49 DE GESCHILLEN VAN BESTUUR NAAR BELGISCH RECHT – 1945

André Mast (1910-1988)

André Joseph Mast werd geboren te Brugge op 2 oktober 1910. Na zijn middelbare studies aan het Sint-Lievenscollege te Gent, behaalde hij op 7 juli 1933 het diploma van doctor (vergelijkbaar met de mastertitel vandaag) in de rechten aan de Rijksuniversiteit te Gent. Hierna vervulde hij zijn stage als advocaat aan de balie van Gent, waar hij op 5 november 1936 opgenomen werd op het tableau. Op 29 april 1941 behaalde hij de titel van geaggregeerde (vergelijkbaar met de habilitatie) voor het hoger onderwijs in het administratief recht, met een proefschrift over *De verordeningsmacht des Konings in politiezaken en de wet van 5 juni 1934*.

Bij besluit van de Regent van 10 januari 1946 werd Mast benoemd tot docent aan de Rechtsfaculteit van de Rijksuniversiteit Gent, waar hij belast werd met een aantal cursussen in het publiekrecht (staatsrecht en administratief recht). Op 1 september 1949 werd hij bevorderd tot hoogleraar en op 14 april 1955 tot buitengewoon hoogleraar. Hij werd in 1959 voorgedragen, maar niet benoemd tot rechter in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (in de plaats werd de specialist internationaal recht en socialistisch politicus Henri Rolin (1891-1973) benoemd). Van 1955 tot 1960 was Mast directeur-diensthooft van het Gentse Seminarie voor staats- en administratief recht en van 1966 tot 1981 van het Seminarie voor grondwettelijk recht. Op 3 oktober 1980 werd hij toegelaten tot het emeritaat. Hij overleed te Brussel op 7 mei 1988.

André Mast is zonder twijfel de belangrijkste naoorlogse Nederlandstalige vertegenwoordiger van het publiekrecht in België. Zijn syllabi vormen de basis van een aantal handboeken, waarvan zijn *Overzicht van het administratief recht* (eerste gepubliceerde versie in 1953) in herwerkte vorm nog steeds gebruikt wordt. In 2017 verscheen de 21^{ste} volledig herwerkte editie, met Jean Dujardin, Marnix Van Damme en Johan Vande Lanotte als coauteurs. Op die manier blijft Mast relevant tot op vandaag. Een ander voorbeeld is zijn handboek *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, waarvan acht edities verschenen tussen 1963 en 1985 (op het einde met medewerking van Jean Dujardin), waarmee hij de snel evoluerende Belgische institutionele hervormingen op de voet wist te volgen. Hij publiceerde daarnaast over tal van andere onderwerpen binnen het Belgisch publiekrecht.

Is Mast een klassieker omwille van zijn hiervoor vermelde encyclopedische overzichtswerken, dan was op wetenschappelijk vlak zijn meest innovatieve werk ongetwijfeld *De geschillen van bestuur naar Belgisch recht*. Het boek verscheen bij uitgeverij Larcier te Brussel in de reeks *Belgisch publiek en privaat recht*. Het werd gedrukt bij drukkerij Puvrez te Brus-

Portret van André Mast, © Universiteitsarchief Gent.

sel en telde 221 pagina's. Bibliotheekcatalogi dateren het boek in 1945. Op het schutblad van het exemplaar dat ik geconsulteerd heb in de centrale bibliotheek van de Universiteit Gent wordt echter '1946' vermeld. De daaropvolgende titelpagina bevat alle identiek dezelfde informatie, op het jaartal na, dat '1945' luidt. Waarschijnlijk was de opmaak al gedaan in 1945, maar verscheen het boek pas echt in 1946. Het boek is eenvoudig opgebouwd, met een inleiding, een algemeen deel en een bijzonder deel.

In de inleiding wordt kort het probleem van de rechtsbescherming van de 'geadministreerde' geschetst. Wat kan de burger doen wanneer hij of zij geconfronteerd wordt met een onrechtmatige bestuurshandeling? Mast vergelijkt de Belgische situatie met de Franse en de Engelse, om te besluiten dat het Belgisch recht een tussenpositie inneemt.

Het algemeen deel bestaat uit zes hoofdstukken. Het eerste bespreekt de administratieve en gerechtelijke bevoegdheid van de bestuursorganen. Het tweede hoofdstuk gaat over de (toenmalige) artikelen 92 en 93 van de Grondwet, de huidige artikelen 144 en 145 van de Gecoördineerde Grondwet ('Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken', respectievelijk 'Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet ge-

stelde uitzonderingen'). Dit tweede hoofdstuk is bijzonder interessant, omdat Mast hier een rechtshistorische analyse maakt van het onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten – hijzelf spreekt nog over 'staatsburgerlijke rechten'. Op pagina 56-57 schrijft hij: 'Op grond van de veelvuldigheid en de soms voorkomende tegenstrijdigheid van de voorhanden zijnde elementen zullen wij ons in de ontleding van de begrippen van het burgerlijk en het staatsburgerlijk recht vooral steunen op louter formeele of organieke gegevens, ontleend aan de hoedanigheid van het bevoegd rechtsprekend orgaan.' Dit is met andere woorden de omschrijving van het beroemde 'organiek criterium' van Mast: alle rechten die door administratieve rechtbanken behandeld worden, zijn politieke rechten. Het derde hoofdstuk is erg kort en bespreekt in slechts drie pagina's de 'zoogezegde administratieve rechten'. In het vierde hoofdstuk wordt het principe van de scheiding van de machten besproken. Het vijfde hoofdstuk handelt over de exclusieve bevoegdheid van de gewone rechtbanken in strafzaken. Het zesde en laatste hoofdstuk van het algemeen deel ten slotte gaat dieper in op de aansprakelijkheid van de openbare diensten.

In het tweede, bijzonder, deel van het boek geeft Mast een overzicht van de buitengerechtelijke colleges met rechtsprekende bevoegdheid. Achtereenvolgens gaat het om het Rekenhof, de Bestendige Deputatie als administratief rechtscollege en de 'andere administratieve rechtscolleges'. Onder die laatste categorie bespreekt hij de Mijnsraad, de administratieve rechtscolleges inzake militie (militieraad, hoge militieraad en herkeuringsraad), de hoven en rechtbanken voor oorlogsschade, de oneigenlijke rechtsmacht van het college van burgemeesters en schepenen in verkiezingszaken, de beslissingen van de overheid inzake gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen, de administratieve rechtscolleges inzake directe gemeentelijke en provinciale belastingen, het administratief rechtscollege op de luchtvaartdienstbaarheden, de administratieve rechtscolleges inzake de sociale verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdig overlijden, de administratieve rechtscolleges inzake de mijnwerkerspensioenen, de rechtscolleges inzake de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de rechtscolleges inzake de werkloosheidsreglementering en geschillen van bestuur inzake pensioenen.

In de conclusie ten slotte becommentarieert Mast de mogelijke invoering van een Raad van State – een project dat op dat ogenblik in de steigers stond (*infra*).

De geschillen van bestuur naar Belgisch recht verscheen in 1945/1946, net na de Tweede Wereldoorlog. Het is illustratief voor een bijzondere fase in de algemene rechtsontwikkeling in België, om verschillende redenen. Om te beginnen handelt het boek over het administratief recht, een rechtstak die op dat ogenblik volop in ontwikkeling was. Een onmiskenbare mijlpaal in deze evolutie was de oprichting van de Raad van State, op 23 december 1946. De Raad van State zou het administratief recht niet alleen een smoel, maar ook een grote boost geven. Eindelijk was er een hoogste administratief rechtscollege in België, met een eigen, duidelijk afgebakend contentieux. Een tweede element van belang is dat het hier om een volwassen boek in het Nederlands gaat, wat anno 1945/1946 absoluut geen vanzelfsprekendheid was in België. De vernederlandsing van de Rijksuniversiteit

Gent was op dat ogenblik slechts vijftien jaar een feit. André Mast is dan ook een van de coryfeeën van de naoorlogse generatie Vlaamse rechtsgeleerden, die de fundamenteën van de Vlaamse rechtswetenschap gelegd hebben. Het werk van deze pioniers mag niet onderschat worden. De bibliografie van *De geschillen van bestuur* biedt hiervan een mooie illustratie. Ze bestaat uit 97 referenties, waarvan de overgrote meerderheid (75) in het Frans, met een verhouding van vijftientwintig Franse en vijftig Belgische bijdragen. De bijdragen in het Nederlands vormen met twintig referenties de minderheid. Hier bedraagt de verhouding elf Nederlandse en negen Vlaamse verwijzingen. Ten slotte zijn er nog twee Engelstalige referenties. Wanneer dan gekeken wordt naar de kwaliteit van de Vlaamse bijdragen, ziet men dat het vooral om beperkte tijdschriftartikelen gaat. Mast moest dus zijn Nederlandstalig boek grotendeels op basis van Franstalige literatuur schrijven. Een bijkomende moeilijkheid was de gebrekkige staat van het juridisch Nederlands op dat ogenblik. Die twee factoren verklaren de talloze archaïsche of rechtstreeks uit het Frans vertaalde begrippen waarmee het boek doorspekt is: ‘den geadministreerde’, ‘de judiciele controle’, ‘de jurisdictioneele handeling’, ‘het staatsburgerlijk recht’, ‘de Fundamentele wet’ enz.

Het doelpubliek kan niet onmiddellijk uit de tekst afgeleid worden, maar het boek lijkt wel in verband te staan met een (of meer) van de cursussen die Mast doceerde aan de Rijksuniversiteit Gent. Zo vinden we zijn naam terug bij de cursus ‘Geschillen van bestuur’ in het academiejaar 1946-1947 van de eerste proef van de licentie in de bestuurswetenschappen (Programmaboek Rijksuniversiteit Gent, 1946-1947, 18). Aangezien het boek dateert van voor zijn aanstelling in 1946, lijkt de logische verklaring te zijn dat Mast op basis van zijn expertise aangesteld werd als docent, eerder dan dat hij het boek geschreven zou hebben als handboek voor de cursus. Ook het feit dat er geen latere edities verschenen zijn, versterkt die these.

De vraag naar het belang of de invloed van het boek valt moeilijk te beantwoorden, aangezien er geen objectieve criteria bestaan om dit te meten. Sowieso dient een genuanceerd antwoord gegeven te worden. We hebben hierboven al gewezen op de bijzondere plaats van het boek in de algemene rechtsontwikkeling (van het administratief recht en van de Nederlandstalige rechtswetenschap in België), maar er kunnen toch ook enkele kanttekeningen geplaatst worden bij het belang ervan. Zo kende het boek maar één druk, in 1946. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het boek al snel door de feiten ingehaald werd. De inkt was nog niet droog, toen de Raad van State ingevoerd werd, waardoor de conclusie over de mogelijke invoering van deze instelling (pagina’s 191 tot en met 210) achterhaald was. Daar staat tegenover dat Mast dit stuk voor een volgende editie perfect herwerkt zou kunnen hebben – wat hij blijkbaar niet de moeite vond, want er is nooit een tweede editie verschenen. Een meer plausibele uitleg is dat Mast zich de daaropvolgende jaren met andere zaken bezighield, zoals ook blijkt uit zijn indrukwekkende publicatielijst.

De keuze om net dit boek van André Mast op te nemen in de canon van de Nederlandstalige rechtswetenschap wordt verantwoord door het feit dat Mast in dit werk zijn be-

roemde organieke criterium ontwikkeld heeft. Los hiervan, dient toch vooral de figuur van André Mast en zijn belangrijke rol in de ontwikkeling van de Nederlandstalige rechtswetenschap in België benadrukt te worden. *De geschillen van bestuur naar Belgisch Recht* is hiervan slechts een voorbeeld en zeker niet zijn enige of belangrijkste wapenfeit. Veeleer moet het gezien worden als een tijdsdocument, dat illustratief is voor het pionierswerk van André Mast in de opbouw van de naoorlogse Vlaamse rechtswetenschap.

‘André Mast’, in: T. Luykx (red.), *Rijksuniversiteit te Gent. Liber Memorialis 1913-1960*, dl. 3 (*Faculteit der Rechtsgeleerdheid*), Gent, 1960, 175-177; G. Baeteman, G. Debersaques en M. Van Damme, *50 Jaar Raad van State*, Brugge, 1998; S. Lust en J. Torreele, ‘André Mast (1910-1988)’, in: D. Heirbaut, J.-F. Gerkens, P. Wautelet, G. Grandjean, P. Humblet en M. Cools (red.), *Deux-centième anniversaire des Facultés de droit de Gand et Liège – Tweehonderd jaar rechtsfaculteiten Gent en Luik*, Brugge, 2019, 95-98; R. Reussing, ‘Bestuurswetenschappen 70 jaar: de mannen (en een vrouw) van het eerste uur’, *Bestuurswetenschappen*, 2016, afl. 4, 5-17; I. Sirjacobs en H. Vanden Bosch, ‘Inleiding over het administratief contentieux’, in: I. Sirjacobs en H. Vanden Bosch, *De administratieve rechtscollèges in België sinds 1795*, Brussel, 2006, 27-83.

dr. Bruno Debaenst
Uppsala Universitet