

DE RAAD VAN STATE IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Michel MAGITS

Vrije Universiteit Brussel

De regering heeft de vereenvoudiging van de werking van de overheidsinstellingen als een belangrijke prioriteit bestempeld. Een snellere rechtspraak geniet eveneens haar volle aandacht.

In dat kader wordt de adviesbevoegdheid van de Raad van State gewijzigd.

Omwille van de overbelasting wordt voorgesteld het advies van de Raad van State niet meer te vragen voor de wetgeving in de materiele zin. Deze taak zou overgenomen worden door cellen van ambtenaren in elke federale overheidsdienst. Een dergelijk voorstel kan geplaatst worden in een historisch perspectief.

Zo'n historische positionering is het onderwerp van deze bijdrage. Daarin wordt eerst de periode vóór de Franse revolutie behandeld, vervolgens wordt aandacht besteed aan de Franse en Hollandse periode, om te eindigen met de evolutie sinds de Belgische onafhankelijkheid. Dit overzicht stopt in 1946, wanneer de Raad van State opnieuw werd ingericht.

II. De Raad van State vóór de Franse revolutie

Op 1 oktober 1531 vaardigde keizer Karel V de ordonnanties en instructies uit voor de drie grote regeerraden of collaterale raden, nl. de Raad van State, de Geheime Raad en de Raad van Financiën¹.

De Geheime Raad hielp de landvoogd(es) bij het opstellen en het uitvaardigen van de vorstelijke wetgeving. Deze raad speelde een voornamelijk rol bij de homologatie van de costumiere rechten. Hij organiseerde het toezicht op de naleving van de vorstelijke ordonnantiën en placcaten, alsook op de openbare orde, waarbij de Geheime Raad een beroep kon doen op provinciale en lokale ambtenaren.

¹ Voor een goede analyse van deze wetgeving raadplege men M. BAELDE, *De Collaterale Raden onder Karel V en Filips II (1531-1578). Bijdrage tot de geschiedenis van de centrale instellingen in de zestiende eeuw*, Brussel, 1965, 5-31.

Het werk van A. WALTHER, *Die Burgundischen Zentralbehörden unter Maximilian I und Karel V*, Leipzig, 1909, is hoewel verouderd nog bruikbaar.

De Raad fungeerde als het hoogste college van justitie: hij was bevoegd voor de organisatie en samenstelling van de lagere vorstelijke rechtbanken; hij kon hur administratieve en gerechtelijke bevoegdheden beïnvloeden door middel van opschortende maatregelen en gratieverleningen.

De Geheime Raad sprak zelf recht, o.m. inzake ketterij en majesteitsschennis, alsook in geschillen van bestuur. Ook vormen van "administratief beroep" behoorden tot de bevoegdheid van deze instelling².

We kunnen derhalve besluiten dat de Geheime raad zich duidelijk begaf op terreinen van de huidige Raad van State.

In het oude regime was de Raad van State in de (Zuidelijke) Nederlanden een facultatief adviescollege voor de vertegenwoordiger van de vorst, de landvoogd(es), de gouvernante of gouverneur-generaal. Deze kon wie hij/zij wou in de Raad van State ontvangen, in audientie of voor raadpleging en dit voor de meest uiteenlopende zaken. De vorstelijke vervanger(ster) besliste zelf over het samenroepen van de instelling en was van rechtswege het hoofd ervan.

Volgens de instructie van 1 oktober 1531 was de Raad van State bevoegd om de landvoogd(es) te adviseren in de "grote en belangrijkste materies, alsmede die welke de staat, het algemene regeringsbeleid, de vrede, veiligheid en verdediging" van de Nederlanden betroffen.

In andere aangelegenheden was de Raad niet bevoegd, tenzij "de zaak van zulk gewicht en belang zou zijn, dat de landvoogd(es) van oordeel is haar in de Raad te moeten behandelen"³.

Deze omschrijving is uiteraard vaag en algemeen. Daardoor was de Raad van State voor medezeggenschap bij het bestuur geheel afhankelijk van de persoonlijke inzichten, ingesteldheid en interpretatie van de landvoogd(es), evenals van de politieke omstandigheden.

² H. DE SCHEPPER, *Rechter en administratie in de Nederlanden tijdens de zestiende eeuw*, Amsterdam, 1981.

³ H. DE SCHEPPER, "De Raad van State in de landsheerlijke Nederlanden en zijn voortgang op gescheiden wegen, 1531-1588/1948", in *Raad van State – 450 jaar*, 's Gravenhage, 1981, 5-6.

Met de huidige Raad van State heeft deze instelling evenwel, ondanks zijn identieke benaming, geen of weinig affiniteit.

De door Karel V opgerichte Collaterale Raden bleven bestaan in de Zuidelijke Nederlanden na de scheiding. Ze haalden bijna het einde van het Ancien Régime. Keizer Jozef II voerde op 1 januari 1787 een radicaal nieuwe bestuursorde in, waarin alle bestaande centrale organen vervangen werden door één Koninklijk Algemene Regeerraad onder het voorzitterschap van de Gevolmachtigde Minister. Na de Brabantse revolutie van 1789 werden de Collaterale Raden, met inbegrip van de Raad van State, nog even hersteld tijdens de korte Oostenrijkse Restauratie, maar met de Franse verovering in 1794 verdwenen ze definitief⁴.

In de Noordelijke Nederlanden bleef na 1588 alleen de Raad van State bestaan, maar zijn invloed op het bestuur kan minimaal genoemd worden⁵.

III. De Raad van State onder Frans en Hollands bewind (1795-1830)

Op 1 oktober 1795 werden de Zuidelijke Nederlanden ingelijfd bij Frankrijk. Deze annexatie betekende dat deze nieuwe Franse gewesten vanuit Parijs bestuurd werden.

De eerste Franse grondwet van 1791 kende wel een "Conseil d'Etat", maar deze bestond uit de koning en zijn ministers. Hij oefende dan ook de uitvoerende macht uit.

De Convention schafte deze Raad van State af. De grondwet van het jaar III (1795), die ook van kracht werd in onze gewesten, kende evenmin een Raad van State.

De Franse revolutionairen hebben bovendien, in navolging van de verlichte filosofen, een strikte scheiding van de machten verdedigd en de praktijk van de zgn. "arrêts de

⁴ M. BAELE, "Les conseils collatéraux des anciens Pays-Bas, Résultats et problèmes, 1531-1794". *Revue du Nord*, 50, 1968, 203-212; L. DHONDT, "Politiek en institutioneel onvermogen 1780-1794 in de Zuidelijke Nederlanden", in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, IX, Haarlem, 1980, 139-159; L. DHONDT, "Van Ancien Régime naar "moderne" bureaucratie. De hervorming van het vorstelijk bestuursapparaat in 1787". *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 90, 1977, 430-456.

⁵ A. Th. VAN DEURSEN, "De Raad van State onder de Republiek 1588-1795", in *Raad van State - 450 jaar*, 47-91; H.J.A. MULDER, *De Raad van State. Historisch-staatsrechtelijke proeve van vergelijkende rechtsstudie*, 's Gravenhage, 1889, 5-23.

règlements", gewezen door de "Parlements" verworpen. Deze parlementen konden daarenboven koninklijke ordonnantiën weigeren. De "Constituante" richtte het "wetgevend référé" in, zodat de rechter de plicht had zich tot de wetgevende macht te wenden "toutes les fois qu'ils croiront nécessaires d'interpréter une loi". In diezelfde opvatting van de scheiding der machten werd elk conflict van administratieve aard aan de rechtbanken onttrokken⁶.

De absolute en wederzijdse onafhankelijkheid der machten was immers vooral beklemtoond voor de verhoudingen tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. Deze laatste had slechts de bevoegdheid om de misdrijven te bestraffen en de geschillen onder de burgers te beslechten. De geschillen waarin het bestuur betrokken was, werden door de overheid beslecht, nl. door het staatshoofd na advies van de "Conseil d'Etat". Op een lager niveau was de prefect bijgestaan door zijn raad, bevoegd.

Deze principiële stelling werd opgenomen in de (grondwettelijke) wet van 16-24 augustus 1790. Artikel 10 van titel II verbood de rechter op enerlei wijze, rechtstreeks of onrechtstreeks, deel te nemen aan de uitoefening van de wetgevende macht, terwijl artikel 12 bepaalde dat de rechterlijke macht gescheiden moest zijn van de bestuurlijke functies, zodat de rechters niet konden optreden tegen de administratieve organen.

De wet van 16 fructidor jaar III, gestemd door de Convention, bevestigde deze visie, maar voorzag niet in een Raad van State⁷.

Napoleon Bonaparte wijzigde de verhouding van de uitvoerende macht ten overstaan van de rechterlijke macht.

⁶ Wet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie.

Y.L. HUFTEAU, *Le référé législatif et les pouvoirs du juge dans le silence de la loi*, Brussel, 1965; J. GILISSEN, "Le problème des lacunes du droit dans l'évolution du droit médiéval et moderne", in Ch. PERELMAN (ed), *Le problème des lacunes du droit*, Brussel, 1968, 197-246.

⁷ H. VELGE, *Y a-t-il lieu de créer en Belgique une cour de contentieux administratif? Quelles devraient être sa compétence et son organisation?*. Brussel, 1935 (Mémoires publiés par l'Académie royale de Belgique. Classe des Lettres, 2e série, tome XXXVI), 9-10.

De grondwet van 22 frimaire jaar VIII (13 december 1799) richtte opnieuw een Raad van State op, die krachtens artikel 52 belast werd met het opstellen van de wetsontwerpen en de algemene reglementen, alsook bevoegd werd voor het oplossen van de bestuurlijke geschillen.

De beslissing van de Raad van State inzake het administratieve contentieux bleef evenwel louter adviserend. De raadsheren bereidden de beslissing voor en legden het voorstel voor aan de uitvoerende macht. De Eerste Consul, later de Keizer besliste door het voorgelegde besluit te tekenen.

In werkelijkheid werd de "Conseil d'Etat" het belangrijkste regeringsorgaan voor het beleid en het hoogste administratief gerecht. Het deed zelfs uitspraak inzake conflicten van attributiën.

De val van het keizerrijk in 1814 betekende logischerwijze het einde van dit gediensig keizerlijk instrument. De "Charte octroyée" van 1814 vermeldde dan ook geen Raad van State. Toch bleef deze instelling bestaan, weliswaar met afgeslankte bevoegdheden. De Raad van State behield min of meer de bevoegdheid als administratief rechter.

Vanuit liberale hoek werd veel kritiek geleverd op deze instelling. Het Franse dagblad "Le Constitutionnel" schreef op 7 november 1828: "Si l'existence d'un Conseil d'Etat est un fait incontestable, l'illégalité de son existence est un fait moins contestable encore; la Charte ne reconnaît comme conseillers de la Couronne que des ministres responsables, pour juges que des magistrats inamovibles... Ce corps n'est qu'une superfétation administrative, qu'un luxe inutile de plus de 500.000 francs".⁸

Ook de Grondwet van 1815 (art. 71) van het Koninkrijk der Nederlanden richtte een Raad van State op, in navolging van de grondwet van 1814 voor het (noordelijk) Verenigd Koninkrijk.

Een dergelijke raad was reeds voorzien in de "Schets ener Grondwet" van Gijsbert Karel van Hogendorp, de inspirator van de Nederlandse constituties.

⁸ J. GILISSEN, "Het probleem van de Raad van State in België in de XIX eeuw", in *Handelingen van het XXVIIe Vlaams Filologencongres*, Brussel, 1969, 193.

G.K. van Hogendorp sprak evenwel in zijn eerste versie over de "Geheime Raad" en later over de "Raad van Staten", maar het werd uiteindelijk de "Raad van State" vooral na tussenkomst van Van Maanen, de latere minister van justitie.

Deze Raad was in de grondwet van 1814 bevoegd voor "alle daden van de soevereine waardigheid"; volgens van Hogendorp waren daaronder alleen daden van wetgeving verstaan en "niet hetgeen tot de executieve behoort zoals het maken van vrede en oorlog".

In de grondwet van 1815 werd deze zinsnede vervangen door "de raad moet gehoord worden over alle ontwerpen van wetten en algemene maatregelen van inwendig bestuur". Bovendien werd toegevoegd dat "de koning de Raad kan horen in alle gevallen, waarin hij zulks nodig oordeelt" (art. 73). Hetzelfde artikel bepaalde wel dat de koning alleen beslist en zijn beslissingen ter kennis brengt van de Raad van State⁹; De rechterlijke macht had onder Willem I oorspronkelijk zijn volle bevoegdheid.

De wet van 16 juni 1816 verbood immers de administratieve overheden, overeenkomstig artikel 165 van de grondwet, bevoegdheidsconflicten te behandelen. Met het K.B. van 5 oktober 1822, het zgn. Conflictenbesluit kwam Willem I terug op de gehele bevoegdheid van de rechterlijke macht en onttrok hij aan de hoven en rechtbanken de behandeling van administratieve handelingen en bestuursgeschillen.

Voortaan nam de koning terzake een gemotiveerde beslissing na de Raad van State gehoord te hebben.

De Raad van State heeft derhalve in de periode 1815-1830 een grote rol gespeeld. Ze beïnvloedde de opstelling van de wetten en de besluiten, ook inzake zeer delicate aangelegenheden als godsdienst, onderwijs en taal. Hoewel het niet uitdrukkelijk in de grondwet voorzien was, werd de Raad van State na 1822 een belangrijk orgaan voor conflicten, waarbij de administratie betrokken was.

De Raad was bijgevolg een gediensstige steun voor de koning en oversteeg de wetgevende en rechterlijke macht ver in bevoegdheden.

⁹ W.F. PRINS, "De Raad van State, 1814-1862", in *Raad van State – 450 jaar*, 155-166.

De Belgische oppositie tegen Willem I was misnoegd over deze werking van de Raad van State. Vooral het conflictenbesluit werd aangeklaagd, o.m. door de Gerlache in de Staten-Generaal, ondanks het feit dat in de jaren 1823-1830 meer dan zestig besluiten tot vernietiging door de koning werden getroffen, dus tot toekenning van de bevoegdheid aan de rechtbanken¹⁰.

Een ander oppositielid, de liberaal Joseph Lebeau had ook scherpe kritiek op de almacht van de koning, maar aanvaardde wel het bestaan van een Raad van State omwille van zijn nuttige rol in de voorbereiding van de wetten en besluiten¹¹.

IV. De houding van de Belgische constituanten t.a.v. de Raad van State

De oppositie tegen Willem I beschouwde de Raad van State niet zozeer als een hulp bij de voorbereiding van de wetgeving of als een administratieve rechtbank, maar eerder als een machtsinstrument van de koninklijke almacht.

Daardoor en wellicht ook onder invloed van de Franse kritiek op deze instelling schafte de Tijdelijke Regering bij besluit van 16 oktober 1830 de Raad van State af¹².

Het al dan niet bestaan van deze instelling kwam verder niet meer ter sprake.

Noch de notulen van de Grondwetscommissie¹³ noch de handelingen van de Volksraad¹⁴ bevatten enige vermelding, tenzij een verklaring van de heer Jacques Coghen, administrateur-generaal van 's lands middelen, op 23 december 1830 ter gelegenheid van de bespreking van de begroting voor het jaar 1831. Hij zei dat

¹⁰ J. GILISSEN, *o.c.*, 194.

¹¹ J. LEBEAU, *Observations sur le pouvoir royal, ou examen de quelques questions relatives aux droits de la couronne dans les Pays-Bas*, Brussel, 1830.

¹² H. VELGE, *L'institution d'un conseil d'Etat en Belgique. Préparation des lois. Responsabilité des autorités publiques. Recours contre les excès du pouvoir*, Leuven, 1930, 25.

¹³ W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, Brussel, 1963 (Verhandelingen van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, XXV, n° 47).

¹⁴ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, (1830-1831)*, 5 delen, Brussel, 1844-1845.

dankzij de nieuwe grondwet geen budget voorzien moest worden voor een Raad van State, "een instelling die steeds overtollig is in een land met vertegenwoordigend stelsel en die zelfs gevaarlijk voor de openbare vrijheden zou kunnen zijn"¹⁵.

Het bestaan van een Raad van State bleek toen de normale uitwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid te belemmeren in de mate dat dergelijke instelling als regeringsraad zou optreden of aan de voorbereiding van de ontwerpen van wet zou deelnemen. De functie van administratieve jurisdictie bleek dan weer in strijd te zijn met het algemeen beginsel van de scheiding der machten en inzonderheid met de zelfstandigheid van de rechterlijke macht.

De Volksraad heeft inderdaad de onafhankelijkheid en de voorrang van de rechterlijke macht ten aanzien van de administratie uitgewerkt.

De Belgische grondwet van 7 februari 1831 legde immers grote nadruk op de algemene bevoegdheid van de gewone rechtbanken en de bevoegdheid van het Hof van Cassatie inzake bevoegdheidsconflicten.

Terwijl het principe van de scheiding der machten in het Franse interimaire recht ingegeven was door een groot wantrouwen ten opzichte van de rechterlijke macht werd dit trias politica-beginsel in onze grondwet opgenomen in de oorspronkelijke artikelen 24, 92, 93, 94, 106 en 107 uit wantrouwen jegens de uitvoerende macht.

De gewone rechtbanken werden uitsluitend bevoegd voor de geschillen over burgerlijke rechten, terwijl ze van rechtswege bevoegd zijn om de geschillen over politieke rechten te beslechten (art. 92). De wetgever kan evenwel deze laatste bevoegdheid aan bestuurlijke rechtscolleges toekennen (art. 93).

De gewone rechtbanken zijn bijgevolg de rechters van gemeen recht. Van hun algemene bevoegdheid kan slechts afgeweken worden van zodra de wetgever een administratief rechtscollege daartoe uitdrukkelijk bevoegd verklaard heeft.

¹⁵ E. HUYYTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, (1830-1831)*, deel 4, Pièces justificatives, n° 236, 471.

De grondwet van 1831 heeft de hoven en rechtbanken niet alleen bekleed met een zeer uitgebreide bevoegdheid, maar daarenboven nog aanvullende bevoegdheden toegekend aan de rechterlijke macht, zodat zij de haar opgedragen taak naar behoren kan vervullen.

We stippen in eerste instantie artikel 106 aan, dat het Hof van Cassatie de beslechting van de bevoegdheidsconflicten tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtscolleges toekende en dit in tegenstelling met de grondwet van het jaar VIII en het conflictenbesluit van 1822.

Ten tweede verwijzen we naar artikel 24 dat de immuniteit van de ambtenaren ophief. Dit artikel vereiste immers geen voorafgaandelijke toelating om een ambtenaar te vervolgen voor daden van zijn bestuur. In de Napoleontische wetgeving daarentegen was de toelating van de "Conseil d'Etat" nodig om een ambtenaar voor zijn bestuurlijke handelingen te vervolgen.

Tertio kan gewezen worden op artikel 107, dat de hoven en rechtbanken bevoegd verklaarde om de toepassing te weigeren van algemene, provinciale en gemeentelijke besluiten en reglementen, welke strijdig zouden zijn met de wet¹⁶.

Tenslotte kunnen we ook vermelden dat de constituanten veel vertrouwen had in een efficiënte controle van de wetgevende macht op de uitvoerende macht.

Voor wat de adviserende wetgevende taak van de Raad van State betreft, die met de afschaffing van dit orgaan uiteraard verdween, rekende de Volksraad in zijn revolutionaire naïviteit en idealisme ongetwijfeld op de inzet en de vaardigheden van de parlementsleden.

¹⁶ A. VAN DER STICHELE, "Administratieve rechtspraak in België", in *Honderdvijftig jaar rechtsleven in België en Nederland*, Leiden, 1981, 383-384; A. MAST, "De wordingsgeschiedenis van de Belgische Raad van State", in *Kwarteeuw Raad van State. Kritisch Onderzoek. Studiedag van de Vereniging van Oudstudenten van het Provinciaal Hoger Instituut voor Bestuurswetenschappen van Antwerpen*, Antwerpen, 1974, 14.

V. De eerste pogingen tot heroprichting van de Raad van State (1832-1858)

Vrijwel onmiddellijk na de afkondiging van de grondwet werd de heroprichting van de Raad van State voorgesteld. Meer dan honderd en tien jaar later, nl. bij de organieke wet van 23 december 1946 werd de Raad, grotendeels naar het Franse voorbeeld, opgericht.

Deze lange weg wordt vooral verklaard door het verzet, omwille van de grondwettelijke bepalingen, tegen de toekenning van een jurisdictionele bevoegdheid aan een hoog administratief hof. Daarom werd, in de eerste decennia van de Belgische onafhankelijkheid, de Raad van State eerder voorgesteld als een wetgevingsraad, die op wetgevend vlak een adviserende bevoegdheid zou bezitten.

Een dergelijke beperkte Raad zou in principe weinig problemen mogen kennen. Toch werden dergelijke voorstellen nooit gerealiseerd.

Het eerste voorstel tot oprichting van de Raad van State is een gevolg van de discussie over de herziening van de wetgeving inzake de mijnen, m.b. de instelling van een Mijnraad. De wet van 21 april 1810 had de mijnen onder de bevoegdheid van de Raad van State geplaatst. Het wetsontwerp hevelde deze bevoegdheden over naar een Mijnraad. De verslaggever senator de Gorge Legrand verdedigde in zijn tussenkomst de oprichting van een Raad van State als volgt: "Les mines ne sont pas le seul objet sur lequel ce corps (= Raad van State) avait à délibérer conformément aux lois existantes; il en est beaucoup d'autres qui devraient aussi lui être soumises.

Comment fera le Gouvernement lorsqu'il se présentera des questions de cette catégorie? La législature sera-t-elle appelée à voter une loi pour chacune d'elles, et une Commission sera-t-elle nommée chaque fois, avec le pouvoir de les résoudre, comme en propose de le faire pour ce qui se rapporte aux mines? Cela me paraît inévitable, si l'on veut ne pas laisser des questions indécises"¹⁷.

¹⁷ *Hand.* Senaat 25 mei 1832 (Moniteur belge 1832, n° 147).

De verslaggever verzette zich tegen een dergelijke stijging van het aantal commissies en meende dat, voor het behoud van de rechtseenheid en -zekerheid beter een Raad van State zou worden opgericht.

de Gorge-Legrand concretiseerde dit standpunt in zijn wetsvoorstel van 30 mei 1832 tot oprichting van een Raad van State¹⁸. Dit wetsvoorstel hield in dat enerzijds het advies van de Raad moest ingewonnen worden bij de opstelling van wetgeving en anderzijds, telkens de administratie dit nuttig achtte, zij het advies van de Raad kon inwinnen voor het uitvaardigen van reglementen en het nemen van contentieuze beslissingen.

In de memorie van toelichting schreef de Gorge-Legrand dat de grondwet "a laissé à l'empire des lois ordinaires, sur lesquelles les besoins variables de l'Etat, les moeurs, les circonstances exercent toujours une grande influence, de régler, suivant ces diverses occurrences, ce qui peut convenir à la position donnée dans laquelle on se trouve, sans toutefois heurter ou ébranler directement ou indirectement les grandes bases posées par le pacte fondamental.

C'est sans doute ainsi, qu'il s'est fait que notre Constitution n'a point parlé de Conseil d'Etat: elle n'a pas considéré qu'un tel Conseil était un point constitutionnel, une condition sine qua non, de la marche des pouvoirs établis par elle et de l'expédition des affaires... elle n'a pas proscrit semblable institution et que par conséquent elle l'a laissée dans le libre domaine des lois"¹⁹.

Senator de Gorge-Legrand verantwoordde derhalve de grondwettelijkheid van zijn voorstel met een impliciet beroep op het beginsel van de volheid van bevoegdheden van de wetgevende macht.

De Raad van State, zoals voorgesteld door de Gorge-Legrand, was een louter adviesorgaan voor de koning en de regering. Het advies inzake wetgeving was verplicht, terwijl inzake de administratieve aangelegenheden het advies facultatief bleef. De Raad werd vooral rond de koning uitgewerkt; deze kon trouwens als

¹⁸ *Gedr. St. Senaat 1831-1832, n°25.*

¹⁹ *Ibid.*

voorzitter optreden. Het voorstel van de Gorge-Legrand werd niet door het parlement behandeld.

Minister van Binnenlandse Zaken Charles Rogier kantte zich tegen het voorstel van de Gorge-Legrand, omdat het zijns inziens teveel leek op de Raad van State van vóór 1830. Hij was voorstander van een eerder beperkt orgaan, dat bij koninklijk besluit zou worden opgericht. Hij dacht in 1833 aan een raadgevend orgaan, een "Raad voor Wetgeving", waarin naast de raadsheren en auditeurs ook ministers en ministers van Staat zouden zetelen. De considerans van het ontwerpbesluit stelde "dat Onze Regering moet kunnen rekenen op raad en voorlichting vanwege specialisten die weten hoe aan de bij de Wetgevende Kamers in te dienen wetsontwerpen de hoogst mogelijke graad van volmaaktheid kan worden gegeven opdat de behandeling ervan sneller en vlotter verloopt"²⁰.

Het ontwerp van Rogier werd door alle ministers gunstig onthaald. Minister van Staat graaf de Theux, wiens advies ook gevraagd werd, stelde voor de bevoegheden uit te breiden tot de geschillen van bestuur en de Mijnsraad, alsook een oprichting bij wet²¹. Het K.B. werd nooit opgesteld. Bovendien werd het voorstel de Gorge-Legrand hernomen op 15 februari 1834 door graaf Duval de Beaulieu.

Het voorstel wees op het nut van een "Conseil d'Etat ou Conseil Administratif ou privé" – de naam deed er niet toe –, die vooral de gebrekkige voorbereiding van de wetten zou kunnen verbeteren. Het toonde zich geen voorstander van een grote jurisdictionele bevoegdheid.

De oprichting van deze wetgevingsraad werd omstandig, maar bondig geargumenteed in de toelichting bij het wetsvoorstel. We vermelden: "préparation meilleure des lois et réglements. Economie de temps pour tous (...). Ce conseil pourra suppléer à presque toutes les commissions spéciales (...). Il donnera de l'ensemble et de la fixité dans la marche de l'Administration et du Gouvernement (...). On trouvera,

²⁰ C. LAMBOTTE, *De Raad van State*, Heule, 1984, 33; H. VELGE, *L'institution d'un conseil d'Etat en Belgique*, 33.

²¹ X. CARTON DE WIART, *Le Conseil d'Etat*, Brussel, 1947, 505-506; H. VELGE, *L'institution d'un conseil d'Etat en Belgique*, 35-41.

dans la creation d'auditeurs, un encouragement, une école, un stage administratif, d'une nécessité reconnue (...)”²².

Het uitgebreide verslag van de senaatscommissie, opgesteld door senator de Haussy wees op het nut van een Raad van State bij het wetgevend werk: "... pour préparer ces immenses travaux, nous n'avons que quelques ministres, les uns définitifs, les autres intérimaires, qui, obligés de suivre les débats législatifs des deux Chambres, et constamment occupés d'ailleurs des soins et des détails des affaires de leurs Départements, n'ont ni la tranquillité d'esprit, ni le loisir nécessaires pour se livrer à de graves études et pour s'occuper de la préparation des lois”²³.

Het verslag wijst op dat vlak op "l'expérience fâcheuse des trois dernières années", en op "un vice essentiel, qui arrêta les progrès de notre législation, et entravait la marche du Gouvernement. Le mal est réel: ses conséquences funestes ne se font que trop sentir". De verslaggever besluit: "il importe d'y apporter un prompt remède”²⁴.

De Haussy onderzocht vervolgens de grondwettelijkheid van een Raad van State en meende dat, zolang de bevoegdheden adviserend bleven, de instelling overeenkomstig de grondwet zou functioneren. Hij kantte zich bovendien tegen elke vorm van administratief contentieux voor deze Raad wegens strijdigheid met de artikelen 92 en 93 van de grondwet.

Het argument dat de grondwet geen Raad van State voorzag en derhalve deze instelling ongrondwettelijk zou zijn, werd verworpen door enerzijds te verwijzen naar de volheid van bevoegdheid van de wetgevende macht en anderzijds door Frankrijk aan te halen, waar de Raad van State, hoewel niet vermeld in de grondwet, door de wet was bevestigd.

Het verslag sprak zich ook uit voor de benaming Raad van State; een "Conseil Administratif" of een "Conseil de législation" was immers niet toepasselijk want "ils ne représentent chacun qu'une partie des attributions conférées à ce Conseil qui sera appelé tout à la fois à éclairer le Gouvernement dans l'exercice de son pouvoir

²² *Gedr. St. Senaat 1833-1834*, n° 19.

²³ *Gedr. St. Senaat 1833-1834*, n° 27, 1 (*Moniteur Belge* 4 april 1834).

²⁴ *Ibid.*

administratif, comme dans l'exercice du pouvoir législatif qu'il partage avec les deux grands corps de l'Etat"²⁵. Ook hier werd het Franse voorbeeld ingeroepen.

Volgens de commissie moest de nieuwe instelling worden: "un corps permanent, composé d'hommes probes et savants, d'hommes spéciaux et laborieux qui, dans le silence du cabinet, étrangers à tout parti et à tout entraînement politique, s'occuperaient de la préparation des travaux législatifs que le gouvernement voudrait soumettre aux Chambres, des réglemens d'administration publique qui devraient être faits pour l'exécution des lois, et qui donneraient enfin leur avis dans toutes les circonstances où il conviendrait au Gouvernement de les consulter"²⁶.

de Haussy eindigde zijn verslag met een opsomming van niet minder dan twaalf voordelen, die de Raad van State zou meebrengen. Hierbij worden de argumenten van Duval de Beaulieu grotendeels overgenomen en uitgewerkt²⁷.

Voor de bespreking in de plenaire vergadering van de Senaat vroeg de minister van justitie J. Lebeau een juridisch advies aan de heer I. Plaisant, advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie. Deze magistraat verwierp de idee dat een Raad van State ongrondwettelijk zou zijn. Hij verdedigde integendeel een uitgebreide bevoegdheid, o.m. de regeling van bevoegdheidsgeschillen, de nietigverklaring van onwettelijke administratieve akten, het instellen van een beroep tegen de onbevoegdheid en machtsoverschrijding vanwege de administratie. Dit advies werd evenwel niet openbaar gemaakt²⁸.

Toch heeft Lebeau tijdens de plenaire bespreking van het wetsvoorstel in de senaat op 1 mei 1834 zich meer dan waarschijnlijk gesteund op dit advies, toen hij het nut en de grondwettelijkheid van de Raad van State verdedigde: "Vous voyez bien que de la simple rédaction des lois promises par la constitution résulte déjà la nécessité d'un conseil qui s'en occupe exclusivement. Vous obtiendrez par cette création des réglemens d'administration, une sage application des lois sur les mines, des lois sur la milice, etc."²⁹.

²⁵ *Ibid.*, 5.

²⁶ *Ibid.*, 2.

²⁷ *Ibid.*, 9-10.

²⁸ H. VELGE, *L'institution d'un conseil d'Etat en Belgique*, 47-53.

²⁹ *Parl. Hand.* Senaat 1833-1834, zitting van 1 mei 1834 (*Moniteur Belge* 3 mei 1834, n° 123).

De minister van justitie suggereerde trouwens een uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad van State met de behandeling van het beroep tegen beslissingen inzake mijnen en militie, alsook met een nietigverklaring van beslissingen van de gemeentebesturen en provincieraden³⁰.

De bespreking in de senaat verliep moeizaam. De tegenstanders waren niet geheel overtuigd van de grondwettelijkheid van de nieuwe instelling, maar legden vooral de klemtoon op de hoge kosten die een dergelijk orgaan zou meebrengen. Enkelens zagen een oplossing eerder in een betere organisatie van het wetgevende werk binnen het parlement. Anderen vreesden dat de kamers aan gezag zouden inboeten. Graaf de Robiano drukte deze vrees als volgt uit: "Si le conseil d'état doit être utile, fermez les deux chambres et inscrivez sur la porte: maison à louer"³¹.

Alle argumenten, die tijdens de parlementaire bespreking vóór en na de tweede wereldoorlog gebruikt werden, waren in feite reeds aanwezig in deze eerste discussie rond de Raad van State. Op 5 mei 1834 werd de tekst, zoals gewijzigd door de senaatscommissie en enigszins geamendeerd in de senaat, met 15 ja, 10 neen en 2 onthoudingen goedgekeurd³².

De Kamer van Volksvertegenwoordigers toonde zich niet gehaast om het wetsvoorstel te bespreken. Tien jaar later nl. op 29 maart 1844 legde S. Fleussu zijn verslag neer. De Middenafdeling bestudeerde het wetsvoorstel betreffende de oprichting van een Raad van State vanuit drie aspecten, nl. de grondwettelijkheid, de onverenigbaarheid met de ministeriële verantwoordelijkheid en het nut van een dergelijke raad.

De commissie meende dat "si le projet d'un Conseil d'Etat lui attribuit une consistance politique, s'il lui donnait une existence politique, s'il avait le caractère d'une institution nouvelle, demandant à prendre place dans le cercle des institutions déterminées par la Constitution, nul doute qu'un tel projet ne dût être repoussé du chef d'inconstitutionnalité"³³.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Parl. Hand.* Senaat 1833-1834, zitting van 24 april 1834 (*Moniteur Belge* 25 april 1834, n° 115).

³² *Parl. Hand.* Senaat 1833-1834, zitting van 5 mei 1834 (*Moniteur Belge* 6 mei 1834, n° 126).

³³ *Gedr. St. Kamer* 1843-1844, n° 80, 3.

De commissie verwees naar de artikelen 24, 28, 30, 31, 94 en 106 van de grondwet, waardoor de rechterlijke en wetgevende macht werden bekleed met bevoegdheden, die de nieuwe instelling zou kunnen beperken. Nochtans erkende de commissie de beperkte bevoegdheid van het op te richten orgaan: "Il ne l'érige point en une autorité indépendante, ayant le pouvoir de proposer ou d'exécuter. Ce n'est à vrai dire qu'un bureau de rédaction, un bureau de consultation, auquel le Gouvernement s'adresse, quand il le juge à propos, dont il accepte le travail et les avis, sous la réserve de se les approprier, de les modifier, de les répudier à volonté"³⁴. Omwille van deze beperkte mogelijkheden trok de verslaggever het nut van een dergelijke instelling in twijfel: "on perd de vue qu'il y a dans chacun de ces départements une armée d'employés dont les chefs, rompus aux affaires et tenus au courant des besoins du service, par leurs occupations quotidiennes, sont mieux en position d'éclairer le Gouvernement et sur l'opportunité d'une loi, et sur les décisions à prendre, qu'une commission qui, isolée au milieu des services publics, n'a avec chacun d'eux que des rapports indirects et passagers"³⁵.

De verslaggever besloot "qu'un Conseil d'Etat, formé sur les bases du projet, ne serait point entaché d'inconstitutionnalité, mais que sa création n'est point indispensable, et que l'utilité de ce nouveau rouage n'est point assez clairement démontrée pour en décréter l'admission"³⁶.

Het wetsvoorstel kwam nooit op de agenda van de plenaire vergadering van de Kamer. De kamerontbinding van 1848 betekende het definitieve einde van het wetsinitiatief³⁷.

Charles Rogier, minister van binnenlandse zaken, bracht in 1853 voor een tweede maal de oprichting van een Raad voor Wetgeving in de ministerraad.

Dit raadgevend orgaan zou onder de leiding van het ministerie werken en volgens de geest van de regering. Het ontwerp werd voorgelegd aan een commissie waarvan de Theux en d'Anethan deel uitmaakten. Zij stelde een reeks wijzigingen voor. De

³⁴ *Ibid.*, 4.

³⁵ *Ibid.*, 7.

³⁶ *Ibid.*, 9.

³⁷ H. VELGE, *L'institution d'un conseil d'Etat en Belgique*, 57.

ministerraad kwam evenwel niet tot een consensus en besloot de oprichting van een Raad van State over te laten aan een parlementair initiatief.

Sommige ministers vonden het aantal leden onvoldoende en waren voorstanders van de oprichting van beperkte comités binnen elk ministerie. Enkele ministers waren bevreesd voor de kostprijs van de instelling. De ministers waren het ook oneens over het al dan niet toekennen van de onafhankelijkheid aan de raadsheren van State³⁸.

Het parlementair initiatief kwam van senator baron d'Anethan, die op 26 februari 1855 samen met prins de Ligne, J. Forgeur en J. Savart een wetsvoorstel indiende tot oprichting van een "comité consultatif de législation et d'administration".

In de toelichting hoopten de auteurs dat deze raad zou verstrekken "de l'ensemble et du style aux projets soumis aux Chambres, un caractère qui ne leur a que trop souvent manqué". Artikel twee bepaalde de bevoegdheid van het comité, nl. advies geven aan de ministers, wanneer dit gevraagd werd, alsook de voorbereiding van de wetten en besluiten. De leden mochten zich daarbij evenwel niet uitspreken over de opportuniteit noch de politieke aspecten van de voorstellen³⁹.

De verenigde commissies van Binnenlandse Zaken en Justitie hebben in het verslag, waarin de sinds 1832 gebruikte argumenten werden hernomen, de goedkeuring voorgesteld⁴⁰.

De regering, vooral P. de Decker, minister van Binnenlandse Zaken en A. Nothomb, minister van Justitie, waren gekant tegen het wetsvoorstel. Ze vreesden dat een onafhankelijke raad een hinderpaal zou zijn voor het regeringswerk en dat politieke tussenkomst van de raadsheren niet te vermijden was. Toch keurde de senaat het wetsvoorstel d'Anethan met 18 stemmen voor, 15 neen en 1 onthouding goed⁴¹.

De ontbinding van het parlement deed het wetsvoorstel vervallen. Tot de eerste wereldoorlog werd geen nieuw initiatief binnen het parlement genomen.

³⁸ *Ibid.*, 57-60.

³⁹ *Gedr. St. Senaat 1854-1855*, n° 34.

⁴⁰ *Gedr. St. Senaat 1854-1855*, n° 60, 250-251.

⁴¹ H. VELGE, *L'institution d'un conseil d'Etat en Belgique*, 61-64.

VI. De doctrinale strijd (1850-1911)

Vanaf het midden van de negentiende eeuw was het vraagstuk van het al dan niet oprichten van een Raad van State vooral een zaak van de rechtsleer, waarbij de evolutie van de rechtspraak met betrekking tot de administratieve geschillen ongetwijfeld invloed heeft uitgeoefend.

De grondwet had de voorrang van de rechterlijke macht t.o.v. de administratie ingevoerd. Artikel 106 verleende immers aan het Hof van Cassatie – en niet aan de koning of aan een Raad van State – het recht uitspraak te doen over alle conflicten van attributiën, terwijl artikel 107 aan hoven en rechtbanken de bevoegdheid geeft niet alleen de wettigheid van de handelingen van de administratie, maar zelfs de legaliteit van alle algemene, provinciale en gemeentelijke besluiten te beoordelen.

De rechterlijke macht maakte evenwel onvoldoende gebruik van deze bevoegdheden. Onder invloed van de Franse rechtsleer en rechtspraak pasten de Belgische rechters de in Frankrijk sinds 1791 ingevoerde scheiding van de administratieve en de gerechtelijke functies toe, met alle (negatieve) gevolgen voor de rechtsonderhorigen.

De (vroegere) toegekende bevoegdheden aan de Raad van State werden naar bijzondere (tijdelijke) organen overgeheveld. Zo werd o.m. op 2 mei 1837 de Mijnraad opgericht. Ch. Rogier had bij K.B. van 15 mei 1858 een "Comité voor advies inzake wetgeving, algemeen bestuur en administratieve geschillen" opgericht in de schoot van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, terwijl bij KB. van 10 oktober 1879 een "Adviescomité voor algemene administratie en administratieve geschillen" bij het Ministerie van Openbare Werken werd ingericht. Dit adviescomité had tot taak de wetten en de algemene reglementen te harmoniseren, de princiepsbeslissingen van het departement te verzamelen en algemene richtlijnen op te stellen inzake het contentieux⁴². Nadien volgden de andere departementen.

Dergelijke raden en commissies leverden een gedeeltelijke oplossing: ze produceerden betere teksten, maar de coördinatieproblemen bleven bestaan.

⁴² B.S. 11 oktober 1879.

Eduard Ducpétiaux publiceerde in 1859 een brochure, waarin hij de slechte werking van de Belgische administratie aankloeg. Als mogelijke remedie verdedigde hij een betere opleiding van de ambtenaren, alsook de oprichting van een "Conseil central de legislation", die als adviserend orgaan voor een betere wetgeving zou kunnen zorgen⁴³.

De redactie van het tijdschrift "Revue de l'administration" ondersteunde de wetgevende initiatieven voor een betere wetgeving en vroeg herhaaldelijk een Raad van State op te richten⁴⁴.

In dezelfde periode verschenen ook in de kranten bijdragen, waarin de oprichting van een Raad van State werd verdedigd met een uitgebreide argumentatie. We vermelden een artikel van de arrondissementscommissaris van Luik Flechet in *La Meuse* van 13 januari 1857⁴⁵.

Vooraf in de laatste twee decennia van de negentiende eeuw werd een heftige pennenstrijd gevoerd tussen voor- en tegenstanders van een Raad van State.

Daarbij ontpopte Edmond Picard zich als een vurig pleitbezorger van een Raad van State.

In de inleiding van deel I van de *Pandectes belges* schreef deze briljante jurist: "Il faut avouer, chose à la fois triste et grave, que c'est la confection de la loi qui, chez nous, est livrée surtout aux aventures et à l'insuffisance.

Certes, des commissions éclairées l'élaborent; mais que subsiste-t-il la plupart du temps de leur oeuvre après qu'elle a passé par cet appareil concasseur et triturateur que l'on nomme pouvoir législatif?... nos chambres législatives sont, en majorité composées d'hommes incompetents en matière de droit et obeisant chaque jour

⁴³ E. DUCPÉTIAUX, *L'étude sur la réforme administrative*, Brussel, 1859. Opnieuw uitgegeven door de *Revue internationale de sciences administratives*, Brussel, 1955, XXIX, 584-585.

⁴⁴ X., "De l'établissement d'un Conseil de Législation et d'Administration", *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1854, I, 787-806; V. DEFOOZ, "De l'organisation administrative", *ibid.* 1855, II, 199-202; X., "De l'établissement d'un Conseil de Législation et d'Administration" *ibid.* 1856, III, 537-546.

⁴⁵ FLECHET, "De la création d'un Conseil d'Etat", *La Meuse* 13 januari 1857.

davantage, même dans les lois privées, à un esprit de parti qui gâte les travaux les mieux préparés..."⁴⁶.

In zijn in 1881 gepubliceerde brochure "Confection vicieuse des lois" zette hij zich af in heftige bewoordingen tegen de wijze van opstelling van de wetten en verklaarde hij zich voorstander van de oprichting van een wetgevingsraad⁴⁷.

Edmond Picard verdedigde ook sterk de oprichting van administratieve rechtscolleges naar Frans model. In 1880 schreef hij "Que penserait-on surtout si l'on savait que les garanties considérées comme les plus indispensables devant les juridictions ordinaires font défaut dans ce nouveau domaine (nl. het administratieve) et qu'il apparait comme une contrée en friche, sans limites et sans chemins, où règnent l'arbitraire et le bon plaisir, n'ayant pour frein que la bonne volonté, l'intelligence et l'équité toujours fragiles de ceux qui ont pour mission d'y rendre la justice"⁴⁸.

Daarom was een administratief rechtscollege onontbeerlijk: "Notre législation ne présentera une unité sérieuse et un ensemble solide au point de vue du pouvoir de juger et des garanties qui en résultent pour les droits de tous, que lorsque la juridiction administrative, dans toutes ses applications et à tous ses degrés aura la cohésion et l'harmonie de nos tribunaux habituels"⁴⁹.

In de juridische tijdschriften verschenen talrijke bijdragen omtrent de mogelijke oprichting van een Raad van State, waarbij de administratieve jurisdictie van deze instelling steeds meer op de voorgrond trad.

We vermelden bij de voorstanders o.m. Albert Van Zuylen "qu' à mon avis, notre pays n'aurait qu'à gagner à voir confier à un Conseil d'Etat, la juridiction administrative suprême; – que les arrêts rendus par ce corps présenteraient plus de

⁴⁶ E. PICARD, "Introduction," in *Pand. b.*, deel I, Brussel, 1878, XV.

Overgenomen in *B.J.* 1878, 36, 1224.

⁴⁷ E. PICARD, *De la confection vicieuse des lois en Belgique et les moyens d'y remédier*, Brussel, 1881, 155 p.

⁴⁸ E. PICARD, "Introduction. Des juridictions administratives", *Pand. b.*, deel IV, Brussel, 1880, XLV.

⁴⁹ *Ibid.*, LV.

garanties de bonne justice, que les décisions de nos juridictions administratives actuelles..."⁵⁰.

Bij de tegenstanders verwijzen we naar Firmin Vanden Bosch, die op de vraag of een Raad van State nuttig is "catégoriquement non" antwoordde. Hij zag eerder heil in een verbetering van de werking van de bestaande wetgevingscomités. Een mogelijke administratieve geschillenregeling als bevoegdheid wenste hij zelfs niet te onderzoeken⁵¹.

Ook op het politieke terrein verschenen opiniestukken. Zo verdedigde Raymond de Kerchove in het katholieke tijdschrift *La Revue générale* de oprichting van de Raad ten einde betere wetten te verkrijgen en een grotere eenheid in de interpretatie van het administratief recht te bereiken⁵², terwijl de katholieke volksvertegenwoordiger Charles Woeste zich heftig kante tegen een Raad van State omdat "il n'y avait place, dans notre organisation politique, pour un Conseil d'Etat"⁵³.

VII. Nieuwe parlementaire initiatieven: de geesten rijpen langzaam en moeizaam (1910-1930)

In het laatste kwart van de negentiende eeuw liet zich de noodzaak aan een adequate rechtsbescherming meer en meer voelen, dit als gevolg van de toenemende overheidstussenkomst in het maatschappelijk leven.

Ondanks het feit dat de grondwet hen ruime bevoegdheden had toegekend, boden de rechtscolleges de burger geen of onvoldoende bescherming tegen het optreden van de overheid. De rechterlijke macht weigerde onder Franse invloed in grote mate zaken te behandelen waarbij de overheid betrokken partij was.

⁵⁰ A. VAN ZUYLEN, "De l'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique. Conférence du Jeune Barreau d'Anvers. Séance solennelle de rentrée du 10 novembre 1879", *B.J.* 1880, XXXVIII, 162-193; citaat is te vinden op p. 192.

⁵¹ F. VANDEN BOSCH, "Contre l'institution d'un Conseil d'Etat législatif. Conférence au Jeune Barreau de Gand. Séance solennelle de rentrée du 4 novembre 1890", *J.T.* 1890, IX, col. 1201-1214.

⁵² R. DE KERCHOVE, "De l'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique", *La Revue générale*, XXXII, 1880, 463-475.

⁵³ Ingezonden brief "De la création en Belgique d'un Conseil d'Etat", *B.J.* 1890, 48, 1438-1440.

De hoven en rechtbanken verklaarden zich immers enkel bevoegd voor geschillen tussen burgers onderling of tussen burgers en overheid, handelend als privaatrechtelijke persoon. Voor geschillen, waarin de overheid als publiekrechtelijke persoon, bekleed met het *ius imperii*, optrad, verklaarden de rechters zich onbevoegd. Daardoor stond de burger vaak zonder enige rechtsbescherming tegen de overheid.

Deze vaststelling bracht advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie Raymond Janssens in 1902 er toe op zijn beurt te pleiten voor de instelling van een Wetgevingsraad, waaraan hij, naast een adviserende bevoegdheid op wetgevend gebied, ook een adviserende taak wou geven inzake geschillenregeling. Deze Wetgevingsraad zou, volgens hem, een advies moeten opstellen over een eventuele oplossing, die voor opmerkingen zou worden overgemaakt aan de belanghebbende partijen. Op basis van deze reactie kon de overheid uiteindelijk beslissen⁵⁴.

Het vraagstuk van de oprichting van een Raad van State was in 1910 het thema van het "Internationaal congres van de administratieve wetenschappen" te Brussel. Eminente juristen zoals Léon Duguit verduidelijkten de werking van de Franse Conseil d'Etat en wezen op het belang van dit administratief rechtscollege voor de rechtsonderhorigen.

De Belgische deelnemers waren verdeeld: sommigen verdedigden de oprichting van een Raad van State naar Frans model (o.m. O. Orban, hoogleraar te Luik, P. Eeckhout, hoogleraar aan de Gentse universiteit, alsook E. Picard); anderen kozen eerder voor een uitbreiding van de bevoegdheid van de rechterlijke macht (Van der Smissen, professor aan de Luikse universiteit)⁵⁵. Ook P. Errera sprak zich uit, in een rectorale openingsrede, voor deze laatste oplossing⁵⁶.

⁵⁴ R. JANSSENS, "De l'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique" (Openingsrede uitgesproken op 1 oktober 1902 in het Hof van Cassatie), *J.T.* 1902, XXI, 1019-1029.

Opmerkelijk is dat dit voorstel eigenlijk niet deel uitmaakte van zijn mercuriale, maar slechts opgenomen werd in een toegevoegde nota bij publicatie (col. 1027)

⁵⁵ *Congrès international des Sciences administratives de Bruxelles*, Brussel, 1910, Section 1, Rapports, deel III, groupe I, n° 4 (DUGUIT).

Ibid., Compte rendu de la troisième section, 38-44 (PICARD); 36 (VAN DER SMISSEN).

⁵⁶ P. ERRERA, "Pour nos libertés", *J.T.* 1910, XXIX, 1177-1188; 1193-1204; 1205-1220; 1237-1244; 1253-1264 (zie inzonderheid 1259). Academische openingsrede, uitgesproken op 17 oktober 1910 aan de Université Libre de Bruxelles.

In 1911 publiceerde R. Marcq een juridische studie, waarin de aansprakelijkheid van de overheid vanuit doctrinaal oogpunt werd belicht. Marcq opteerde in eerste instantie voor een behandeling door de gewone rechtbanken, maar verzette zich in subsidiaire orde niet tegen de inrichting van een administratief contentieux; integendeel⁵⁷!

Ook M. Bourquin sprak zijn voorkeur uit voor de oprichting van een administratief rechtscollege⁵⁸.

Deze discussie bracht de problematiek opnieuw onder de aandacht van parlement en regering. Bij de bespreking van de begroting van het Ministerie van Justitie verdedigde senator Berryer, verslaggever, de oprichting van administratieve rechtbanken: "L'absence d'un contentieux administratif bien organisé se traduit trop souvent par une lésion définitive d'intérêts et de droits tout aussi dignes de respect que les droits sur lesquels statuent les tribunaux. Elle aboutit à un arbitraire sans contrôle, à des décisions très graves sans recours possible, prononcées sans débats, sans contradiction, sans garantie de procédures et, dans plus d'une circonstance à de véritables dénis de justice..."

Cette institution nouvelle aurait, avec beaucoup d'autres, l'avantage énorme de débarrasser les tribunaux de nombreuses questions de compétence et d'exceptions de séparation des pouvoirs⁵⁹.

Minister van Justitie H. Carton de Wiart stelde op 3 december 1911 bij Koninklijk Besluit een Wetgevingsraad in bij het Ministerie van Justitie. Deze raad was echter alleen bevoegd voor dat ministerie, terwijl de bestaande adviesraden en de Mijnraad bleven bestaan, zodat er van een centrale gecoördineerde advisering geen sprake was. De "Raad van Wetgeving" kreeg als opdracht advies te verstrekken over alle belangrijke materies m.b.t. de administratie van justitie, de toepassing of de verbetering van wetten, en dit op verzoek van de minister. Het doel was de taak van het departement justitie te vergemakkelijken in de voorbereiding van het wetgevend

⁵⁷ R. MARCQ, *La responsabilité de la puissance publique*, Parijs, 1911.

⁵⁸ M. BOURQUIN, *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative de Belgique*, Brussel, 1912.

⁵⁹ *Gedr. St. Senaat 1909-1910*, zitting van 26 april 1910, n° 57, 3-4. Hij herhaalde zijn pleidooi voor een Raad van State in de plenaire vergadering van 6 mei 1910, *Parl. Hand. Senaat 1909-1910*, 488-489.

werk, evenals in het onderzoek van de kiese rechtsvraagstukken, die het op te lossen heeft⁶⁰.

Deze "Raad van Wetgeving" zou bestaan uit "d'hommes éclairés et d'une autorité reconnue dans les matières du droit", wat grotendeels bevestigd wordt door het benoemingsbesluit. Voorzitter werd Adolphe Prins (ULB), ondervoorzitter Van Biervliet; onder de leden vermelden we Henri Velge (adjunct-secretaris), Jean Servais (raadsheer Hof van Cassatie), Edmond Picard, Vauthier (ULB) en Nerincx (KUL).

Deze "Raad van Wetgeving", die de feitelijke voorloper van de afdeling wetgeving van de Raad van State kan genoemd worden, heeft, ondanks zijn beperkte mogelijkheden, goed werk geleverd. Deze raad gaf immers advies bij vele wetten, verfiende een aantal teksten en ontwikkelde een documentair systeem op het vlak van de wetgeving⁶¹.

Minister Carton de Wiart vroeg aan deze "Raad van Wetgeving" een voor-ontwerp van wet op te stellen inzake de aansprakelijkheid van de overheid. Dit voor-ontwerp, opgesteld door een subcommissie met H. Velge als secretaris, voorzag in de oprichting van een administratief hof, belast met het behandelen van klachten van de burgers tegen de overheid. In een tweede voor-ontwerp regelde de Raad de organisatie van dit Hof voor administratieve geschillenregeling.

Wanneer de eerste wereldoorlog in augustus 1914 uitbrak, had de regering deze voorontwerpen evenwel nog niet goedgekeurd⁶².

Na de Eerste Wereldoorlog speelde de regering met de idee om ook de toenmalige artikelen 25, 105 en 106 van de grondwet te herzien, ten einde een Raad van State op te richten en op deze wijze de burgers beter te beschermen tegen mogelijk machts-misbruik van de overheid.

Uiteindelijk kwam de regering op haar standpunt terug en werd geen Raad van State in de grondwet opgenomen⁶³.

⁶⁰ B.S. 7 december 1911.

⁶¹ Raadpleeg terzake M. VAN DAMME, *Raad van State, afdeling wetgeving*, Brugge, Die Keure, 1998.

⁶² H. VELGE, *Y a-t-il lieu de créer en Belgique une cour de contentieux administratif?*, 29-31.

Deze voorstellen tot herziening van de grondwet en de mogelijke oprichting van een Raad van State hebben ongetwijfeld bijgedragen tot een gewijzigde houding van de rechterlijke macht. De vrees dat de bestaande hoven en rechtbanken een belangrijk deel van hun bevoegdheid zouden kunnen verliezen ten voordele van nieuw op te richten gerechtelijke instanties enerzijds en de bezorgdheid een deel van haar bevoorrechte voorrangpositie kwijt te spelen anderzijds, hebben zonder twijfel bijgedragen tot de belangrijkste kentering in de rechtspraak van het Hof van Cassatie inzake overheidsaansprakelijkheid.

Het arrest Flandria van 5 november 1920⁶⁴ laat het onderscheid vallen tussen de overheid handelend als particulier en de overheid handelend als overheid. Voortaan aanvaardt het Hof van Cassatie het beginsel van de aansprakelijkheid van de overheid en van het rechterlijk toezicht op elk overheidsoptreden.

Advocaat-generaal Paul Leclercq had in zijn conclusie, die het arrest voorafging, sterk gewezen op het duidelijk verschil tussen de Franse en Belgische opvatting van de scheiding der machten. Dat onderscheid was ook uitvoerig uiteengezet in het in 1920 verschenen boek van Louis Wodon, toenmalig raadgever van de koning en secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, waarin hij pleitte voor een uitbreiding van de bevoegdheid van de gewone rechtbanken en zich derhalve kante tegen de oprichting van een Raad van State⁶⁵.

De nood aan een Raad van State werd na het Flandria-arrest minder dringend. Bijgevolg was de rechtsleer in de twintiger jaren terzake weinig actief. De minachting voor de Raad van State werd wel bijna onverholen uitgesproken door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie Paul Leclercq in zijn openingstoespraak van 1928. Paul Leclercq vond het begrip administratieve geschillen nutteloos en het administratief recht onbestaande. Misprijzend haalde hij uit naar de Raad van State:

⁶³ *Gedr. St. Senaat 1938-1939*, n° 80. Verslag van de verenigde commissies van Justitie en Binnenlandse Zaken belast met het onderzoek van het wetsontwerp strekkende tot oprichting van een Raad van State, 211.

⁶⁴ *Pas.* 1920, I, 193-240.

⁶⁵ L. WODON. *Le contrôle juridictionnel de l'Administration et la responsabilité des services publics en Belgique*. Brussel, 1920.

"ce cadavre qu'on a beau tuer; il renaît des poussières administratives comme le Phénix de ses cendres"⁶⁶.

Op dat ogenblik was het nochtans duidelijk dat het Flandria arrest niet alle problemen i.v.m. overheidsaansprakelijkheid had opgelost.

VIII. De (lange) rechte lijn (1930-1946)

Het Flandria-arrest gaf immers geen oplossing voor de vraag hoe de overheid voor de uitoefening van een discretionaire handeling aansprakelijk kon worden gesteld. De rechtspraak beperkte oorspronkelijk zijn wettigheidstoezicht in belangrijke mate tot loutere vormgebreken en bevoegdheidsproblemen.

Om dit te verhelpen groeide het besef dat aan de eisen van een behoorlijke rechtsbescherming niet alleen kon worden voldaan door de hoven en rechtbanken, maar dat er een Raad van State moest opgericht worden. Dit administratief rechtscollege zou bevoegd zijn om administratieve beslissingen te vernietigen, alsook voor geschillen aangebracht voor vergoeding. Wat deze laatste bevoegdheid betreft werd de vraag gesteld of het een beslissings-, dan wel en adviesbevoegdheid zou zijn.

De toekenning van jurisdictionele macht aan wat later de afdeling Administratie van de Raad van State zal worden, was en bleef het voorwerp van geanimeerde discussies. De op te dragen bevoegdheden aan de afdeling Wetgeving daarentegen hebben na de eerste Wereldoorlog geen controverses meer veroorzaakt.

De discussie startte opnieuw in 1930 toen Henri Velge, de vroegere adjunct-secretaris van de "Raad van Wetgeving" binnen het Ministerie van Justitie en als dusdanig betrokken bij het voorontwerp van wet in 1912, zijn boek publiceerde met als titel "L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique: Préparation des lois. Responsabilité des autorités publiques. Recours contre les excès de pouvoir".

⁶⁶ P. LECLERCQ, "Propos constitutionnels. Discours prononcé par P. Leclercq, procureur général, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, le 15 septembre 1928", *B.J.* 1929, 87, 177.

Op 15 mei 1930 diende graaf Henry Carton de Wiart onder invloed van dit boek een wetsvoorstel strekkende tot instelling van een Hof voor geschillen van bestuur in bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers⁶⁷. Vier ministers van staat, behorend tot de drie grote partijen, ondertekenden dit wetsvoorstel mee⁶⁸.

Na de verkiezingen van 1932, die het eerste voorstel deden vervallen, diende Carton de Wiart zijn voorstel een tweede maal in, nl. op 26 januari 1934⁶⁹.

Verscheidene juridische associaties en politieke leiders spraken zich eveneens uit voor de oprichting van een Raad van State⁷⁰. Ook koning Albert schreef op 3 januari 1934 een brief aan Eerste Minister Ch. de Broqueville, waarin hij pleitte voor de oprichting van een hoger administratief rechtscollege: "nous n'avons en Belgique ni tribunaux administratifs, ni Cour du contentieux administratif; c'est une lacune de nos institutions nationales". Hij beschouwde deze leemte als "en verité la cause profonde des difficultés dont il importe de sortir en ce moment"⁷¹.

Op 29 oktober 1936 diende Carton de Wiart een derde wetsvoorstel in, dat in feite een herziene en uitgebreide versie was van zijn eerste voorstel van 1930.

Zijn Raad van State was eigenlijk slechts een "Hof voor Geschillen van Bestuur" met ruime bevoegdheden. Volgens artikel 3 zou het Hof als rechtskundig adviseur optreden voor elke door de regering bij hem aanhangig gemaakte administratieve vraag. Krachtens artikel 2 kan het Hof arresten uitspreken in feite en in rechte op het gebied van de geschillen aangebracht voor vernietiging en bevoegdheidsconflicten tussen openbare besturen, alsook op het gebied van de geschillen aangebracht voor vergoeding⁷².

⁶⁷ *Gedr. St. Kamer* 1929-1930, n° 243.

⁶⁸ Nl. Poullet, Masson, Brunet, Meysmans en Van Dievoet.

⁶⁹ *Gedr. St. Kamer* 1933-1934, n° 101.

⁷⁰ De Association des Anciens Etudiants de la Faculté de Droit de l'Université de Louvain, de universiteiten van Luik, Brussel en Leuven organiseerden studiedagen; het Plan de Man van de B.W.P. bevatte de oprichting van een Raad van State; Eerste Minister de Broqueville betreurde dat hij in 1921 bij de grondwetsherziening geen Raad van State had opgericht; enz.

⁷¹ *B.J.* 1934, 92, 165-168.

⁷² *Gedr. St. Kamer* B.Z. 1936, n° 106.

Terzelfdertijd werkte de regering aan een wetsontwerp, dat op 20 maart 1937 werd neergelegd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers⁷³.

Dit ontwerp bevatte veel minder bevoegdheden voor de Raad van State. De verklaring ligt duidelijk in de aanwezigheid van raadsheren van het Hof van Cassatie in de buiten-parlementaire commissie, die door de regering werd geraadpleegd en het voortontwerp van wet opstelde.

De oude visie dat de gewone rechtbanken en hoven volstonden overheerste in deze commissie: "Over het algemeen wordt erkend dat onze gerechtelijke instellingen voldoening geven. Zij blijven buiten de voorgestelde innovatie. Aan haar organisatie, noch aan haar bevoegdheid moet geraakt worden. Daarentegen beklaaft men zich over imperfecties in het opmaken der wetten en in de werkwijze van de administratie. De wetten zijn zoo talrijk geworden, de te reglementeren materie zoo velerlei en ingewikkeld, dat de voorbereiding van de wetgevende handelingen en de Koninklijke besluiten noodzakelijk dient verbeterd. De ondervinding heeft inderdaad uitgewezen dat de wetten dikwijls slecht opgesteld zijn: de imperfecties der teksten, de leemten, de onduidelijkheid der terminologie, bemoeilijken de interpretatie en de toepassing. Ze zijn bovendien slecht geordend en wel zoo dat het haar mangelt aan homogeniteit en tegenspraak meer dan eens voorkomt: deze imperfecties verwekken onzekerheid, gebrek aan vertrouwen in de wet en vermenigvuldigen de geschillen"⁷⁴.

Vanuit dit gezichtspunt is het niet verwonderlijk dat de afdeling Administratie louter adviserende bevoegdheid verkreeg. Dit advies was facultatief (art. 5), soms verplicht (art. 6). Van het toekennen van een eigenlijke jurisdictionele bevoegdheid was geen sprake.

De klachten over een gebrekkige wetgeving verklaren de uitbreiding van de bevoegdheid, in vergelijking met het wetsvoorstel Carton de Wiart, nl. door het voorzien in een afdeling Wetgeving, die beschouwd werd als de vervanger van de in 1911 opgerichte Raad van Wetgeving. Het ontwerp heeft ongetwijfeld de verdienste de afdeling Wetgeving definitief in het parlementair debat gebracht te hebben.

⁷³ *Gedr. St. Kamer 1936-1937*, n° 211.

⁷⁴ *Ibid.*, bijlage 1, Verslag van de commissie.

Deze afdeling kreeg als opdracht een gemotiveerd advies op te stellen over alle voorontwerpen, ontwerpen en voorstellen van wet, en op de amendementen op voorstellen en ontwerpen van wet, alsook over alle ontwerpen van algemene reglementen, en dit telkens de voorzitter van één der Kamers of de Eerste Minister dit vraagt (art.2). Bovendien kon de Eerste Minister de afdeling Wetgeving vragen een voorontwerp van wet, een ontwerp van (koloniaal) decreet, een algemeen reglement of een amendement, waarvan hij materie en doel bepaalde, op te stellen (art.3).

Het regeringsontwerp werd in juridische middens slecht onthaald. De Memorie van Toelichting viel juridisch zwak uit en bevatte twee bijlagen, nl. het verslag van de buitenparlementaire commissie en twee hoofdstukken uit het in 1920 gepubliceerd boek van L. Wodon, waarin hij zich kante tegen de oprichting van een Raad van State. Op 5 december 1938 heeft deze invloedrijke jurist evenwel in een bericht aan de Koninklijke Academie de noodzaak van een Raad van State met uitgebreide jurisdictionele bevoegdheid bepleit, wat grote invloed uitgeoefend heeft op de parlementaire werkzaamheden⁷⁵.

De Kamer voegde het wetsvoorstel en –ontwerp samen, voerde het debat ten gronde en amendeerde de tekst verregaand. Professor Kluyskens van de Gentse universiteit schreef als rapporteur een omstandig gedocumenteerd verslag, aangevuld met drie verslagen over de diverse amendementen⁷⁶.

Over de afdeling Wetgeving werd de bezorgdheid om de redactionele kwaliteit van de wet geuit, maar vooral de vrees uitgesproken dat de afdeling Wetgeving zich met het eigenlijke wetgevende werk zou bemoeien.

Van Glabeke vreesde dat de afdeling Wetgeving het parlementair werk zou kunnen verstoren en zich op het wetgevende werk an sich zou kunnen begeven. Hij werd onmiddellijk gerust gesteld door Carton de Wiart, de initiatiefnemer van het eerste uur, die verduidelijkte "Le gouvernement et le parlement auront, dans la section de legislation, une servante infiniment honorable qu'ils chargeront d'un travail de toilette legislative. Pas d'autre chose"⁷⁷, terwijl Brunet, gewezen voorzitter van de Kamer en

⁷⁵ *Gedr. St. Senaat B.Z.*, 1939, n° 80. Verslag van de verenigde commissies Justitie en Binnenlandse Zaken, opgesteld door W. Van Remoortel, p. 212.

⁷⁶ *Gedr. St. Kamer 1936-1937*, n° 299; *B.Z. 1937*, n° 4; 1937-1938, n° 110; 1937-1938, n° 187.

⁷⁷ *Parl. Hand. Kamer 1937-1938*, 6 april 1938, 419.

mede ondertekenaar van het wetsvoorstel, stelde dat de taak van de afdeling is "revoir les textes au point de vue redaction, les mettre au point, les rendre clairs et précis, éviter les conflits judiciaires" en dat "il ne sera possible, en aucun cas, de soumettre à la section de législation un projet de loi quant à son principe ou quant à son opportunité"⁷⁸.

Inzake de afdeling Administratie voerde de Kamer arrestbevoegdheid in voor de zes gevallen waar, in artikel 6 van het regeringsontwerp, het advies van de Raad van State verplicht was en voegde daar nog twee gevallen aan toe. Op 12 april 1938 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers het geamendeerd ontwerp goed met een overweldigende meerderheid⁷⁹.

Tijdens de bespreking in de Senaat werd de Raad van State met meer bevoegdheden bekleed. Een uitgebreid en goed gefundeerd verslag werd opgesteld door senator W. Van Remoortel⁸⁰.

Deze verslaggever verwierp de door de Kamer goedgekeurde tekst: "Het ons voorgelegde ontwerp is al te voorzichtig... De schuchtere, fractionaire en ietwat bespottelijke formule die U ter beraadslaging wordt voorgelegd, zal plaats maken voor een stoute en totale oplossing, kortom voor een echte hervorming..."⁸¹.

Voor wat de afdeling Wetgeving betreft werd het advies voor voorontwerpen van wet, ontwerpen van decreet en organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten verplicht, tenzij voor de gevallen van hoogdringendheid en de ontwerpen van begroting.

De mogelijkheid om de afdeling te raadplegen werd nu opengesteld voor alle ministers in plaats van alleen het regeringshoofd.

⁷⁸ *Parl. Hand. Kamer 1937-1938*, 6 april 1938, 412.

⁷⁹ 150 ja, 6 neen en 9 onthoudingen.

Parl. Hand. Kamer 1937-1938, 12 april 1938, 495.

⁸⁰ *Gedr. St. Senaat B.Z.*, 1939, n° 80.

⁸¹ *Ibid.*, 202-213.

De bevoegdheid van de afdeling Administratie werd fel uitgebreid; de Raad van State werd het hoogste administratief rechtscollege met een grote jurisdictionele bevoegdheid.

In bijlage vindt de lezer een beknopt overzicht van de verschillen tussen de verschillende ingediende teksten.

De Senaat keurde dit sterk geamendeerd wetsontwerp goed op 5 juli 1939⁸².

De tweede wereldoorlog stond echter een snelle afwerking van de wet in de weg; de Duitse inval op 10 mei 1940 belemmerde immers de parlementaire werking.

Bovendien bleef de commissie van de Kamer zich nog verzetten tegen de ruime bevoegdheid van de Raad van State⁸³.

Meteen na de Tweede Wereldoorlog werden de werkzaamheden hervat. De Minister van Binnenlandse Zaken stelde al op 25 mei 1945 een adviescommissie aan, die reeds op 7 september 1945 haar verslag bij de Kamer indiende⁸⁴. Het rapport vertrok van de tekst, goedgekeurd door de Senaat, wat een belangrijke keuze impliceerde en beperkte zich tot de knelpunten die bij de vooroorlogse bespreking nog overgebleven waren.

Inzake de afdeling Wetgeving werd de tekst van de Senaat unaniem overgenomen. De enige wijziging betrof de koloniale decreten, die voortaan niet werden voorgelegd aan een verplicht advies van de Raad van State.

De visie van de Senaat haalde het ook grotendeels voor wat betreft de afdeling Administratie. De behandeling van aanvragen om herstelvergoedingen die verband houden met een verhaal tot nietigverklaring werd wel geschrapt.

⁸² Met 119 ja stemmen en 4 onthoudingen

Parl. Hand. Senaat 1938-1939, zitting van 5 juli 1939, 610.

⁸³ M. VAUTHIER, "L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique. Etat des travaux parlementaires", in *J.T.* 1945, 64, 159.

⁸⁴ *Gedr. St. Kamer* 1945-1946, n° 275, Verslag van de heer Devèze, 3.

De regering nam de besluiten van de adviescommissie over en legde een nieuw wetsontwerp bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers neer⁸⁵.

De verdere behandeling van het wetsontwerp gebeurde, in vergelijking met de jarenlange procedure uit de jaren dertig, bijzonder snel. De Kamer keurde op 20 december 1945 het ontwerp met een ruime meerderheid goed⁸⁶.

Daarna ging het wetsontwerp naar de Senaat, waar senator Van Remoortel opnieuw een verslag opstelde⁸⁷. Door politieke problemen werd de discussie vertraagd en keurde de Senaat, één jaar na de Kamer, unaniem de tekst op 11 december 1946 ongewijzigd goed⁸⁸.

Op 23 december 1946 bekrachtigde de prins-regent de wet houdende instelling van een Raad van State. Ze verscheen in het Belgisch Staatsblad van 7 januari 1947.

IX. Besluit

De negatieve ervaringen met de Raad van State onder het Franse en Hollandse regime brachten de revolutionairen ertoe deze Raad, die ze beschouwden als de steunpilaar van de autoritaire vorst, af te schaffen. De bescherming van het individu en de verdediging van de individuele rechten tegen de willekeur van de vorst werden ingeroepen.

Vrij snel werd, vooral op wetgevend vlak, de afwezigheid van een adviesorgaan zoals de Raad van State als een gemis ervaren. Naarmate de maatschappelijke verhoudingen complexer werden, groeide het verlangen naar een betere wetgeving, alsook naar een grotere harmonisatie van en coördinatie tussen de vele bestaande wetten.

⁸⁵ *Gedr. St. Kamer* 1945-1946, n° 14.

⁸⁶ 108 ja stemmen, 3 neen en 9 onthoudingen.

Parl. Hand. Kamer 1945-1946, Zitting van 20 december 1945, 197.

⁸⁷ *Gedr. St. Senaat* B.Z. 1946, n° 58. Verslag van de heer W. Van Remoortel, d.d. 26 juni 1946.

⁸⁸ *Parl. Hand. Senaat* 1946-1947, zitting van 11 december 1946, 233.

Daarom werden reeds vanaf 1832 voorstellen ingediend tot heroprichting van een Raad van State, beperkt tot een wetgevingsraad. Deze initiatieven kregen de steun van de senatoren, maar de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzette zich steeds tegen een dergelijke, zelfs beperkte Raad. De grondwettelijkheid van deze instelling werd in twijfel getrokken: de bepalingen inzake ministeriële verantwoordelijkheid zouden overtreden worden en de volheid van de bevoegdheid, verleend aan de wetgevende macht zou aangetast kunnen worden.

Een betere wetgeving werd dan maar nagestreefd met de oprichting van beperkte organen, zoals de Mijnraad, die een adviserende bevoegdheid verwierven op het vlak van wetgeving en vaak ook inzake bestuursgeschillen. Dit was geen ideale oplossing, want eenheid, vooral inzake rechtspraak, werd door deze beperkte instellingen nooit verwezenlijkt. Bovendien was onpartijdigheid ook niet altijd aanwezig.

Hoven en rechtbanken gingen, in navolging van de Franse rechtsleer en rechtspraak, vanaf de jaren 1840 weigeren zaken te behandelen, waarbij de overheid optrad als publiekrechtelijke persoon bekleed met het *ius imperii*. De Belgische grondwet van 7 februari 1831 had nochtans de rechterlijke macht de volheid van bevoegdheid verleend, maar de Franse interpretatie van de algehele scheiding der machten won het pleit.

De uitbreiding van het maatschappelijk leven, waardoor de overheid steeds meer in de sociale en economische verhoudingen ging tussenkomen, deed de administratie geleidelijk groeien. De overheid trad in steeds nieuwe materies op en besliste vaak zonder enige controle, zodat de burger geen werkelijk verhaal bezat tegen dergelijk overheidsoptreden. Door de verkeerde toepassing van de grondwettelijke bevoegdheden was de rechterlijke macht evenmin van enig nut voor de belanghebbende burger.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw werd de oprichting van een Raad van State dan ook gezien als een middel om een betere rechtsbescherming van de burgers t.a.v. de overheid te verzekeren. Om die redenen kwam een Hof voor Geschillen van Bestuur geleidelijk als een oplossing naar voren. Administratieve rechtbanken zouden immers het gebrek aan werking van de gewone rechtbanken compenseren.

De magistratuur verzette zich evenwel tegen deze nieuwe rechtscolleges. Ze vreesde een verlies van bevoegdheden en bevoegdheidsconflicten, alsook een aantasting van

haar gezag. Enerzijds onder druk van vooraanstaande juristen als Picard en Marcq, die de oprichting van administratieve rechtscolleges verdedigden en anderzijds de initiatieven tot grondwetsherziening in de jaren 1919-1921, waarin de regering de oprichting van een Raad van State overwoog, verwierp het Hof van Cassatie in 1920 de traditionele Franse interpretatie van de scheiding der machten en aanvaardde dit hoogste rechtscollege met het Flandria-arrest voortaan de aansprakelijkheid van de overheid. Om een Raad van State te vermijden veranderde het Hof bijgevolg zijn zienswijze.

Dit arrest bleek snel geen voldoende waarborg te zijn voor een goede rechtsbescherming van de burger tegen de overheid, zodat vanaf 1930 de oprichting van een Hof voor Geschillen van Bestuur opnieuw in volle actualiteit kwam. Een onafhankelijke rechtspraak inzake administratieve geschillen werd meer en meer geëist.

Bovendien werd de vraag naar een apolitieke instelling, die zuiver juridisch-technische adviezen zou geven over de voorgelegde teksten steeds groter, want noodzakelijk om de complexe wetgeving te verbeteren. Ook het streven naar betere Nederlandstalige wetten werd stelselmatig belangrijker, terwijl de concordantie tussen de Franse en Nederlandse tekst eveneens verbeterd kon worden.⁸⁹

De Raad van State was in de loop der jaren geleidelijk zijn vroeger politiek karakter kwijtgespeeld en werd, na de publicatie van het boek van Henri Velge, algemeen aanvaard. De discussie werd voortaan niet meer gevoerd over de vraag of een Raad van State nodig was, maar eerder over de bevoegdheid van dit orgaan.

In deze discussie was de afdeling Wetgeving haast niet meer betrokken: de juridische kwaliteit, de hanteerbaarheid, de harmonisatie en de algemene verstaanbaarheid van de Raad was evenwel onderwerp van uiteenlopende opvattingen. Uiteindelijk zal, vooral na de tweede wereldoorlog, de Raad van State bekleed worden met ruime bevoegdheden.

⁸⁹ K. HENDRICKX, *Taal- en formuleringsproblemen in de regelgeving: de taalopmerkingen in de adviezen van de Raad van State. Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van doctor in de taal- en letterkunde: Germaanse Talen*, Katholieke Universiteit Leuven, 2002, 46-50.

De huidige voorstellen inzake de adviesbevoegdheid van de afdeling Wetgeving kunnen ertoe leiden dat de vroegere ongemakken uit de 19de en de eerste helft van de 20ste eeuw opnieuw te voorschijn komen. Harmonisatie en coördinatie zijn immers bijzonder moeilijk, wanneer één instelling dit niet onder haar bevoegdheid heeft.