikking van verwijzing van de raadkamer, waarin de telastleggingen waren omschreven als zijnde gepleegd tot «heden», datum van de vordering van de procureur des Konings, zodat het arrest niet, zonder uitdrukkelijke herkwalificering op de terechtzitting, eiser rechtsgeldig vermocht te veroordelen onder de omschrijving die werd aangehouden, en terwijl eiser er belang bij heeft de tijdsspanne waarop de feiten betrekking hebben juist te horen bepalen, vermits de strafmaat hierdoor kan worden beïnvloed en zulks ook een weerslag kan hebben op de verhouding met de eigenaar of de hoofdhuurder van de inrichting en op financieel en fiscaal vlak ;

Overwegende dat het arrest weliswaar in zijn aanhef de aangehouden telastleggingen vermeldt zoals die voorkomen in de vordering tot verwijzing, namelijk als zijnde gepleegd te Sint-Denijs-Westrem sedert 30 april 1964 tot heden ;

Dat het echter verder in het daaropvolgend motiverende gedeelte vaststelt dat die telastleggingen slechts als bewezen voorkomen voor de periode «beginnende op 1 januari 1975 tot en met het optreden van de rijkswacht op 5 januari 1977» ;

Overwegende dat het arrest, waar het in het beschikende gedeelte eiser veroordeelt wegens de «overige bewezen gebleven feiten A1 te Sint-Denijs-Westrem, van 1 januari 1975 tot heden, en C te Sint-Denijs-Westrem van 1 januari 1975 tot heden», klaarblijkelijk de feiten A1 en C bedoelt zoals bewezen verklaard in het motiverende gedeelte ;

Overwegende dat hieruit volgt dat het arrest geen feiten ten laste van eiser aanhoudt die zouden gepleegd zijn na de vordering van de procureur des Konings tot verwijzing naar de correctionele rechtbank, die gedagtekend is 9 maart 1977, of na het bevel tot dagvaarding van 9 januari 1978 ;

Dat de middelen feitelijke grondslag missen ;

En overwegende dat de substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven rechtsvormen in acht zijn genomen en de beslissing geen onwettelijkheid bevat die eiser kan grieven ;

Om die redenen,

Verwerpt de voorziening ;

Veroordeelt eiser in de kosten.

NOOT—Zie ook : Hof Antwerpen, 23 mei 1975, R.W., 1975-76, 433 met noot van A. Vandeplas en Cass., 24 februari 1976, R.W., 1975-76, 2625.

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER — 26 JUNI 1979

Voorzitter : ridder de Schaetzen
Raadsheer-rapporteur : de h. Soetaert
Advocaat-generaal : de h. Ballet

Dierenbescherming — Hulpverlening bij het organiseren van hanekampen — «Preuving».

Door de feitelijke gegevens te vermelden op grond waarvan de «preuving», ingericht door organisatoren van hanekampen zelf met het oog op de selectie van hanen voor reeds in België georganiseerde hanekampen waarvan de voltooiing door materiële uitvoering in Frankrijk diende plaats te grijpen, onder de toepassing van artikel 3 van de wet van 2 juli 1975 op de dierenbescherming valt als organisatie van een dierengevecht, en door vervolgens te beslissen dat alle personen die, in de gegeven omstandigheden, op een of andere wijze bij deze «preuving» betrokken waren, hetzij als inrichter, hetzij als medewerker bij het inrichten of als deelnemer, schuldig zijn aan het ten laste gelegde feit, verantwoordt het arrest aldus wettelijk de veroordeling om op enigerlei wijze hulp verleend te hebben aan het organiseren van dierengevechten.

D.

Gelet op het bestreden arrest, op 4 april 1979 door het Hof van Beroep te Gent gewezen ;

II. In zoverre de voorziening gericht is tegen de beslissing waarbij eiser wordt veroordeeld : (...)

b) wegens het feit D, te weten : dierengevechten georganiseerd te hebben of daaraan op enigerlei wijze hulp verleend te hebben, het wanbedrijf bestaande zodra er een begin van uitvoering is :

Over het derde middel, hieruit afgeleid, dat het arrest eiser wegens het voormelde misdrijf veroordeelt,

terwijl eiser niet kan worden aangezien als inrichter, daar hij wel een haan heeft laten «preuven», maar preuven volgens de circulaire van 1975 toegelaten is, alleen niet in het publiek ; eiser wel de beste hanen heeft helpen uitkiezen, maar niet voordat R. D. hem verzekerd had dat er, op iedere hoek van de mat, mensen zouden staan die stemmen zouden uitbrengen ; eiser niet de verantwoordelijkheid wilde nemen voor de helft van zijn mening te zeggen die haan of die haan mag mee, omdat de mening van een mens, over de waarde van een haan, ook relatief is ; het trouwens de eerste keer is dat hij het gedaan heeft, hoewel zijn vader 55 en hij 20 jaar hanenliefhebbers zijn ; iedereen overtuigd was dat het mocht, de toegangskaarten een bewijs waren, want nog nooit voordien was dat gebeurd ; eiser zichzelf zodoende beschouwt als deelnemer, zoals bij andere sporttakken of liefhebberijen ; mensen die een of twee hanen gepreefd hebben, moeten worden vrijgesproken ;

Overwegende dat de eerste rechter oordeelde : «artikel 3 van de wet van 2 juli 1975 stelt ook strafbaar het op enigerlei

wijze medehulp verlenen aan de organisatie van dierengevechten ; dit geldt aldus voor de personen die de dieren leveren voor de preuving. Dit is het geval voor D. ; D. was er daarenboven mede belast om bij de preuving de hanen uit te kiezen met het oog op de kamp die zou plaatsgrijpen tussen 'Schelde' en 'Leie' te Wattrelos (Frankrijk) in de Château d'Eau op 29 januari 1978. Voor de preuving waren er tussen 80 en 100 hanen ingeschreven en er moesten twaalf hanen uitgekozen worden na de preuving als de beste» ;

Dat het arrest de feitelijke gegevens vermeldt op grond waarvan het beslist dat de preuving, ingericht door organisatoren van hanekampen zelf met het oog op de selectie van hanen voor reeds in België georganiseerde hanekampen waarvan de voltooiing door materiële uitvoering in Frankrijk diende plaats te grijpen, onder de in het middel vermelde strafbepaling valt als organisatie van een dierengevecht ; dat het arrest vervolgens, onder verwijzing naar de reeds aangehaalde consideransen van de eerste rechter, beslist dat alle personen die, in de gegeven omstandigheden, op een of andere wijze bij deze preuving betrokken waren, hetzij als inrichter, hetzij als medewerker bij het inrichten of als deelnemer, schuldig zijn aan het ten laste gelegde feit, daaronder ook eiser ;

Overwegende dat het arrest aldus de veroordeling van eiser, om op enigerlei wijze hulp verleend te hebben aan het organiseren van dierengevechten, wettelijk verantwoordt ;

Dat het middel faalt naar recht ;

(...)

NOOT—De wet van 2 juli 1975 op de dierenbescherming

1. Op 13 april 1965 werd door de toenmalige minister van Justitie P. Vermeylen een wetsontwerp betreffende de dierenbescherming ingediend. Op 29 mei 1969 werd het, met enkele wijzigingen, eenparig door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goedgekeurd en overgezonden aan de Senaat. De commissie voor de Justitie van de Senaat besteedde in 1970 en 1971 verscheidene vergaderingen aan het onderzoek van het ontwerp en wijzigde het ten gronde. Wegens de ontbinding der Kamers werd de bespreking ervan in de Senaat pas in 1974 hervat.

Inmiddels was een wetsvoorstel ingediend door de senatoren Gillet en Mathieu-Mohin. Er werd echter voorrang gegeven aan het regeringsontwerp, dat de wet van 2 juli 1975 is geworden (B.S., 18 juli 1975), met opheffing van de wet van 22 maart 1929 op de dierenbescherming.

2. Waar onder gelding van de vorige wetgeving de bestrafing van de misdrijven afhankelijk was gesteld van een subjectieve voorwaarde, met name het «buitensporige» karakter van de dierenmishandelingen, bestraft artikel 1 van de wet van 2 juli 1975 thans de gekarakteriseerde daden van wreedheid of mishandeling op een dier en de daden die tot gevolg hebben dat het dier nutteloos omkomt of verminkt wordt. Vallen hieronder ook die handelingen die blijkbaar geen verdere gevolgen hebben (bv. zweepslagen) en die op zichzelf niet wreed of mishandelend zijn (bv. allerlei esthetische of pseudo-utilitaire ingrepen), met uitzondering van de daden die om veiligheids- of nuttigheidsoverwegingen worden uitgevoerd. Deze handelingen dienen opzettelijk te worden gepleegd (de wettekst gebruikt verkeerdelijk «vrijwillig»), met de wil wreedaardig te zijn of de opgesomde gevolgen te bereiken.

3. Artikel 2 omschrijft als misdrijf een aantal feiten die niet dezelfde graad van wreedheid of mishandeling hebben als deze beoogd bij artikel 1 (*Parl. besch.*, Kamer, 1968-69, verslag nr. 310-5 door volksvertegenwoordiger Willems ; *Parl. besch.*, Senaat, 1974-75, verslag nr. 242-2 door senator Rombaut). In de tekst is het woord «opzettelijk» niet hernomen, zodat het plegen van de door artikel 2 bedoelde daden door gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg eveneens strafbaar is. Artikel 3 verbiedt zowel het organiseren als het op enigerlei wijze hulp verlenen aan diereengevechten en aan schietoefeningen op duiven. De nieuwe tekst onderscheidt zich terzake van de oude wetgeving die enkel de organisator van diereengevechten vermeldde.

4. Alle in deze wet opgesomde wanbedrijven bestaan zodra er een begin van uitvoering is (art. 4). Dit houdt dus in dat de poging niet bestaat. Het is de rechter die zal oordelen of de feiten slechts voorbereidende daden uitmaken ofwel een begin van uitvoering van het misdrijf (Cass., 4 augustus 1913, *Pas.*, 1913, I, 399). De wet voorziet tenslotte nog in een aantal maatregelen met betrekking tot beslag en verbeurdverklaring en vivisectie.

5. In het bovenstaand cassatiearrest komt de toepassing van artikel 3, 1^o, betreffende het organiseren of hulp verstrekken aan diereengevechten ter sprake.

De verdachte had een aantal hanen «gepreu»d, (zie Woordenboek der Nederlandse Taal, onder preuven). Hij ontkende het feit niet maar betwistte dat dit een daad van hulpverstrekking bij de organisatie van een diereengevecht was. Het is inderdaad zo dat het uittesten van vechthanen niet noodzakelijk in verband dient te worden gebracht met het organiseren van hanengevechten. Dit uittesten maakt evenwel een begin van uitvoering van een diereengevecht uit wanneer uittesten geschiedt in aanwezigheid van of op verzoek van een organisator van dergelijke gevechten.

Uit de feitelijke omstandigheden kon worden opgemaakt dat de «preuving» geschiedde met het oog op het uitkiezen van de meest combattieve hanen voor een kamp die in de nabije toekomst zou plaatsgrijpen en dat deze «preuving» als organisatie van een diereengevecht diende te worden beschouwd. Verdachte had dieren geleverd voor de proef en had hanen helpen uitkiezen. Hij had derhalve op enigerlei wijze hulp verleend en was schuldig aan het ten laste gelegde feit.

6. De wanbedrijven omschreven in de artikelen 1 (gekaracteriseerde daden van wreedheid of mishandeling) en 3 (diereengevechten en schietoefeningen) worden gestraft met gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden en met een geldboete van 26 tot 1000 fr. of met één van deze straffen alleen.

Voor wat artikel 1 betreft is deze bestraffing strenger dan die van de wet van 22 maart 1929. In het oorspronkelijk ontwerp was zelfs een maximumstraf van 6 maanden en 5000 fr. bepaald, doch dit werd overdreven geacht. De huidige strafmaat is door de Senaatscommissie vastgesteld na vergelijking met andere strafbepalingen ter bescherming van de mens (artikel 398 van het Strafwetboek), maar tevens werd onderstreept dat de misdrijven tegenover mensen niet altijd het karakter van dezelfde bewuste wreedheid vertonen als tegenover dieren. Vandaar de verhoging ten overstaan van de vroegere wet.

De overtredingen van artikel 3 worden daarentegen minder streng gestraft als vroeger. Tenslotte zij nog aangestipt dat artikel 9 een bijzondere herhaling invoert, waarbij de straffen kunnen verdubbeld worden.

7. De artikelen 538 tot 541, 557, 5^o, en 563, 4^o, van het Strafwetboek blijven bestaan. Daar waar de wet op de dierenbescherming strekt tot de bescherming van de maatschappij (*Parl. besch.*, Kamer, 1968-69, verslag 310-5, blz. 3), dienen deze artikelen eerder te worden beschouwd als eigendomsdelicten, daar zij betrekking hebben op het doden of toebrengen van zwaar letsel aan dieren die volgens een uitdrukkelijke wetsbepaling niet aan een ander toebehoren.

Aldus kunnen deze feiten in samenloop komen met door de wet op de dierenbescherming strafbaar gestelde feiten.

Alain Winants

HOF VAN BEROEP TE ANTWERPEN

6e KAMER — 10 MAART 1976

Voorzitter : de h. Ceulemans

Raadsheren : de hh. Vanderhoeft (rapporteur) en Raymaekers

Advocaat-generaal : de h. Kuyl

Advocaten : mrs. Rotty, Scheers, Impens, Hellemans, Dobson en Leclef

Verkeer — Bloedproef — Analyse — Betekening.

Er is geen vervaltermijn bepaald binnen welke het bloedstaal moet worden ontleed.

De uitslag van de bloedanalyse moet niet op straffe van nietigheid betekend worden aan de betrokkene.

L. e.a. t/ P.

(...)

Tenlastelegging B

Overwegende dat beklaagde na de aanrijding (28 september 1974), vooraleer de politie ter plaatse was en buiten haar weten, de gewonde B. met een ziekenwagen naar het gasthuis vergezeld ; dat hij, volgens zijn verklaring, na een tiental minuten de kliniek verliet uit «schrik voor de vaststelling van dronkenschap en al de gevolgen van dien» ;

Overwegende dat hij zich slechts vijf uren na de feiten bij de plaatselijke politie aanmelde, nadat de rijkswacht en de politie tijdens zijn afwezigheid meermaals aan zijn woning waren geweest ;

Overwegende dat derhalve vaststaat dat beklaagde, wetend dat hij in een ongeval met verwondingen aan een ander betrokken was, de vlucht nam om zich aan de dienstige vaststellingen betreffende dronkenschap of alcoholintoxicatie te onttrekken ; dat dit volstaat voor de toepassing van artikel 33 van het koninklijk besluit van 16 maart 1968 ;

Tenlastelegging C

Overwegende dat er geen vervaltermijn bepaald is binnen welke het bloedstaal moet worden ontleed ;

Overwegende dat geen gegevens in het dossier toelaten te veronderstellen dat het resultaat van de ontleding van het bloedstaal 17 dagen na de bloedafneming niet betrouwbaar zou zijn ; dat trouwens beklaagde het resultaat van de ontleding (0,76 gr.) als zodanig niet betwist en niet stelt dat

hij een tegenexpertise zou hebben laten verrichten, indien de bloedanalyse hem betekend ware geworden ; dat derhalve zijn rechten van verdediging niet gekrenkt werden door de niet-betekening van de bloedanalyse ; dat deze betekening evenmin van openbare orde is ; dat er dus geen reden aanwezig is tot nietigverklaring van de expertise ;

Overwegende dat beklaagde echter benevens de geldigheid van de expertise, bij gebrek aan betekening, tevens het resultaat van de terugrekening tot op het ogenblik der feiten (1,57 gr.) betwist, omdat er tussen de feiten en de bloedafneming een tijdsverschil is van 5 uur 25' ;

Overwegende dat de snelheid van de eliminatie van alcohol, constant per individu, echter varieert van persoon tot persoon ; dat bij gebrek aan kennis van deze constante bij beklaagde, de berekening werd gedaan op grond van het vrij algemeen aanvaarde gemiddelde van 0,15 gr/1000 ml wat in casu de meeste kans op juistheid biedt ;

Overwegende dat het alzo verkregen resultaat (1,57 gr.) evenwel slechts een relatieve waarde heeft, die nog betrekkelijker wordt naarmate de tijdsduur tussen het ogenblik der feiten en de bloedafneming groter wordt ; dat ter beoordeling dezer waarde, zij derhalve dient te worden getoetst aan alle voorhanden zijnde gegevens ter zake ;

Overwegende dat ten deze rekening houdend met het drankverbruik toegegeven door beklaagde (8 glazen bier), de vaststellingen van de politie 5 uur na de feiten (bloeddoorlopen ogen, alcoholreuk) en van de geneesheer die het bloedstaal nam 5 uur 25' na de feiten (alcoholreuk), het aanvaardbaar is dat het alcoholgehalte op het ogenblik van de feiten 1,57 gr. per liter benaderde, zonder dat echter als bewezen kan worden beschouwd dat het tenminste 1,50 gr. bedroeg ;

Overwegende dat het geheel van deze gegevens, de omstandigheden van het ongeval en de handelwijze van beklaagde nadien, de schuld van beklaagde aan het feit van de tenlastelegging C niet bewijzen ;

NOOT—Betreffende de bloedproef

1. Art. 9 van het K.B. van 10 juni 1959 betreffende de bloedproef met het oog op het bepalen van het alcoholgehalte bepaalt dat de kennisgeving van de uitslagen van de bloedontleding door het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter aan de persoon van wie het bloed werd afgenomen geschiedt bij ter post aangetekende brief (cf. Cass., 24 september 1974, *Arr. Cass.*, 1975, 102).

De kennisgeving heeft ongetwijfeld ten doel aan de betrokkene de mogelijkheid te verschaffen om een tweede ontleding te doen verrichten, indien hij het nodig acht, ten einde de rechten van de verdediging te vrijwaren (Cass., 4 november 1968, *Arr. Cass.*, 1969, 258).

2. Op eerste gezicht zou men geneigd zijn te beweren dat de niet-betekening van de uitslag van de bloedanalyse een schending van de rechten van de verdediging is, omdat de betrokkene aldus geen tweede ontleding heeft kunnen laten uitvoeren, en dat de bloedproef ipso facto nietig is (zie *Corr. Charleroi*, 14 februari 1979, *J.T.*, 1979, 270, met een instemmende noot van J.M.).

Met een beroep op de rechten van de verdediging kan men alle kanten uit, maar daarmee is nog niet aangetoond welke rechtsnormen geschonden werden door de veronachtzaming van art. 9 van het K.B. van 10 juni 1959.

3. In de eerste plaats hangt de bewijswaarde van de bloedontleding niet af van de mogelijkheid om in elk geval een controleonderzoek uit te voeren (Cass., 7 december 1964, *Pas.*, 1965, I, 349) : de wetgever heeft bepaalde waarborgen voor de verdachte ingebouwd in de wet van 15 april 1958, maar de betekening en de tegenexpertise werden daarbij niet beschouwd als een *conditio sine qua non* (memorie van toelichting en verslag van de commissie voor de Justitie, *Parl. Stukken, Kamer*, 1955-56, nr. 397/1 en nr. 397/2).

4. De niet-betekening van de uitslag van de bloedontleding zal slechts de rechten van de verdediging krenken wanneer uitgemaakt is dat de verwaarlozing van de wettelijke voorschriften de verdachte belet heeft een controleproef te doen uitvoeren (cf. Cass., 4 november 1968, *Arr. Cass.*, 1969, 258).

De feitenrechter zal moeten oordelen of de betrokkene misleid werd door de mededeling van een verkeerde analyse, door een onjuiste weergave van de uitslag, door het achterwege blijven van enige uitslag zodat de nuttige termijn voor een tweede analyse verstreken was, of er andere gegevens voorhanden zijn waaruit blijken kan dat de verdachte verhinderd werd zijn middelen van verdediging te benutten : m.a.w. uit de gegevens van de zaak zal telkens in concreto moeten worden nagegaan of de rechten van de verdediging geschonden werden.

5. Maar noch uit de parlementaire voorbereiding, noch uit de wettekst zelf, kan worden afgeleid dat de betekening van de uitslag van de bloedontleding op straffe van nietigheid is voorgeschreven of dat de verwaarlozing van art. 9 van het K.B. van 10 juni 1959 ipso facto de waarde van de bloedproef zou aantasten.

De beoordeling van de eerbiediging van de rechten van de verdediging is een loutere feitenkwestie die niet voor de eerste maal voor het Hof van Cassatie kan worden opgeworpen (Cass., 19 maart 1962, *Pas.*, 1962, I, 798 ; Cass., 24 april 1967, *Pas.*, 1967, I, 1007).

6. Ten deze besliste de feitenrechter, aan de hand van de gegevens van het dossier, dat het resultaat van de bloedontleding niet wordt betwist en dat de verdachte geen tweede analyse zou hebben gevraagd, zelfs indien de uitslag van de expertise hem tijdig was betekend. Op deze gronden mocht hij beslissen dat de rechten van de verdediging niet werden geschonden.

A. Vandeplas

HOF VAN BEROEP TE GENT

4e KAMER — 25 APRIL 1978

Voorzitter-rapporteur : de h. Van Balberghe

Raadsheren : de hh. Devos en De Maesschalck

Advocaat-generaal : de h. De Geest

Advocaten : mrs. Versichelen, Martens en De Vos

Onopzettelijke verwondingen — Omschrijving van fout in dagvaarding — Rechten van de verdediging.

Door de dagvaarding, de stukken van het onderzoek en eventueel ook door het onderzoek ter terechtzitting en door

de debatten is de verdachte voldoende ingelicht over het feit dat hem ten laste wordt gelegd, zonder dat in de dagvaarding dient vermeld te worden over welk concreet foutief gedrag de verdachte zich te verantwoorden heeft. Hij kan dan ook niet beweren dat zijn rechten van verdediging werden geschonden.

D. G.

Door gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg, maar zonder het oogmerk om de persoon van een ander aan te randen, onopzettelijk de dood te hebben veroorzaakt van De R. ;

Bij vonnis alvorens recht te doen, van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Gent, correctionele kamer met drie rechters, van 14 februari 1978, werd op tegenspraak als volgt beslist :

«Wijst het verzoek van beklaagden om bij tussenvonnis te horen zeggen over welk beweerd foutief gedrag zij zich dienen te verantwoorden en of over welke fouten zij zich te verdedigen hebben af als ongegrond.

Voegt het overige van het incident bij de grond van de zaak.

Verklaart het vonnis uitvoerbaar bij voorraad niettegenstaande elke voorziening en houdt de beslissing over de kosten aan.

Tegen dit vonnis tekende beklaagde De G. hoger beroep aan op 17 februari 1978.

Het hoger beroep van de beklaagde De G. werd tijdig en op rechtsgeldige wijze ingesteld ;

Voor de eerste rechter en voor het hof vordert appellant dat hij zou worden vrijgesproken van de hem ten laste gelegde feiten, minstens of zo niet te zeggen over welk foutief gedrag hij zich heeft te verantwoorden. Hij motiveerde deze vraag door de overweging dat, bij gebreke van omschrijving van de fout d.i. het gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, hij gekrenkt werd in zijn mogelijkheid van verdediging.

Vooralsnog dient het hof geen uitspraak te doen over de schuldvraag, zolang het vonnis van de eerste rechter niet hervormd wordt en de zaak zelf geëvoceerd wordt ;

Appellant werd regelmatig gedagvaard met vermelding van het hem ten laste gelegde misdrijf in de bewoordingen van de wet, met vermelding van de dag en de plaats waarop het werd gepleegd. Bovendien heeft appellant kennis gekregen van de stukken van het onderzoek betreffende het hem ten laste gelegde feit. Alle gegevens werden hem dus medegedeeld welke hem moeten toelaten zijn verdediging voor de rechter voor te bereiden en voor te dragen. Overigens behoort het aan de burgerlijke partij en het openbaar ministerie hun vordering te verantwoorden en te bewijzen en niet aan de rechter, voor elke uitspraak over de schuld-vraag, de fout of het feit te bepalen hetwelk een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid kan uitmaken.

Aan de hand van de gegevens in de dagvaarding, de stukken van het onderzoek, eventueel het onderzoek ter terechtzitting en de debatten die daarop volgen, is appellant dus voldoende ingelicht over het feit dat hem ten laste wordt gelegd en kan hij niet beweren dat zijn rechten op verdediging worden geschonden. Zulks is te meer waar dat appellant als architect toch een voldoende ruime intelligentie heeft om, op zicht van de dagvaarding en het dossier, uit te maken dat hem nalatigheden in de uitoefening van zijn beroep worden verweten.

De eerste rechter heeft dus terecht de vordering van appellant afgewezen.

Van H. werd ten onrechte vóór het hof gedagvaard, nu hijzelf, de burgerlijke partijen of het openbaar ministerie geen hoger beroep hebben aangetekend en de evocatie in strafzaken geregeld wordt door art. 215 Wetboek van Strafvordering en niet door de art. 1068 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek ;

Om die redenen,

Bevestigt het bestreden vonnis ; Verwijst de zaak terug naar de eerste rechter ; En overwegende dat er geen grond is de beoordeling van de zaak verder te verdagen en de burgerlijke partijen te beroven van een spoedige beslissing over hun vorderingen, verklaart dit arrest uitvoerbaar niettegenstaande voorziening.

HOF VAN BEROEP TE ANTWERPEN

5e KAMER — 25 OKTOBER 1979

Voorzitter : de h. Meers

Raadsheren : de hh. Janssens en van Gelder (rapporteur)

Advocaten : mrs. Demeester en Dumez

Inkomstenbelastingen — Onroerende voorheffing — V.Z.W.

Een vereniging zonder winstoogmerk komt niet automatisch uit hoofde van haar bijzonder statuut in aanmerking om als eigenaar die geen winstoogmerken nastreeft te worden beschouwd.

Het innen van een aan de realiteit beantwoordende afschrijvingsvergoeding en een minieme vergoeding voor een boomgaard, die niet gebeurd is met het oog op het verschaffen van stoffelijke voordelen doch uitsluitend tot het instandhouden en uitbreiden van de ziekenzorg, waarmee de vereniging belast is, kan niet beschouwd worden als het nastreven van winst.

V.Z.W. X t/ Belgische Staat

Overwegende dat de onroerende voorheffing betrekking heeft op een gebouw, gelegen te Sint-Truiden, zijnde het «Psychiatrisch Centrum Ziekeren» ;

Overwegende dat appellante van oordeel is dat zij geen onroerende voorheffing verschuldigd is, dit bij toepassing van art. 8 W.I.B. ; («Belastingvrijdom geniet het kadastraal inkomen van de onroerende goederen of delen van onroerende goederen welke een eigenaar die geen winstoogmerken nastreeft, zal hebben besteed ... voor de vestiging van hospitalen, ... klinieken, dispensaria ..., of van andere soortgelijke weldadigheidsinstellingen») ;

Overwegende dat appellante volgens de fiscus wél winstoogmerken nastreeft, zodat artikel 8 W.I.B. niet kan worden ingeroepen ;

Overwegende dat appellante harerzijds aanvoert dat zij geen winstoogmerken nastreeft, vermits zij zeer zware uitgaven deed en nog voorziet in uitgaven m.b.t. het kwetsbare gebouw ;

Overwegende dat de enige voorwaarde voor de toepassing van art. 8 W.I.B. die door de fiscus betwist wordt is, of in casu de «eigenaar» zijnde appellante «winstoogmerken nastreeft» of niet ;

Overwegende dat derhalve niet betwist wordt dat de onroerende goederen of delen van onroerende goederen waarop de voorheffing gevestigd werd, voor een van de doelen besteed zijn, opgesomd in art. 8 W.I.B. ;

Overwegende dat, voor de toepassing van art. 8 W.I.B., het gebrek aan winstbejag in hoofde van de eigenaar alleen volstaat (Com. I.B. 157/57) ;

Overwegende dat appellante, de V.Z.W. X., eigenaar is van de bewuste onroerende goederen, terwijl in het gebouw, het Psychiatrisch Centrum Ziekeren ingericht en beheerd wordt, m.a.w. «uitgebaat», door de V.Z.W. Y. (zie stuk 8/10-8/15 — nota betreffende de psychiatrische centra) ;

Overwegende dat de directeur aanneemt dat appellante een winstoogmerk nastreeft op grond van volgende gegevens :

1. dat kwestieuze eigendommen in 1975, 1976 en 1977 (krankzinnigengesticht en aanhorigheden) gebruikt werden door het Psychiatrisch Centrum van Ziekeren, dat hiervoor een gebruiksvergoeding van 9.264.000 fr. voor 1975 en 1976 en 9.147.000 fr. voor 1977, die gelijk is aan de afschrijving op de gebouwen betaald wordt aan de V.Z.W. X. ;

2. dat het onderhoud en de huurherstellingen ten laste van de gebruiker zijn ;

3. dat de gebruiker van de boomgaard hiervoor 3.150 fr. stortte ;

Overwegende dat deze feitelijke gegevens in se niet door appellante betwist worden, onder voorbehoud van wat nopens de huurherstellingen zal gezegd worden ;

Overwegende dat de fiscus niet bewijst, noch zelfs beweert, dat de afschrijvingen niet aan de werkelijkheid beantwoorden en dat zij b.v. een verdoken winst zouden uitmaken ;

Overwegende dat de gebruiker weliswaar bepaalde herstellingen betaalt, doch er geen huurcontract bestaat ;

Overwegende dat anderzijds vaststaat dat appellante zelf volgende kosten heeft gedaan aan het gebouw, merendeels investeringen : (...)

Overwegende dat appellante aantoont dat er voor de jaren 79-80 uitbreidingswerken voorzien waren voor ca. 69.000.000 fr. en dat er plannen bestaan om twee nieuwe vleugels aan te bouwen, geraamd op 151.000.000 fr. en 87.000.000 fr. ;

Overwegende dat een V.Z.W. weliswaar niet automatisch uit hoofde van haar bijzonder statuut in aanmerking komt om als «eigenaar die geen winstoogmerken nastreeft» te worden beschouwd (Com. I.B., 157/62 ; Doc. Vandewinckele, II/60, nr. 2079), doch het in casu duidelijk is dat appellante geen winstoogmerken nastreeft ;

Overwegende dat het innen van een aan de realiteit beantwoordende afschrijvingsvergoeding en een minieme gebruiksvergoeding voor een boomgaard, niet gebeurd is met het oog op het verschaffen van stoffelijke voordelen doch uitsluitend tot het instandhouden en uitbreiden van de bewuste ziekenzorg ;

Overwegende dat niet de eventuele verrijking op zichzelf de toepassing van art. 8 W.I.B. zou uitsluiten — die in casu trouwens niet eens bewezen is — doch wel het nastreven van winst ;

Overwegende dat de fiscus het winstoogmerk niet bewijst (cfr. Lindemans A.P.R., V^oVerenigingen zonder winstoogmerk, nr. 81 en 82) ;

(...)

HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL

6e Kamer — 5 APRIL 1979

Voorzitter : de h. Caron

Raadsheren : de hh. Verdoodt en Van Malderen

Advocaten : mrs. de Mey en Gardinael loco De Bock

Maatschappelijk welzijn — O.C.M.W. — Recht van verhaal — Uitoefeningsvoorwaarden.

Een O.C.M.W. kan krachtens een eigen recht de onderhoudskosten die het gemaakt heeft in de uitvoering van zijn wettelijke opdracht van onderstand, verhalen op de personen die aan de door het O.C.M.W. ondersteunde personen onderhoud verschuldigd zijn.

Bij het uitoefenen van het verhaal dient rekening te worden gehouden met de betalingsmogelijkheden, inkomsten en uitgaven van de onderhoudsplichtigen.

B. t/ O.C.M.W. Vilvoorde

Overwegende dat het hoger beroep van het OCMW ertoe strekt in hoofdorde B. en geïntimeerde De M. te horen veroordelen tot betaling van 2.857.027 fr wegens kosten van opvoeding en onderhoud van hun kinderen P. en M., geplaatst door toedoen van het OCMW en thans verblijvend in het kindertehuis S. V. te Z., en subsidiair veroordelen te horen veroordelen tot betaling van 263.362 fr bij wijze van provisioneel arrest ;

Overwegende dat het hoger beroep van B. ertoe strekt de oorspronkelijke vordering van het OCMW niet ontvankelijk of minstens niet gegrond te horen verklaren en haar oorspronkelijke tegeneis gegrond te horen verklaren, strekkend tot veroordeling van het OCMW tot betaling van 301.434 fr., in bewaring bij laatstgenoemde ;

Overwegende dat B. een middel van niet-ontvankelijkheid opwerpt, bestaand in haar toestand van onvermogen ;

Overwegende nochtans dat deze opwerping niet als een middel van niet-ontvankelijkheid voorkomt, doch als een middel van verweer ten gronde, en dit als enige en principiële grief tegen voormeld vonnis, nu de hoegrootheid van de door het OCMW gevorderde bedragen als dusdanig niet betwist wordt ;

Overwegende dat de Commissie van Openbare Onderstand (COO) te Vilvoorde, oorspronkelijke eiseres, de kosten van opvoeding en onderhoud verhaalde, gemaakt ten voordele van de twee voormelde kinderen ;

Overwegende dat de onderhoudskosten door een commissie van openbare onderstand gemaakt in de uitvoering van haar wettelijke opdracht van onderstand krachtens een eigen recht, haar toegekend bij artikel 30 van de wet van 27 november 1891, verhaald mogen worden op de personen, die aan de door haar ondersteunde personen onderhoud verschuldigd zijn (Cass., 9 juni 1958, *Pas.*, 1958, I, 1108 ; Cass., 3 oktober 1960, *Pas.*, 1961, I, 124 ; Hof Bergen, 26

maart 1975, *Pas.*, 1976, II, 2 ; Rb. Brussel, 12 juni 1973, *Tijdschr. not.*, 1974, 53 ; De Page, III, 1967, nr. 547, B) ;

Overwegende dat noch het vooropstellen van een recht op maatschappelijke dienstverlening, noch de nieuwe aanpak van de door het OCMW verleende bijstand, noch zijn taakverruiming ten opzichte van de vroegere Commissie van Openbare Onderstand hebben weggenomen dat in de wet van 8 juli 1976 op de OCMW's het recht van verhaal van de door het OCMW gemaakte kosten op de onderhoudspllichtige van de rechthebbenden op maatschappelijke dienstverlening behouden blijft, zodat voormeld artikel 30 enkel naar vorm, doch niet naar inhoud gewijzigd werd door artikel 17 van de wet van 2 april 1965 en de wet van 9 juli 1971 (P. Senaeve, «Onderhoudsplicht en recht op bestaansminimum, *T.P.R.*, 1978, 10 en 20) ;

Overwegende dat bij het uitoefenen van het verhaal door het OCMW rekening gehouden dient te worden met de betalingsmogelijkheden, inkomsten en uitgaven van de personen, tegen wie het verhaal gericht wordt (Hof Brussel, 3 maart 1960, *Pas.*, 1961, II, 122 ; Hof Brussel, 30 november 1960, *Pas.*, 1961, II, 282 ; Hof Brussel, 13 juni 1972, *Pas.*, 1972, II, 172 ; Rb. Brussel 9 april 1957, *J.T.*, 1957, 405) ;

Overwegende dat in casu de vermogenstoestand of goedheid van B. en De M. in aanmerking dient te worden genomen bij de beoordeling van de hoegrootheid van hun tussenkomst in de bijstandskosten ;

Overwegende dat geïntimeerde De M. verstek laat gaan en bijgevolg geen gegevens verstrekt betreffende zijn vermogenstoestand ;

Overwegende dat de eerste rechter terecht oordeelde dat hij samen met B. krachtens artikel 203 B.W. in principe onderhoud verschuldigd is aan de twee voormelde kinderen ;

Overwegende dat B. aanvoert dat zij niet over de nodige middelen beschikt om de gevorderde bedragen te betalen en dat, indien zij hiertoe zou veroordeeld worden, zij in een toestand zou worden gebracht, die haar zou verplichten zelf een beroep te moeten doen op het OCMW ;

Overwegende dat de door B. aangehaalde rechtsleer niet ter zake dienend is, daar deze het geval beoogt van een volstrekt onvermogene schuldenaar, hetgeen nochtans niet het geval is ;

Overwegende inderdaad dat B. niet betwist dat zij na de dood van haar vader op 19 juli 1975 een geldsom van 301.434 fr geërfd heeft, die het OCMW nog steeds in bewaring heeft, althans ten belope van 263.362 fr., daar het OCMW 38.072 fr. aan uitgaven heeft uitbetaald, veroorzaakt ten gevolge van gezegde nalatenschap, zodat het OCMW thans nog 263.362 fr. in bewaring heeft ;

Overwegende dat appellante B. bovendien in de nalatenschap van haar vader een arbeiderswoning heeft geërfd, waarop het OCMW, bewarend beslag op onroerend goed deed leggen tot waarborg van de door haar bij hoofdeis gevorderde bedragen ; dat het actief van de nalatenschap in 1975 werd aangegeven voor 831.434 fr. ;

Overwegende dat B. deze woning niet betreft, maar elders woont met een bijzit, met haar drie jongere kinderen en met de moeder van die bijzit ;

Overwegende dat het attest van 1 september 1977 uitwijst dat dit schijngezin leeft van werklozensteun (13.500 fr. per maand), kinderbijslag (maandelijks 6.900 fr.) en ouderdomspensioen (maandelijks 2.500 fr.) en een auto in eigen-

dom heeft, waarvan beweerd wordt dat het een tweede-handswagen betreft, zonder dat hiervan enig bewijs wordt overgelegd ;

Overwegende dat B. bij brief van 11 september 1969 aan de «Voorzitter van de Openbare Onderstand» (thans OCMW) liet weten dat zij haar twee voormelde kinderen niet bij haar kon nemen, dat zij wenste dat een derde kind eveneens wordt geplaatst daar zij in een café werkt en desbetreffend schrijft : «Vraag mij niet in welk café, ik werk, ik zal het U toch niet zeggen» ;

Overwegende dat uit deze gegevens blijkt dat B. niet volstrekt onvermogen is ;

Dat evenwel haar huidige vermogenstoestand van die aard is dat zij niet in staat is om het in hoofddeis gevorderd bedrag van 2.857.027 fr. te betalen, doch wel haar in de mogelijkheid stelt het voormelde subsidiair gevorderde bedrag van 263.362 fr. te betalen op de hiernabepaalde wijze, dit bedrag vanzelfsprekend de som van 7.279 fr. omvat, waarvan het bedrag niet betwist is, en die verschuldigd is wegens hulp aan B. zelf verleend door het OCMW en terugvorderbaar krachtens de artikelen 16 en 17 van de wet van 2 april 1965, zoals gewijzigd bij de wet van 9 juli 1971 (cf. Hof Brussel, 15 februari 1966, *Pas.*, 1967, II, 133) ;

Overwegende dat dientengevolge de oorspronkelijke hoofdeis thans in het licht van de beperkte mogelijkheden van B. en De M. slechts gegrond is ten belope van 263.362 fr. zoals subsidiair en provisioneel bij aanvullende conclusie gevorderd door het OCMW, en dat de oorspronkelijke tegeneis terecht door de eerste rechter als ongegrond werd afgewezen ;

Om die redenen,

Het Hof,

(...)

Voordeelt B. en De M. provisioneel tot betaling aan het Openbaar Centrum van Maatschappelijk Welzijn te Vilvoorde, van het bedrag van 263.362 fr. ;

Machtigt te dien einde laatstgenoemd organisme — bij wijze van uitvoering van onderhavig arrest en nadat het definitief zal zijn geworden en zonder dat er doublure zal zijn tussen laatstvermeld bedrag en het hiernavolgend — het in bewaring gehouden bedrag van 263.362 fr. als eigendom te beschouwen en ter zake de nodige formaliteiten te verrichten ;

(...)

BALIELEVEN

De nieuwe structuren van de Brusselse balie

De plechtige openingszitting van het Vlaamse pleitgenootschap bij de Balie te Brussel had plaats op 23 november 1979. Aan de inleidende rede die werd uitgesproken door de voorzitter, mr. Raoul de Puydt, ontleen wij het volgende :

Het past, meen ik, dat ik, alvorens het onderwerp van de feestrede van vandaag in te leiden, even een gedachte wijd aan een onderwerp dat ons, Vlaamse advocaten, nauw aan het hart ligt, nl. onze rechtspositie in het balieleven te Brussel. Een ieder zal echter begrijpen dat het niet mogelijk is deze aangelegenheid in detail te

behandelen. Wij komen van heel ver. Om dit te bewijzen hoef ik alleen maar het lot in herinnering brengen van een van de initiatiefnemers van het Vlaams Pleitgenootschap, prof. mr. Maurits Josson, die wegens het feit dat hij weigerde het verslag van een pro-deozaak die een Vlaams rechtsonderhorige betrof, in het Frans te vertalen, door de raad van de orde van die tijd geschrapt werd van de lijst van stagiairs.

Toen waren de Vlamingen een onbeduidende minderheid aan de balie te Brussel en het Nederlands, hun taal, beschikte niet alleen te Brussel, maar over heel het land over weinig gezag.

Achtentachtig jaar later zijn er meer dan 400 Vlaamse advocaten aan de balie ingeschreven en onze taal heeft volwaardig burgerrecht in dit land verworven.

Dergelijke grondige wijzigingen hadden normalerwijze ook een belangrijke terugslag op het balieleven moeten teweeg brengen. Onbillijkheden zoals hierboven beschreven zijn thans niet meer denkbaar, maar toch staan we nog ver verwijderd van de innige wens van de meesten van ons om autonome structuren gerealiseerd te zien onder het vergulde dak van dit plechtstatig gebouw.

Geachte Heer Stafhouder, ik weet en waardeer ten zeerste dat U een reële stap vooruitgezet hebt door het oprichten van twee commissies van wijzen voor elk van de gemeenschappen, die U een advies over de toekomstige structuren dienen voor te leggen. Dit lijkt thans een gedane zaak en ik moge U met aandrang vragen niet langer meer te dralen met het nemen van de beslissing, die zich thans opdringt, zodat de nodige wetteksten aan de wetgever kunnen worden voorgelegd. Immers, wie de discussies in 1964-65 heeft meegemaakt of ze heeft doorgenomen, stelt vast dat de argumentatie van beide gemeenschappen sindsdien praktisch onveranderd is gebleven. Verder uitstel kan niets anders dan de atmosfeer voor een gezonde oplossing vertroebelen. Ik veroorloof mij in dit verband te verwijzen naar de enorme beroering die ontstond rond de splitsing van de Leuvense Universiteit en de veel vluggere en rustiger procedure die voor de hervorming van de Universiteit van Brussel gevolgd werd.

De Vlaamse advocaten zijn dan ook ontgoocheld door het feit dat sommigen naar oplossingen schijnen te zoeken, die de uiteindelijke structuur van de balie willen laten beïnvloeden, zoniet bepalen, door de wil van de kwantitatieve meerderheid, een procédé dat op het gebied van de Belgische communautaire betrekkingen reeds sinds lang is afgeschreven.

Een dergelijke procedure vertraagt enorm het tot stand komen van een oplossing en is onaanvaardbaar, omdat zij geen rekening houdt met het bestaan van twee gemeenschappen binnen de balie van deze hoofdstad.

Bovendien, toen in de onderhandelingen van 1964-65 door het Vlaams Pleitgenootschap in zekere mate dezelfde eisen gesteld werden als nu, waren er slechts een 150-tal Nederlandstalige advocaten aan de Brusselse Balie ingeschreven.

Heden ten dage is de feitelijke toestand van de Nederlandstalige in het rechtsleven van dit Brusselse gerechtelijk arrondissement totaal gewijzigd. Ik geef feitenmateriaal :

- er zijn thans ongeveer 425 Nederlandstalige advocaten aan de Balie ingeschreven d.w.z. nagenoeg evenveel als te Gent, tweede grootste Nederlandstalige Balie ;

- van de 500 à 600 advocaten (op 2100 ingeschrevenen), die met enige regelmaat het Paleis van Justitie bezoeken en er pleiten, zijn er 200 à 250 Nederlandstaligen d.w.z. ten minste 40 % ;

- van de eedafleggingen op 3 september 1979, weliswaar voor het gehele rechtsgebied van het Hof van Beroep, waren er voor het eerst meer Nederlandstaligen dan Franstaligen (51 tegen 48) ;

- op het geheel van de nieuwe stagiairs sinds 1 september zijn er 58 Nederlandstaligen op totaal van 137 d.w.z. 42 %

Onze Franstalige confraters zullen wel willen inzien dat ten onrechte een beroep gedaan wordt op kwantitatieve proporties binnen de balie.

Proportionaliteit betekent inderdaad de bestendiging van het overwicht van één gemeenschap in het orgaan, waarbij de werkelijke beslissingsmacht berust.

De Franse gemeenschap aan deze balie kan niet onwetend zijn van het feit dat de Nederlandstalige advocaten, al oefenen zij

hetzelfde beroep uit, behoren tot een andere cultuurgemeenschap en dat de groepsrelatie tot deze gemeenschap automatisch met zich brengt dat er afzonderlijke en misschien afwijkende opvattingen kunnen ontstaan over tal van materies. Om er maar enkele te noemen : de relaties en afspraken tussen de balie en de O.C.M.W.'s in verband met de rechtshulp, de contacten en de samenwerking met de universiteiten in verband met de opleiding en de stage van de jurist en de advocaat, de organisatie van het advocatenkantoor. Moet ik aan dit achtbaar gehoor herinneren dat het jeugdbeleid en de jeugdbescherming tot de geregionaliseerde materies behoren ?

Ik richt me in het bijzonder tot de Conférence du Jeune Barreau om hen te zeggen, dat de beide jonge balies er belang bij hebben hun persoonlijke relaties en vriendschapsbanden niet op het spel te zetten in ellelange discussies, die tijdrovend zijn en die enkel kunnen leiden tot manke compromissen.

Het Vlaams Pleitgenootschap hoopt van ganser harte dat het besproken probleem zeer binnenkort een bevredigende en billijke oplossing mag vinden.

MEDEDELINGEN

Aanpassing aan ontwikkelingen in het zeevervoer in Nederland

Bij de Nederlandse Tweede Kamer is een wetsontwerp ingediend tot goedkeuring van een Protocol dat in 1968 te Brussel tot stand kwam en waarbij wijziging werd gebracht in het Cognosmentsverdrag van 1924, de zogenaamde Hague Rules.

Tegelijkertijd zijn ingediend : een wetsontwerp tot goedkeuring van het voornemen, het oorspronkelijke verdrag van 1924 op te zeggen en een wetsontwerp waarbij wijzigingen worden aangebracht in het Wetboek van Koophandel, dit in verband met de bekrachtiging van het Protocol van 1968.

Met de wijzigingen die het Protocol van 1968 in het Cognosmentsverdrag aanbrengt, wordt vooral beoogd het verdrag aan te passen aan de ontwikkelingen die zich sinds de totstandkoming van het verdrag in het zeevervoer hebben voorgedaan, met name de ontwikkeling van het containervervoer. In verband hiermee wordt een nieuwe regeling gegeven van de beperking van de aansprakelijkheid van de vervoerder.

De opzegging van het oude Verdrag van 1924 heeft tot doel te vermijden dat voor Nederland tegenstrijdige verdragsverplichtingen ontstaan tengevolge van het feit dat niet alle oude verdragsstaten partij zullen worden bij het Protocol van 1968.

Het verdrag zoals het door het Protocol is gewijzigd, staat ook bekend als de «Hague Visby Rules» (op het Zweedse eiland Visby kwam een voorontwerp van het Protocol tot stand).

BERICHTEN

Benoemingen in het Benelux-Gerechtshof

Het comité van ministers van de Benelux Economische Unie heeft op 15 mei 1979 akte verleend van het ontslag met ingang van 30 augustus 1979 van de heer A. De Vreese als rechter in het Benelux-Gerechtshof.

Bij beschikking van 16 augustus 1979 (B.S. 11 december 1979) werden nu benoemd tot rechter en plaatsvervangend rechter in het Benelux-Gerechtshof de heren R. Legros en R. Janssens, raadsheeren in het Hof van Cassatie