

HET BEWIJS IN GESCHILLEN VAN BESTUUR
NAAR BELGISCH RECHT

Rapport voorgedragen door

dhr. F. DEBAEDTS

Eerste Auditeur bij de Raad van State
van België

Het kan bevorderlijk zijn voor een goed begrip van het onderwerp een uiteenzetting over het bewijs in geschillen van bestuur aan te vatten met een korte schets van de inrichting van het administratief contentieux, waarbij de aan administratieve rechtscolleges toegekende bevoegdheden centraal worden gesteld.

Volgt dan een overzicht van de regeling volgens welke het proces voor de administratieve rechter verloopt, of tenminste van die bepalingen daaruit welke voor het bewijs rechtstreeks of indirect van belang zijn.

In de verdere paragrafen wordt aan de hand van een greep in de jurisprudentie nagegaan en geïllustreerd hoe de administratieve rechter op ieder van zijn belangrijkste bevoegdheidsterreinen de voorgeschreven procedurevoorzieningen heeft toegepast en aangewend om het bewijs te regelen.

Ten slotte wordt, wegens het belang van de daarin behandelde vragen, een afzonderlijke paragraaf gewijd aan de beperkingen die aan de vrijheid van de administratieve rechter zijn opgelegd ten aanzien van de bewijsmiddelen en de beoordeling van de bewijskracht ervan.

1. Iets over de inrichting der geschillen van bestuur

Zoals Staatsraad (1) H. Buch, onder verwijzing naar P. Wigny, opmerkt in de enige bijdrage die tot op heden in België aan de administratiefrechtelijke bewijsregeling werd gewijd (2), was de inrichting van de administratieve rechtspraak in België tot in 1946 gekenmerkt door een grote dispariteit, om niet te zeggen verwarring.

Er bestond geen enkel administratief rechtscollege met een algemene bevoegdheid. Tientallen bijzondere bevoegdheden, o.m. inzake gemeentebelastingen, gemeenteraadsverkiezingen, militie, openbare onderstand, sociale zekerheid, oorlogsschade, waren opgedragen aan even zovele rechtscolleges die meestal waren samengesteld volgens het principe van de "administrateur-juge", en die veelal noch op het gebied van de onafhankelijkheid, noch op het gebied van de procedure, noch zelfs op dat van de juridische scholing voldoende waarborgen boden. Een jurisdictie in ambtenarenzaken was ten lande niet bekend.

Met de oprichting van een Raad van State bij de wet van 23 december 1946, die in werking trad in 1948, werd die situatie ingrijpend gewijzigd.

Aan de afdeling administratie van de Raad van State werd rechtsprekende bevoegdheid opgedragen inzonderheid op vier gebieden :

- 1) zij beslist over de beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen administratieve rechtshandelingen (beroep wegens machtsoverschrijding) ;
- 2) zij neemt kennis van de beroepen tot nietigverklaring van de beslissingen door administratieve rechtscolleges gewezen in betwiste zaken (cassatieberoep) ;
- 3) zij doet uitspraak over het hoger beroep tegen sommige beslissingen genomen met toepassing van de gemeentekieswet of van de wet op de openbare onderstand (hoger beroep of beroep in volle omvang) ;
- 4) zij doet uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade, veroorzaakt door een administratieve overheid (3).

(1) Thans Kamervoorzitter

(2) H. Buch, *La preuve en droit administratif belge*, in *Recueils de la Société Jean Bodin*, deel XIX, Brussel, 1963, blz. 289 - 303.

(3) Op dit laatste gebied verkreeg de Raad van State de "justice déléguée" eerst met de wet van 3 juni 1971, artikel 3, par. 2. Daarvoor was zijn bevoegdheid van louter adviserende aard.

Op te merken valt dat de gewone rechter bevoegd is inzake gewone overheidsaansprakelijkheid.

Terwijl de bevoegdheden aangeduid sub 1) en 4) in volstreekte leemten voorzagen, waren die vermeld sub 2) en 3) er hoofdzakelijk op gericht meer eenheid te brengen in de werking van de diverse lagere rechtscolleges, en tegelijk groter respect af te dwingen voor de wet en de elementaire procedurewaarborgen die eigen zijn aan elke rechtsprekende activiteit.

2. Schets van de inrichting der administratiefrechtelijke procedure

1. De wettelijke procedurevoorschriften welke voor de lagere administratieve rechtscolleges gelden, zijn zo verscheiden als die colleges zelf.

De meest opvallende gemene kintrek van die voorzieningen is de ontoereikendheid en de vaagheid.

De rechtsprekende activiteit van de bestendige deputaties der provincieraden, die belangrijk en verscheiden is, is aan weinig wettelijk vastgelegde procedurevereisten gebonden.

Om ons tot één voorbeeld te beperken : inzake vervallenverklaring van gemeenteraadsliden bepaalt de wet enkel dat aan het betrokken gemeenteraadslid kennis moet worden gegeven van de feiten die de vervallenverklaring kunnen meebrengen en dat de betrokkene over acht dagen beschikt om aan de bestendige deputatie een verweerschrift te doen toekomen (1).

Het behoeft wel geen betoog dat bij dergelijke summiere procedureregelingen geen voorschriften betreffende het bewijs thuishoren.

Elders kunnen zodanige voorschriften toch wel worden aangetroffen. Zij verwijzen veelal naar voorzieningen uit het Burgerlijk Wetboek.

Het kan niet de bedoeling zijn de bewijsrechtelijke regelingen die gelden voor de verschillende lagere administratieve rechtscolleges hier in ogeschouw te gaan nemen.

De aandacht wordt nu uitsluitend gericht op het bewijs in de rechtspleging voor de Raad van State, waarop, zoals reeds werd opgemerkt (2), die van de lagere administratieve rechtscolleges thans meer en meer wordt afgestemd (3).

(1) Gemeentekieswet, artikel 82.

(2) H. Buch, loc. cit., blz. 293.

(3) Zie b.v. het koninklijk besluit van 31 mei 1958 tot regeling van de rechtspleging der commissies inzake medisch-farmaceutische cumulatie.

2. Behoudens een artikel, dat betrekking heeft op het geval waarin een overgelegd stuk van valsheid wordt beticht (1), en enkele artikelen die het getuigenverhoor en de aanstelling van deskundigen regelen, bevat de wetgeving op de Raad van State geen specifieke bewijsrechtelijke bepalingen.

Meer bepaald de bewijslast is niet wettelijk geregeld en, het lichte voorbehoud hierboven niet te na gesproken, de bewijsmiddelen evenmin.

Dit neemt niet weg dat sommige bepalingen uit de procedureregeling als zodanig van ingrijpend belang zijn voor het bewijs.

De hoofdzakelijke procedureregelen zijn aangegeven in de organieke wet op de Raad van State zelf (2). Die regelen zijn overeenkomstig artikel 21 van die wet verder uitgewerkt bij in ministerraad overlegde koninklijke besluiten (3).

Met betrekking tot het bewijs zijn de volgende bepalingen uit de procedureregeling van belang.

Het verzoekschrift waarmee de zaak aanhangig wordt gemaakt, bevat het voorwerp van het beroep en een uiteenzetting van de feiten en middelen (4).

Een kopie van het verzoekschrift wordt door de eerste voorzitter bezorgd aan de auditeur-generaal, die een lid van het auditoraat aanstelt om te waken "over de uitvoering van de maatregelen die het onderzoek voorafgaan" (5).

Wanneer bij kennisneming van het verzoekschrift het duidelijk is dat de Raad van State klaarblijkelijk onbevoegd is of dat het verzoek klaarblijkelijk niet ontvankelijk of ongegrond is, maakt het aangewezen lid van het auditoraat onmiddellijk verslag op.

In dit geval kan de kamer de partijen ontslaan van de maatregelen die het onderzoek voorafgaan en de inkorting bevelen van de termijnen die zijn bepaald voor de akten van de rechtspleging (6).

(1) Artikel 51 van het besluit van de Regent, tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, schrijft in zulk geval, althans wanneer het betreffende stuk van wezenlijk belang is voor de oplossing van de zaak, een prejudicieel geschil voor.

(2) Wet van 23 december 1946, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 1 juli 1971.

(3) Besluit van de Regent van 23 augustus 1948, laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 31 december 1968.

(4) Procedurereglement, artikel 2, par. 1,2°.

(5) Ibidem, artikel 5.

(6) Ibidem, artikel 91.

In alle andere gevallen zendt de griffier een kopie van het verzoekschrift aan de tegenpartij. Deze beschikt over een termijn van dertig dagen om aan de griffie een memorie van antwoord en, zo het in haar bezit is, het administratief dossier te laten geworden.

Wanneer het dossier niet in het bezit is van de tegenpartij, wordt de overlegging ervan door de auditeur-generaal gevorderd van de overheid die het onder zich heeft.

In dit geval gaat de termijn van dertig dagen voor het toezenden van de memorie van antwoord in de dag waarop de tegenpartij in kennis wordt gesteld van de neerlegging van het dossier ter griffie (1).

Een afschrift van de memorie van antwoord wordt aan de verzoekende partij toegezonden door de griffier, die haar tevens van de neerlegging van het dossier ter griffie in kennis stelt. De verzoekende partij beschikt over dertig dagen om aan de griffie een memorie van wederantwoord te laten geworden.

Een afschrift ervan wordt door de griffier aan de tegenpartij bezorgd (2).

Zo de tegenpartij verzuimt binnen de bepaalde termijn een memorie van antwoord te laten geworden wordt de verzoekende partij hiervan door de griffier in kennis gesteld en mag zij de memorie van wederantwoord door een toelichtende memorie vervangen (3).

Indien de noodwendigheden van het onderzoek zulks wettigen, kunnen de termijnen die aan de partijen voor het toezenden van de memories zijn opgelegd, na advies van de auditeur-generaal, verlengd worden bij gemotiveerd bevel van de voorzitter van de kamer bij welke de zaak aanhangig is (4).

Nadat de voorafgaande maatregelen zijn uitgevoerd, wordt het dossier bezorgd aan het lid van het auditoraat dat door de auditeur-generaal werd aangewezen.

Wanneer de aangewezen magistraat oordeelt dat het dossier niet volledig is of dat bijkomende inlichtingen vereist zijn, voert hij rechtstreeks briefwisseling met alle overheden en kan hij zowel aan deze als aan partijen alle dienstige inlichtingen en stukken vragen.

(1) Procedurereglement, artikel 6.

(2) Ibidem, artikel 7 .

(3) Ibidem, artikel 8 .

(4) Ibidem, artikel 9 .

Het vooronderzoek wordt afgesloten met het opmaken van het verslag over de zaak door het aangewezen lid van het auditoraat. Dat verslag onderzoekt zowel de feiten als de rechtspunten.

Het wordt aan de door de eerste voorzitter aangewezen bevoegde kamer bezorgd (1).

Is de kamer van oordeel dat een aanvullend onderzoek vereist is, dan kan zij een zodanig onderzoek bevelen, dat wordt ingesteld hetzij op de terechtzitting, hetzij daarbuiten door een lid van de Raad of van het auditoraat, dat zij daartoe aanwijst (2).

In de praktijk wordt bijna altijd het lid van het auditoraat dat het verslag heeft opge- maakt, aangewezen om over te gaan tot de onderzoeksverrichtingen waartoe de kamer heeft besloten.

De met het onderzoek belaste magistraat beschikt over zeer ruime bevoegdheden.

Niet alleen kan hij aan partijen en aan alle overheden alle dienstige inlichtingen en stukken vragen, maar hij kan ook de partijen en alle andere personen horen, ter plaat- se overgaan tot alle vaststellingen, deskundigen aanstellen en hun opdracht bepalen.

Tenzij zulks voor de goede gang van de instructie wenselijk wordt geacht, is het niet gebruikelijk dat de partijen tot het bijwonen van het getuigenverhoor of van de be- zichtiging ter plaatse worden opgeroepen.

Tot voor kort konden getuigen alleen ter terechtzitting onder ede worden gehoord, en was weigering te getuigen niet strafbaar gesteld.

De wet van 3 juni 1971 heeft de onderzoeksmacht van de Raad van State op dit punt gevoelig versterkt met te bepalen dat getuigen onder alle omstandigheden onder ede kunnen worden gehoord en dat de getuige die weigert te verschijnen, de eed af te leg- gen of te getuigen, wordt gestraft met een geldboete van zesentwintig tot honderd frank (3).

Na uitvoering van het onderzoek maakt de daarmee belaste magistraat een aanvullend verslag op dat zoals het oorspronkelijk verslag aan de kamer wordt bezorgd en aan de schriftelijke contradictie van de partijen wordt onderworpen (4).

(1) Procedurereglement, artikel 12 .

(2) Organieke wet, artikel 16 ; procedurereglement, artikelen 13 en 16 tot 25.

(3) Wet van 3 juni 1971, artikel 7 ; organieke wet, artikel 16, tweede tot laatste lid.

(4) Ibidem, artikelen 13 en 14 .

Ter terechtzitting vat een raadsheer de feitelijke toedracht van de zaak en de middelen van de partijen samen.

Deze kunnen persoonlijk verschijnen of zich laten vertegenwoordigen door een advocaat die ingeschreven is op het tableau van de orde.

De partijen en hun advocaten kunnen mondelinge opmerkingen naar voren brengen, maar er mogen geen andere middelen worden aangevoerd dan die welke in het verzoekschrift zijn uiteengezet.

Aan het einde van het debat geeft het lid van het auditoraat, dat het verslag heeft opge maakt, zijn advies over de zaak, waarna de kamervoorzitter de debatten voor gesloten verklaart en het beraad begint (1).

3. Uit de hierboven gegeven schets blijkt dat de rechtspleging voor de Raad van State, zoals bijna iedere administratiefrechtelijke rechtspleging, van het zgn, inquisitoriale type is.

Daarmee wordt bedoeld dat de instructie van de zaak niet hoofdzakelijk gebeurt op initiatief van de partijen, maar dat zij wordt gevoerd door de rechter zelf.

Partijen geven alleen hun versie van de feitelijke toedracht der zaak en zetten hun middelen uiteen, maar voor het overige is het de Raad van State zelf die het verloop van de rechtspleging leidt en die de instructie maatregelen uitvoert die naar zijn oordeel vereist zijn om de zaak in staat van wijzen te brengen.

Naar algemeen wordt aanvaard, dient de rechtspleging in geschillen van bestuur inquisitoriaal te zijn wegens de ongelijkheid tussen de partijen die bij het geschil zijn betrokken. Die ongelijkheid laat zich precies op het gebied van het bewijs scherp aanvoelen, zodat de rechter in vele gevallen de materiële waarheid maar zal kunnen vinden wanneer hij met uitgebreide onderzoeksmacht is uitgerust die hij naar eigen goedvinden kan aanwenden (2).

Er kan nu gesteld worden dat de inquisitoriale inslag in de procedure voor de Belgische Raad van State bijzonder sterk naar voren komt, zulks vooral wegens de volgende drie aspecten van die procedure : de verplichting voor de overheid om in alle zaken het volledige dossier over te leggen, de aanwezigheid naast de Raad van een auditoraat dat speciaal als een instructieorgaan is uitgedacht en als zodanig ieder verzuim, tekortkoming of onvermogen van een der partijen kan ondervangen, en ten slotte de rol van de griffie die het contradictoir karakter van het hoofdzakelijk schriftelijk verlopend

(1) Ibidem, artikel 29.

(2) Zie voor België : het verslag aan de Regent, dat het besluit van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State voorafgaat (Belgisch Staatsblad van 23-24 augustus 1948) ;
H. Buch, loc. cit., blz. 295 en 296.

debat verzekert door in te staan voor de betekening van alle memories en verslagen aan de betrokken partijen en voor het ter inzage leggen van alle aan de Raad overgelegde stukken.

Laten we nu de eerste twee van die aspecten, welke voor het bewijs van bijzonder belang zijn, even van naderbij bekijken.

4. Er is vooreerst de verplichting die op de overheid rust om het dossier binnen een bepaalde termijn aan de griffie van de Raad van State te doen toekomen.

Een belangrijke vraag die daarbij rijst is : welke stukken dient het dossier te bevatten ?

Het lijkt niet mogelijk die vraag op een positieve wijze concreter te beantwoorden dan als volgt : alle stukken die op de zaak betrekking hebben en die voor de beoordeeling ervan door de Raad van State dienstig kunnen zijn.

Daar een zo algemeen gesteld antwoord ons niet veel wijzer maakt, is het interessanter in negatieve zin na te gaan, wat in het dossier niet moet worden neergelegd.

Hoewel de verplichting tot mededeling van het dossier, welke door artikel 13 der wet van 23 december 1946 en door artikel 6 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 wordt opgelegd, een algemene strekking heeft, behelst die verplichting niet de mededeling van bescheiden die niet zonder ernstig gevaar voor de openbare orde openbaar zouden kunnen worden gemaakt (1).

Uit artikel 64 van de grondwet vloeit voort dat elk koninklijk besluit de uitkomst moet zijn van het overleg tussen het Staatshoofd en de verantwoordelijke minister.

De bij artikel 63 van de grondwet bepaalde onschendbaarheid van de Koning heeft als gevolg dat geen stuk, waaruit blijkt hoe bij gemeen overleg tussen de Koning en de verantwoordelijke minister een koninklijk besluit tot stand komt, openbaar mag worden gemaakt.

De Raad van State weert derhalve ambtshalve uit het debat, een mededeling van het kabinet van de Koning waaruit zou blijken dat een koninklijk besluit op een bepaalde datum nog niet de vereiste ministeriële handtekening droeg.

Brieven aan het kabinet van de Koning, een nota van de minister aan het kabinet van de Koning en brieven van de minister aan het gemeentebestuur dienen geweerd te worden uit het debat betreffende het beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit dat een havenkapitein afzet (2).

(1) R.v.St., Alpi, nr. 1707, e.a., van 4 juli 1952 ; Groesz, nr. 2861, van 28 oktober 1953.

(2) R.v.St., Michielsen, nr. 1222, van 19 december 1951 ; Meulemeester, nr. 7082, van 19 mei 1959.

Uit de rechtspraak blijkt dat verslagen en dienstnota's, die door bestuursdiensten worden opgemaakt ter voorlichting van de overheid bij wie de beslissingsmacht berust, een vertrouwelijk karakter kunnen hebben en dat derhalve niet is vereist dat zij bij het administratief dossier worden gevoegd.

Zo was de Raad van State van mening dat een nota die door de provinciale diensten werd opgesteld om de bestendige deputatie voor te lichten bij de uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de benoeming van een gemeenteontvanger, geen deel uitmaakt van het administratief dossier (1).

Ook op het juridictionele gebied dienen niet alle bescheiden hoegenaamd bij het dossier te worden gevoegd.

Wanneer de bestendige deputatie zich uitspreekt over de eindrekening van een gemeententovanger treedt zij naar een gevestigde rechtspraak op als rechtsprekend college.

Verslagen die in dit verband door de bureaus van het provinciebestuur ten behoeve van de bestendige deputatie werden opgemaakt, heeft de Raad van State bestempeld als "huishoudelijke documenten dienend tot het voorbereiden van de beslissing welke zij ter vervulling van de haar toegekende rechtsprekende taak te wijzen had" (2).

Die beslissing stoelt op de opvatting dat het bestuurspersoneel dat ter beschikking staat van de leden van een rechtscollege om ze in hun taak bij te staan, juridisch niet te onderscheiden valt van het rechtscollege zelf. De bedoelde ambtenaren hebben geen eigen bevoegdheid en dragen naar buiten uit geen verantwoordelijkheid voor de zienswijzen welke zij ten behoeve van het rechtscollege uiteenzetten. Juridisch beschouwd is het door hen verrichte werk het voorbereidend werk van dat rechtscollege zelf.

Het voorbereidend werk nu dat door de leden van een rechtscollege ter oplossing van de zaak wordt verricht en dat een neerslag krijgt in geschreven stukken, maakt geen deel uit van het dossier en blijft aan het tegensprekelijk debat tussen de partijen onttrokken.

Het beginsel van het contradictoair debat mag er immers niet toe leiden de partijen in de gelegenheid te stellen de oplossing te kritiseren die de rechter zelf in de stilte van zijn werkkamer uitwerkt.

Zo heeft de Raad van State terecht beslist dat de commissie van beroep inzake oorlogsschade aan private goederen haar beslissing niet op wettelijke wijze motiveert met te verwijzen naar het verslag van de bijzitter-technicus die lid is van dezelfde commissie. Dat verslag maakt deel uit van de beraadslaging, maar behoort niet, krachtens het beginsel van het geheim der beraadslaging, tot de bescheiden van het dossier (3).

(1) R.v.St., gemeente Schoten, nr. 6921, van 27 februari 1959 .

(2) R.v.St., Pottier, nr. 3916, van 3 oktober 1957.

(3) R.v.St., Hunselmans, nr. 6257, van 2 mei 1958 ; S.V. "L'essor commercial", nr. 6402, van 24 juni 1958 .

5. Een tweede belangrijk element in de inquisitoriale rechtspleging, waarop in het bijzonder de aandacht dient te worden gevestigd, is het bestaan en de werking van een auditoraat bij de Raad van State.

Het voor de zaak aangestelde lid van het auditoraat heeft er niet enkel over te waken dat het administratief dossier wordt neergelegd en dat het schriftelijk contradictoir debat tussen partijen verloopt overeenkomstig de procedureregeling, maar in voorkomend geval zal het voor vóór het opmaken van zijn verslag, met aanwending van de machten welke aan het auditoraat zijn toegekend bij artikel 12 van het procedurereglement, zoveel bijkomende inlichtingen over de feitelijke toedracht van de zaak inwinnen als hem noodzakelijk voorkomt.

Ook in het verslag over de zaak wordt aandacht besteed aan de feiten en het bewijs ervan, waarbij het aan de verslaggever vrijstaat een versie van de feiten te geven of een bewijsvoering voor te dragen welke afwijkt van die naar voren gebracht door de partijen, meer bepaald door de verzoekende partij.

Ten slotte kan de verslaggever, indien hij meent dat daartoe grond bestaat, aan de kamer voorstellen overeenkomstig artikel 13 van het procedurereglement bijkomende instructieverrichtingen te bevelen, of kan de kamer na kennisneming van het verslag van het auditoraat dit op eigen initiatief doen.

De bijkomende instructie kan zowel behelzen het opvorderen van documenten en het horen van getuigen als het aanstellen van een deskundige en een bezichtiging ter plaatse.

In de regel is het de verslaggever van het auditoraat die met die instructie wordt belast.

Het is belangrijk op te merken dat het contradictoir karakter van het debat bij dit alles nooit in het gedrang komt daar alle verslagen van het auditoraat en alle aanvullende stukken en gegevens, die een bijkomende instructie heeft opgeleverd, aan de partijen worden onderworpen.

3. Het bewijs in de jurisprudentie van de Raad van State

Na de voorafgaande beschouwingen lijkt het ogenblik nu geschikt om aan de hand van de jurisprudentie na te gaan hoe de hoogste administratieve rechter zich ten aanzien van het bewijs gedraagt.

Daarbij dient een scherp onderscheid te worden gemaakt naar gelang van de verschillende bevoegdheidsterreinen. Immers, hoewel de procedureregeling één is, wordt het bij een onderzoek van de jurisprudentie alras duidelijk dat de toepassing ervan ten aanzien van het bewijs ten zeerste verschilt naar gelang van de uitgeoefende bevoegdheid. Duidelijk wordt het meteen dat de bewijsregeling niet alleen bepaald wordt door procedure-elementen maar ook door de inhoud van het geding.

Wij beschouwen achtereenvolgens het beroep tot nietigverklaring, dat verreweg het belangrijkste bevoegdheidssterrein van de Raad van State is en waarop de bewijsregeling ook haar meest originele vorm aanneemt, het beroep in volle omvang en het cassatieberoep.

De geschillen betreffende de eisen tot herstelvergoeding wegens buitengewone schade worden ter vereenvoudiging in dit overzicht buiten beschouwing gelaten omdat ze, althans kwantitatief, van minder belang zijn en omdat er tevens goede redenen voorhanden zijn om aan te nemen dat ten aanzien van het bewijs de zaken daar niet anders liggen dan bij het beroep tot nietigverklaring.

A. Het bewijs in het beroep tot nietigverklaring

Zo ergens, dan is het wel op het terrein van het annulatieberoep dat de inquisitoriale rechtspleging haar volle zin heeft, en zulks juist omdat de initiële ongelijkheid tussen de partijen zich hier het scherpst laat aanvoelen.

Tegelijk maakt de rechter hier het ruimste gebruik van de hem geboden vrijheid om de bewijslast te regelen met inachtneming van de bijzondere omstandigheden van ieder geval.

Om deze redenen, en mede wegens het feit dat we te maken hebben met het in alle opzichten belangrijkste bevoegdheidssegment van de Raad van State, lijkt het verantwoord aan de jurisprudentie op dit gebied langere aandacht te wijden.

1. Het zou misleidend zijn te stellen, dat in het annulatiegeding de regel "actori incumbit probatio" geldt.

Juister is de formule, dat de verzoeker in principe niet de bewijslast maar alleen de aanvoeringslast draagt.

In de regel, d.i. in de gevallen waarin zich geen verwickelingen voordoen, wordt omtrent de door de verzoeker aangevoerde feiten uitsluitend bekomen door de nederlegging van het dossier, waartoe de overheid gehouden is, of alleszins na de aanvulling daarvan met de stukken en/of de inlichtingen die door het auditoraat werden gevraagd.

2. Wat gebeurt er in de zeldzame gevallen dat de overheid verzuimt het dossier over te leggen of weigert bepaalde stukken mede te delen ?

In een zodanig geval belast de Raad van State een lid van het auditoraat met onderzoeksverrichtingen (1), ofwel beveelt hij bij arrest de neerlegging van het dossier (2).

Indien het verzuim of de weigering daarna aanhouden, keert de rechter de bewijslast volledig om en leidt hij uit de weigerachtige houding van de overheid het vermoeden af dat de feitelijke toedracht van de zaak, zoals zij door de verzoeker is gesteld, tenminste als zij op zichzelf enige waarschijnlijkheid vertoont, aan de werkelijkheid beantwoordt.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de omvang van het bewijs, hetwelk aldus ten laste van de overheid wordt gelegd, afhangt van de inhoud van het geding, en meer bepaald van de vraag, hoever de rechter zijn rechtmatigheidscontrole op de inhoud van de voor hem bestreden handeling wenst door te drijven.

In dat verband heeft zich in de jurisprudentie van de Raad van State een evolutie voorgedaan.

Waar geen wettelijke verplichting tot motiveren bestaat, d.w.z. verplichting de motieven van de handeling in de akte of het instrumentum zelf aan te geven, eiste de Raad van State dat de motieven van het overheidsoptreden uit het dossier zouden blijken, aanvankelijk alleen in die gevallen waarin de wet dat optreden van het voorhanden zijn van bepaalde voorwaarden afhankelijk heeft gemaakt.

Later verruimde de Raad van State zijn controle door te stellen, dat de overheid kan worden verplicht voor hem aan te tonen dat om het even welke van haar handelingen, ook als die volgens het geschreven recht volkomen vrij worden verricht, door wettelijke toelaatbare, d.i. werkelijk bestaande en bovendien feitelijk en rechtens juist beoordeelde, beweegredenen wordt gedragen.

De Raad van State handhaaft het bedoelde beginsel, ook wanneer de eigenlijke stukken van de zaak niet dienen te worden voorgelegd, b.v. omdat de openbare orde daardoor gevaar zou lopen.

Ter zake van uitzetting van vreemdelingen gaat de Raad van State ervan uit dat de besluitwet van 28 september 1939, afwijkend van de algemene regel neergelegd in artikel 128 van de grondwet, de minister van Justitie ertoe machtigt tegen een vreemdeling een uitzettingsmaatregel uit te vaardigen, alleen in de gevallen welke zij bepaalt, nl. in geval de vreemdeling zonder vereiste vergunning in het Rijk is gekomen of er verblijft, ofwel indien zijn aanwezigheid voor 's lands veiligheid of economie schadelijk of gevaarlijk wordt geacht.

(1) R.v.St., Bertoldi, nr. 358, van 19 mei 1950.

(2) R.v.St., Bettini, nr. 3109, van 29 januari 1954 ;
Longtain, nr. 4577, van 30 september 1955 ;
Jamotte, nr. 7188, van 26 juni 1959.

Wanneer dan de minister, ook na een onderzoeksmaatregel, zonder meer weigert het dossier mede te delen, vernietigt de Raad van State het bestreden uitzettingsbesluit overwegende "dat de tegenpartij verplicht is duidelijk op te geven welke uitzonderlijke omstandigheden, bij de besluitwet van 28 september 1939 bepaald, zij inroept om de uitzetting te kunnen verantwoorden" (1).

Wanneer de minister weigert de stukken die op de uitzetting betrekking hebben mede te delen, onder aanvoering dat de openbare orde daardoor gevaar zou lopen, neemt de Raad van State de volgende stelling in :

" Overwegend dat artikel 13 van de wet (2), ofschoon het de Regering niet verplicht inlichtingen mede te delen, waarvan de ruchtbaarheid ernstig gevaar voor de openbare orde kan opleveren, nochtans de tegenpartij verplicht om voor de Raad van State de bestreden beslissing te rechtvaardigen ; dat daarvoor niet kan worden volstaan met een beroep op een beweegreden, in de akte zelf in algemene bewoordingen uitgedrukt, om voor de Raad van State het bewijs te leveren dat die akte binnen de perken van de besluitwet van 28 september 1939 genomen is" (3).

Luidens artikel 97 van de gemeentewet wordt het recht een vertoning te verbieden aan het college van burgemeester en schepenen alleen dan verleend wanneer "buitengewone omstandigheden" voorhanden zijn.

Wanneer het vervuld zijn van die wettelijke voorwaarde niet blijkt uit de bestreden beschikking zelf, moet zij naar voren komen hetzij uit de memorie van antwoord hetzij uit het overgelegde dossier (4).

3. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, heeft de Raad van State vanaf een bepaald ogenblik geëist dat de overheid haar beweegredenen zou bekendmaken ook in de gevallen waarin zij wettelijk vrij optreedt, zulks tenminste wanneer de verzoeker twijfel omtrent de toelaatbaarheid van die beweegredenen aannemelijk heeft gemaakt.

(1) R.v.St., Bertoldi, nr. 358, van 19 mei 1950 .

(2) Bedoeld wordt het artikel uit de organieke wet op de Raad van State, dat de overlegging van het administratief dossier oplegt.

(3) R.v.St., Groesz, nr. 2861, van 28 oktober 1953.
In dezelfde zin : Ginter, nr. 979, van 29 juni 1951 ;
Alpi, nr. 1707, van 4 juli 1952 ;
Bettini, nr. 3109 van 29 januari 1954.

(4) R.v.St., P.V.B.A. Luxor-Films, nr. 225, van 23 januari 1950 ;
Universal Film, nr. 588, van 27 november 1950.

Ook wanneer er geen formele weigering van de overheid is geweest om wel bepaalde stukken mede te delen, maar het nedergelegde dossier de Raad van State niettemin niet in staat stelt een voldoende inzicht te krijgen in de feitelijke beweegredenen die de bestreden beslissing hebben gedetermineerd, zal vernietiging worden uitgesproken.

Zo werd voor de Raad van State de weigering van de Dienst voor Rijksmaatschappelijke Zekerheid bestreden om de verzoeker vrijstelling wegens overmacht te verlenen van bijdragevermeerdering en verwijlntresten opgelegd wegens te late betaling van bijdragen als werkgever.

Na te hebben vastgesteld dat de bestreden beschikking niet diende gemotiveerd te zijn, d.i. geen formele redengeving diende te bevatten, stelt het arrest :

"dat het aan de Raad van State overgelegde dossier dit college echter in staat moet stellen zijn toezicht uit te oefenen ;

overwegende dat ter zake het enige stuk in het dossier is een noot van 12 maart 1956, op de kant van het door verzoeksters raadsman ondertekende verzoekschrift van 2 maart 1956, die zegt : "Ik heb deze advocaat ontvangen. Ik heb zijn uiteenzetting gehoord. Ik heb geweigerd. Hij heeft mij gezegd dat hij desondanks een verzoek zou indienen. Weigering. Nieuw onderhoud schijnt onnodig" ;

dat de Raad van State op grond van deze noot niet kan vaststellen welke de beweegredenen van de bestreden beslissing zijn geweest".

En de Raad van State vernietigt, zonder zelfs de tegenpartij in de gelegenheid te stellen het dossier aan te vullen of nadere inlichtingen te verstrekken (1).

In een ander geval vroeg een beroepssoldaat de vernietiging van de weigering van de minister van Landsverdediging hem in het korps der beroepsonderofficieren op te nemen.

De verzoeker deed gelden dat zijn gedrag en zijn wijze van dienen geenszins te wensen overlieten en dat hij voldeed aan alle voorwaarden om in het korps van beroepsonderofficieren te worden opgenomen. Hij leidde daaruit af dat de beslissing van de minister, bij gemis van een reden om de weigering tot opneming te verantwoorden, op een dwaling omtrent het recht of omtrent de feiten berust.

De Raad van State heeft de bestreden beslissing vernietigd op grond van een motivering waarvan de substantie luidt als volgt :

" Overwegende dat de tegenpartij, door de auditeur-verslaggever tijdens het geding ondervraagd, geantwoord heeft dat "de bestreden beslissing hierdoor verantwoord lijkt te zijn, dat de betrokkene niet voldeed aan de veiligheidseisen die voor zijn toenmalige betrekking gesteld waren" ; dat een loze bewering, die door geen ge-

(1) R.v.St., Jaspers, nr. 6557, van 19 september 1958 .

ven uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier wordt gestaafd, geen verantwoording voor een administratieve beslissing kan opleveren ;

Overwegende dat de bestreden beslissing, bij gemis van enige verantwoording, geacht wordt te zijn genomen op grond van wettelijk niet aanvaardbare of materieel onbestaande motieven " (1) .

4. Wanneer de verzoeker bij het stellen van de feiten aannemelijk maakt dat de overheid niet volledig of verkeerd was ingelicht omtrent de feiten waarop zij haar appreciatie diende te steunen, zal de Raad van State, naar gelang van het geval, het auditoraat met een nader onderzoek belasten of een deskundige aanstellen.

Een gemeenteraad had een verordening uitgevaardigd waarbij aan een transportondernemer werd opgelegd zijn vrachtwagens slechts in één bepaalde richting zijn garage te laten in- en uitrijden.

De bestendige deputatie onthield aan dat besluit goedkeuring omdat het een aanwonende in de uitoefening van zijn beroep belemmerde en afbreuk deed aan zijn eigendomsrecht.

Op beroep van de gemeenteraad beslist de Koning evenwel dat het gemeenteraadsbesluit uitwerking mocht hebben.

Het koninklijk besluit steunde op het hoofdzakelijk motief, dat de verzoekende partij door de kwestieuze verordening niet verhinderd wordt zijn beroep van transportondernemer uit te oefenen maar het hem enkel minder gemakkelijk zal zijn de vrachtwagens de garage in-en uit te rijden.

De transportondernemer stelde tegen dat koninklijk besluit annulatieberoep in bij de Raad van State, waarop deze, daar de gegevens van het dossier en die voorgebracht door de verzoekende partij, twijfel lieten bestaan omtrent de materiële juistheid van de door de Koning in aanmerking genomen feiten en toestanden, een gerechtelijk deskundige opdracht gaf o.m. uit te maken, of de vrachtwagens van de verzoekster de door het koninklijk besluit voorgeschreven manoeuvres ongehinderd kunnen uitvoeren.

Toen uit het door de deskundige neergelegde verslag duidelijk bleek dat het antwoord op die vraag ontkennend luidde, vernietigde de Raad van State het bestreden koninklijk besluit, omdat het op een "onjuiste motivering" berustte (2).

(1) R.v.St., Treigner, nr. 10.486, van 6 maart 1964. Vergelijk : R.v.St., gemeente Schoten, nr. 8477, van 7 maart 1961.

(2) R.v.St., P.V.B.A. Ets. Calmein et Cie, nr. 5884, van 21 november 1957.

De Raad van State stelt een deskundige aan wanneer een teleurgestelde inschrijver bij een openbare aanbesteding voor hem beweert dat de inschrijver aan wie het werk gegund werd geen aanbod conform het bestek heeft gedaan en de Raad zich niet bij machte acht die stelling zelf rechtstreeks te toetsen (1).

Wanneer een geweerde kandidaat voor een bevordering, voor de Raad van State stelt, dat de benoemende overheid in de onwetendheid werd gelaten van bepaalde concreet aangeduide gegevens betreffende de wijze van dienen van de bevorderde kandidaat, die bij de appreciatie van de respectieve verdiensten doorslaggevend konden zijn, belast de Raad van State het auditoraat met nadere onderzoeksverrichtingen.

Na van het resultaat Van het onderzoek kennis te hebben genomen, vernietigt de Raad de bestreden bevordering op grond van de volgende substantiële motieven :

" Overwegende dat het zaak is van de benoemende overheid de titels en verdiensten van de kandidaten af te wegen waarbij de dienstanciënniteit en de door de kandidaten opgelopen tuchtstraffen de doorslag kunnen geven ; dat de vergelijking van die titels en verdiensten evenwel met kennis van zaken en in volle klaarheid moet geschieden ; dat uit wat voorafgaat en inzonderheid uit de door X tijdens de onderzoeksverrichtingen afgelegde verklaringen, blijkt dat de dienststaat op grond waarvan de benoemingen zijn geschied, de benoemende overheid niet heeft voorgelicht over sommige tekortkomingen van de benoemde kandidaat, tekortkomingen die voldoende ernstig zijn gebleken om tot een ordemaatregel aanleiding te geven " (2).

5. In een recent arrest heeft de Raad van State aan zijn onderzoeksmacht met betrekking tot de feiten een duidelijke grens gesteld (3).

De vernietiging werd gevraagd van een besluit van de bestendige deputatie waarbij goedkeuring werd onthouden aan een toewijzing van pacht door een kerkfabriek.

Het determinerend motief van het bestreden besluit was, dat de landbouw niet het hoofdberoep van de verzoeker is, zodat zijn aanbieding niet beantwoordde aan de voorwaarden gesteld door het verpachtingsbestek.

Met betrekking tot de belangrijkheid van ieder van zijn activiteiten bracht de verzoeker de Raad van State een aantal feitelijke gegevens ter kennis waardoor, naar zijn oordeel, werd aangetoond dat zijn hoofdberoep wel degelijk de landbouw was en bijgevolg ook dat het bestreden besluit door een dwaling in de motieven was aangetast.

(1) R.v.St., P.V.B.A. Jan De Nul, nr. 5138, van 29 mei 1956 ; N.V. Dynamische Constructie Dinaco, nr. 13.561, van 20 mei 1969.

(2) R.v.St., De Gordt, nr. 13.975, van 24 februari 1970.

(3) R.v.St., Claeys, nr. 14.098, van 29 april 1970.

In zijn uitvoerig gemotiveerd arrest heeft de Raad van State het aanbod van bewijs van de verzoeker, dat tevens een nader onderzoek door de Raad van State onderstelt, van de hand gewezen maar anderzijds het aangevoerde middel gegrond bevonden omdat de handelende overheid de verzoeker niet voor haar tot de vereiste bewijslevering had toegelaten.

De principiële motieven van het arrest luiden als volgt :

" dat de Raad van State in het kader van het beroep tot vernietiging van administratieve beslissingen niet optreedt als een rechter in hoger beroep ; dat het hem derhalve niet staat om naar aanleiding van een annulatiemiddel het feitenonderzoek in de behandelde zaak over te doen en een nieuw, eigen onderzoek naar de ware toedracht van de in die zaak relevant te achten feiten aan te vatten ten einde zijn voorstelling der feiten in de plaats te stellen van degene die werd aanvaard door de tot beslissen bevoegde overheid ; dat het aanvoeren van feitelijke gegevens en bewijselementen door enige partij —voor zover die daardoor beoogt een bepaalde voorstelling van relevant geheten feiten te doen aannemen— alleen dienstig kan gebeuren bij de bestuurs-overheid bij wie de beslissingsmacht berust en niet bij de Raad van State ; dat de aan de Raad van State toekomende taak van rechtshandhaving, voor zover die wordt betrokken op de feitenvaststelling door de overheid, evenwel medebrengt dat de Raad van State dient na te gaan of die overheid wel met inachtneming van de regels van de bewijsvoering tot haar voorstelling van feiten gekomen is en of zij haar verplichting tot zorgvuldigheid bij de feitenvinding werkelijk is nagekomen ".

En, de aldus gestelde principiële stellingname toepassend op de omstandigheden van de zaak, komt de Raad van State, na een onderzoek daarvan, tot het volgende besluit :

" dat uit het in deze zaak overgelegde administratief dossier niet blijkt dat het verzoeker direct en persoonlijk werd gevraagd nieuwe bewijsstukken over te leggen of gegevens te verstrekken welke, met betrekking tot de door de overheid tegen het reeds overgelegde bewijsstuk ten gevolge van de bezwaarschriften in aanmerking genomen bezwaren, van zulke aard zijn dat zij, naar het oordeel van verzoeker, aantonen dat hij de betwiste kwaliteit toch wel had ; dat bij gemis van een dergelijke onderzoeksmaatregel de vaststelling van de in deze zaak in aanmerking genomen feiten niet met inachtneming van de op een bestuursoverheid rustende verplichting tot zorgvuldigheid bij de feitenvinding is gebeurd ; dat de bestendige deputatie dienvolgens haar besluit van 29 juni 1966 heeft genomen zonder dat een in rechte deugdelijk te achten feitelijke grondslag aanwezig was ; dat verzoekers middel ten aanzien van de eerste bestreden beslissing gegrond is ".

Uit dit arrest komt naar voren dat de Raad van State niet zelf wenst te instrueren aangaande feiten waaromtrent blijktens de gegevens van de zaak, in het dossier geen uitsluitel voorhanden is wegens een duidelijk in gebreke blijven van de overheid toen zij de zaak onderzocht. M.a.w. een door de Raad van State in het kader van het annulatieberoep bevolen onderzoek dient een aanvullend of controlerend karakter te hebben, maar mag nooit in de plaats komen van de taak welke duidelijk die van de overheid zelf is.

Hierbij valt te onderstrepen dat blijkens het beschouwde arrest de Raad van State, wanneer hij zulke duidelijke tekortkoming van de overheid bij de uitvoering van haar feitenonderzoek vaststelt, tot vernietiging komt met toepassing van een zgn. beginsel van behoorlijk bestuur, t.w. de op de overheid rustende zorgvuldigheidsplicht bij de feitenvinding.

6. Het bovenstaande moet nu niet doen geloven dat het zou voldoende zijn voor de Raad van State ongeveer om het even wat aan te voeren opdat hij zijn onderzoeksapparaat in werking zou stellen.

Wel is het zo dat door de verplichting die op de overheid rust om het administratief dossier over te leggen de waarschijnlijkheid of de redelijke ernst van de door de verzoeker naar voren gebrachte feitelijke beweringen in de meeste gevallen onmiddellijk kan worden getoetst.

Een blote bewering echter waarvoor in het dossier niet het minste aanknopingspunt kan worden gevonden, kan niet tot een onderzoek leiden.

In zulk geval dient een werkelijk begin van bewijs geleverd te worden of dienen de beweerde feiten tenminste door zeer concrete aanduidingen waarschijnlijk te worden gemaakt.

Zo is er geen grond om in te gaan op een door de verzoeker gestelde vraag tot verhoor van getuigen, wanneer die vraag geen precieze feiten bevat waarvan het bewijs zou moeten worden geleverd (1).

En de geloofwaardigheid van een ambtelijk verslag kan niet teniet worden gedaan door een eenvoudige bewering die de verzoeker door niets heeft gestaafd, niet alleen door geen enkele schriftelijk gegeven getuigenis maar zelfs niet door het opgeven van één enkele naam (2).

De meeste afwijzingen komen voor naar aanleiding van het middel van machtsafwendings, dat de verzoekers vaak laten gelden maar waarvan het bewijs zeer moeilijk is te leveren daar het slaat op een louter psychologisch element, t.w. het oogmerk van de overheid een doel na te streven dat strijdig is met het algemeen belang of met het bijzonder doel van de wet.

Het bewijs van machtsafwendings wordt geleverd aan de hand van nauwkeurige, zwaarwichtige en overeenstemmende vermoedens.

(1) R.v.St., Garnier, nr. 10.968, van 15 januari 1965.

(2) R.v.St., De Reuse, nr. 12.745, van 3 maart 1968.

Zeer talrijk zijn de arresten waarin de Raad van State stelt, dat loutere beweringen niet volstaan om te bewijzen dat machtsafwendig werd gepleegd (1) ofwel, dat niet kan worden ingegaan op een vraag om onderzoek waarin de verzoeker zich beperkt tot blote beweringen die door geen enkel begin van bewijs worden, gestaafd (2).

7. Ter zake van de nakoming van op straffe van nietigheid voorgeschreven of substantiële vormvereisten is de Raad van State verder gegaan dan het verleggen van de bewijslast.

Hij heeft gesteld dat, waar de wet voorschrijft dat bepaalde beslissingen in een authentieke akte moeten worden neergelegd, wat b.v. het geval is voor de beslissingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen, geen bewijs van het nakomen van substantiële vormvereisten buiten de wettelijk voorgeschreven akte toegelaten is.

Wanneer derhalve met betrekking tot een beslissing houdende oplegging van een schorsing aan een gemeenteambtenaar in de notulen der vergadering van het college van burgemeester en schepenen niet is vermeld dat die beslissing met geheime stemming werd genomen, wordt dit vormvereiste, zonder mogelijkheid van tegenbewijs, geacht niet te zijn nagekomen (3).

Hetzelfde geldt wanneer de openbaarheid van een vergadering van de gemeenteraad in de notulen niet werd vermeld (4).

Ook koninklijke en ministeriële besluiten moeten als regel zelf van hun regelmatigheid naar de vorm laten blijken (5).

Zo wordt vernietigd, een ministerieel besluit dat aan het beredeneerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State diende onderworpen te worden, wanneer die substantiële vorm niet werd nagekomen en het bedoelde besluit geen melding maakt van dringende spoed (6).

(1) Zie o.m. : R.v.St., D'Haese, nr. 10.449, van 18 februari 1964 ; Pauwels, nr.12.895 van 27 maart 1968.

(2) Zie o.m. : R.v.St., Roedolf, nr. 9308, van 10 april 1962 ; Germonpré, nr. 10.745, van 30 juni 1964.

(3) R.v.St. , Pinte, nr. 575, van 20 november 1950.
Zie ook R.v.St., Verkiezing C.O.O. Jupille, nr. 11.653, van 18 februari 1966.

(4) R.v.St., Lepage, nr. 2251, van 5 maart 1953.

(5) R.v.St., Collet, nr. 3809, van 12 november 1954.

(6) R.v.St., Groepering van het Belgisch Bakkersbedrijf, nr. 47, van 20 mei 1949 ; N.V. Belgian Bunkering, nr. 345, van 25 april 1950.

8. Tot slot mogen nog enkele aantekeningen volgen met betrekking tot het bewijs van de ontvankelijkheid van het beroep.

De bewijslast van de te late indiening van het beroep rust op de tegenpartij (1).

Maar wanneer de verzoeker in gebreke blijft het tegenbewijs te leveren, moet het door de administratie ingeroepen vermoeden aanvaard worden dat de verzoeker, die secretaris van de rector van een Rijkslandbouwschool was, kennis moet hebben gehad van het ministerieel besluit houdende benoeming, bijna vier jaar vóór het indienen van zijn beroep tot nietigverklaring van dat besluit, van een ander personeelslid in de betrekking van secretaris-beheerder van dit instituut (2).

De bewijslast van het bestaan van een wettelijk belang of benadeling ligt bij de verzoeker (3).

Deze laatste regel is echter evenmin absoluut.

In bepaalde omstandigheden kan de bewijslevering voor de verzoekende partij zeer moeilijk of vrijwel onmogelijk zijn. Zoals blijkt uit het arrest dat thans besproken wordt, vergenoegt de Raad van State zich dan met een zeer zwak vermoeden, zodat hij de bewijslast feitelijk omkeert.

Tegen een beroep tot vernietiging van bevorderingen verricht in een openbare instelling, dat werd ingesteld door een personeelsvakvereniging opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, werd door de tegenpartij als exceptie aangevoerd o.m., dat de optredende vereniging geen kwaliteit had ten aanzien van het onderwerp van haar beroep, daar zij het bewijs niet leverde dat personeelsleden van de betrokken instelling bij haar als lid zijn aangesloten en haar de verdediging van hun belangen hebben opgedragen.

De Raad van State heeft die exceptie afgewezen op grond van een motivering die te uitvoerig is uitgewerkt opdat ze hier, in extenso, zou kunnen worden aangehaald (4).

De krachtlijnen van de argumentatie van de Raad van State kunnen worden geformuleerd als volgt.

-
- (1) R.v.St., Petitbois, nr. 810, van 23 maart 1951 ; Debie, nr. 828, van 16 april 1951 ; De Meyer, nr. 6733, van 9 december 1958.
 - (2) R.v.St., Baudry, nr. 4623, van 20 oktober 1955 ; in dezelfde zin : Daniels, nr. 4618, van 18 oktober 1955.
 - (3) R.v.St., Callebert, nr. 812, van 4 april 1951 ; Legein, nr. 920, van 11 juni 1951.
 - (4) R.v.St., V.Z.W. Verbond van het Vlaams Overheidspersoneel, nr. 12.521, van 12 juli 1967.

Het recht op privacy of geheimhouding dat door de syndicale vrijheid wordt gewaarborgd, verhindert dat het bewijs van de aanhang van een vakvereniging rechtmatig door overlegging van de ledenlijsten zou kunnen worden opgelegd.

Dit geldt ook voor de verenigingen opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, daar die volgens een algemeen aanvaarde praktijk, buiten hun volwaardige en stemgerechtigde leden, die weinig talrijk kunnen zijn en waarvan de namen jaarlijks ter griffie van de rechtbank van eerste aanleg worden neergelegd, ook zeer talrijke in rechte onvolwaardige leden kunnen hebben, die eveneens op de door de vereniging verstrekte diensten en voordelen aanspraak kunnen maken doch niet stemgerechtigd zijn.

Buiten het geval van door de overheid georganiseerde verkiezingen, zo stelt het arrest, blijkt uit de syndicale vrijheid te volgen "dat het bewijs van de representativiteit van een vakvereniging . . . meestal enkel zal bestaan in door feiten min of meer gestaafde vermoedens, in de eerste plaats het feit zelf dat de vereniging zich effectief manifesteert, zodat het in werkelijkheid aan de tegenpartij toekomt door aanvoering van feiten dit eerste vermoeden tegen te spreken en aan te tonen dat de uit de statuten en het optreden van de vereniging blijkende aanspraak op representativiteit niet met de werkelijkheid overeenstemt en te kwader trouw werd staande gehouden".

De aldus gestelde principes toepassend op de concrete onderworpen zaak, constateert het arrest enerzijds, dat uit de elementen van de zaak is gebleken dat de verzoekende vereniging over de inwendige gang van zaken in verband met de personeelsaangelegenheden van de tegenpartij op de hoogte is gehouden en zulks het vermoeden rechtvaardigt dat het personeel van de instelling de bedoelde vereniging als spreekbuis wil gebruiken en zij bijgevolg een zekere aanhang bij dat personeel heeft, en anderzijds, dat de tegenpartij geen enkel positief feit heeft aangevoerd dat zou aantonen dat het bedoelde vermoeden ongegrond is.

Het arrest besluit dan dat de verzoekende vereniging geacht kan worden representatief te zijn voor het personeel van de tegenpartij en derhalve kwaliteit heeft om voor de collectieve belangen, die zij door haar beroep wil verdedigen, voor de Raad van State in rechte op te komen, zodat de door de tegenpartij aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid niet in aanmerking kan worden genomen.

B. Het bewijs in het beroep in volle omvang

1. Over de Raad van State optredend als rechter in hoger beroep kan meer in het kort gehandeld worden.

Dit bevoegdheidssegment van de Raad van State is immers, althans kwantitatief gezien, van veel minder belang dan zijn annulatiebevoegdheid op het gebied van de machtsoverschrijding, en bovendien is heel wat van hetgeen over het bewijs op dit laatste gebied werd uiteengezet, ook hier van toepassing.

Anderzijds dient van bij de aanvang te worden gewezen op een paar belangrijke verschilpunten.

Daar de administratieve overheid die de handeling heeft verricht welke voor de Raad van State wordt bestreden, is opgetreden als administratief rechtscollege, kan zij geen tegenpartij zijn in het geding.

Tegenpartij is hij die voor het lager administratief rechtscollege bezwaar heeft ingebracht of, in voorkomend geval, hij die voor hetzelfde college tegen een bezwaar in het verweer is getreden. Aangezien dat even zo goed een particulier als een administratieve overheid kan zijn, is de tegenpartij niet noodzakelijk, en zelfs meestal niet een administratieve overheid.

Tegelijk, daar het dossier hoofdzakelijk werd samengesteld, of tenminste toch bij wijze van instructie aangevuld door een administratief rechtscollege, heeft de verplichting tot overlegging ervan aan de Raad van State niet helemaal dezelfde betekenis als in het beroep tot nietigverklaring en bestaat hier ook niet dezelfde initiële ongelijkheid tussen partijen.

Ten slotte volgt uit de omstandigheid dat de Raad van State bij de beoordeling van de feitelijke toedracht der zaak volkomen in de plaats treedt van het lager rechtscollege, dat hij op dit terrein ertoe gebracht wordt veelvuldiger gebruik te maken van zijn onderzoeksmacht.

2. De hierboven aangeduide verschilpunten hebben o.m. tot gevolg dat de regel "actori incumbit probatio" hier wellicht iets reëler naar voren komt.

De verzoekers moeten hun grieven met genoegzaam concreet feitenmateriaal staven, zodat werkelijk een begin van bewijs voorligt.

De Raad van State gelast geen onderzoeksmaatregelen op grond van vage en onpersoonlijke aantijgingen of van beweerde en niet voldoende gepreciseerde feiten (1).

(1) R.v.St., gemeenteraadsverkiezingen Lincent, nr. 10976, van 19 januari 1965 ; Hautes-Wihéries, nr. 11.093, van 3 maart 1965 ; Opprebais, nr. 14.738, van 14 mei 1971 ; Zwevezele, nr. 15.083, van 15 december 1971.

Niettemin komt het vaak voor dat de verzoekers er de Raad van State van overtuigen, ofwel dat de eerste rechter ten onrechte geen instructie heeft gelast, ofwel dat de op last van de eerste rechter uitgevoerde instructie onvolledig is.

Er is geen gebied waar door de Raad van State meer onderzoeksmaatregelen —inhoudende een getuigenverhoor en meestal ook plaatsbezichtiging— worden bevolen dan dat van het hoger beroep inzake gemeenteraadsverkiezingen en inzake vervallenverklaring van gemeenteraadsleden.

3. Meer bepaald op het terrein van het contentieux der gemeenteraadsverkiezingen is het interessant om na te gaan hoe de Raad van State de bewijskracht van de processen-verbaal der kiesbureaus heeft opgevat.

Voortgaande op de bedoelingen van de wetgever, zoals die kunnen worden afgeleid uit het gehele controlestelsel op de eigenlijke kiesverrichtingen, dat hij heeft tot stand gebracht, oordeelde de Raad van State dat de processen-verbaal van de kiesbureaus geen volledige bewijskracht hebben in deze zin, dat helemaal geen bewijs zou zijn toegelaten van onregelmatigheden waarvan zij geen gewag maken, maar dat de ontstentenis van opmerkingen in een proces-verbaal wel een vermoeden "iuris tentum" van regelmatigheid oplevert.

Dat vermoeden kan niet worden gekeerd dan door "vaststaande en overeenstemmende gegevens" (1).

Het is merkwaardig dat de Raad van State ook aan de bestendige deputatie heeft opgelegd een dergelijke bewijskracht van de processen-verbaal in acht te nemen.

De Raad kwam tot die houding op grond van de volgende overwegingen : "dat de wetgever overigens de waarborgen voor een regelmatig verloop van de verkiezingen heel duidelijk heeft willen leggen in de samenstelling en in de werkingsregelen van de kiesbureaus en kiesopnemingsbureaus, meer bepaald ook in de aanwezigheid van de kiesgetuigen ; dat de eerbiediging van dit duidelijk opzet van de wetgever medebrengt dat de op de regelmatigheid van de verkiezingen toezienende overheid slechts dan gerechtigd is door de kiesbureaus of stemopnemingsbureaus genomen beslissingen te herzien, indien daartoe wel bepaalde redenen voorhanden zijn, redenen die alleen kunnen blijken uit de processen-verbaal zelf of uit klachten die voldoende precieze en concrete gegevens aan de hand doen om een vermoeden van onregelmatigheid te doen ontstaan in een geval dat die onregelmatigheid van zulke aard is dat de verkiezingsuitslag erdoor beïnvloed is kunnen worden ; dat die beperking van de bevoegdheid van de toezienende overheid ook willekeur bij de uitoefening van haar goedkeuringsrecht uitsluit, zo-

(1) Zie o.m. R.v.St., gemeenteraadsverkiezingen Stokkem, nr. 6873, van 17 februari 1959 ; Kortrijk, nr. 11.180, van 14 april 1965 ; Markegem, nr. 11.374, van 30 juni 1965.

niet afremt" (1).

4. De wijze waarop de bestendige deputaties zijn samengesteld en toegerust brengt mede dat zij in sommige gevallen de hun toegewezen juridictionele taak op een eerder gebrekkige wijze vervullen.

De Raad van State is ertoe gebracht geweest sommige beslissingen te vernietigen in gevallen waarin bij het feitenonderzoek voor de bestendige deputatie procedurevereisten niet werden in acht genomen die zo elementair zijn dat zij nergens zijn neergeschreven.

Zo heeft de Raad van State gesteld dat, wanneer de bestendige deputatie optredend als rechtscollège, een ambtenaar met een onderzoek betreffende de feitelijke toedracht der zaak heeft belast en deze ambtenaar getuigen heeft verhoord "de opneming en de ondertekening van de verklaringen de onmisbare waarborgen zijn voor de volledigheid en de objectiviteit van het getuigenverhoor ; dat de beslissing van de bestendige deputatie niet regelmatig kan steunen op een getuigenverhoor wanneer zij zelf de verklaringen van de getuigen niet onder ogen kan hebben " (2).

5. Zoals in het beroep tot nietigverklaring heeft de Raad van State ook hier beslist, dat de nakoming van substantiële procedurevereisten, zoals de openbaarheid van de zitting waarop voor de bestendige deputatie verslag wordt uitgebracht en uitspraak wordt gedaan, uit de beslissing moet blijken en dat daarbuiten geen bewijs van die nakoming mogelijk is (3).

C. Het bewijs in het cassatieberoep

1. Aan de Raad van State optredend als cassatierechter staan bewijsgegevens die niet aan de feitenrechter werden voorgelegd, niet ter kennisneming. Het aanbod om nieuwe bewijsgegevens aan te voeren is niet ontvankelijk (4).

(1) R.v.St., gemeenteraadsverkiezing Sint-Niklaas, nr. 14.532, van 12 februari 1971.

(2) R.v.St., Leroy, nr. 8343, van 10 januari 1961 ;
Van de Velde, nr. 8362, van 17 januari 1961.

(3) R.v.St., gemeenteraadsverkiezingen Merelbeke, nr. 6926, van 3 maart 1959 ;
Damme, nr. 6949, van 10 maart 1959.

(4) R.v.St., Chapelle, nr. 14.055, van 9 april 1970.

Op dit gebied kan er dan ook geen sprake zijn van een bewijslevering rechtstreeks voor de Raad van State, maar het is wel interessant om sommige aspecten na te gaan van de controle die de Raad van State op het bewijs voor de feitenrechter uitoefent.

2. Luidens de klassieke formules der arresten van de Raad van State beoordeelt de feitenrechter de bewijskracht van de aan hem voorgelegde gegevens "op onaantastbare wijze" of nog, heeft hij "de soevereine beoordeling" van de bewijskracht der voorgelegde bewijzen (1).

Tevens oordeelt de rechter in feitelijke aanleg "op onaantastbare wijze" over de vraag of hij voldoende ingelicht is dan wel verdere onderzoeksmaatregelen moet voorschrijven (2).

Die formules zijn enigszins misleidend. Wanneer men een inventaris heeft opgemaakt van al de controlemogelijkheden welke de Raad van State ten deze naar zich toehaalt, blijft er van het absolute waaraan zij op het eerste gezicht doen geloven, niet zo heel veel over.

In de werkelijkheid mag men aannemen dat de Raad van State, zonder bij de beoordeling van de bewijskracht der gegevens van het dossier volkomen in de plaats te treden van de feitenrechter, toch een ruime redelijkheidsgrens trekt bij wier overschrijding hij de beoordeling van de lagere rechter niet langer neemt en gaat uitkijken naar enig casatiemiddel waarmee hij dit op een juridisch aanvaardbare manier duidelijk kan maken.

Een zodanig middel vindt hij meestal op het terrein van de motivering.

Door de aanwending van zijn controlebevoegdheid op de motivering van de bestreden beslissing, die hij tot in het oneindige kan verdiepen en nuanceren, grijpt de Raad van State sterk in bij de beoordeling van de bewijskracht der voorliggende bewijsgegevens.

Dit alles moge nu door een keuze uit de rechtspraak geïllustreerd worden.

3. Het staat weliswaar aan de feitenrechter te oordelen of hij genoegzaam is voorgelicht dan wel of verdere onderzoeksmaatregelen vereist zijn, maar ... de herzieningscommissie voor de gewapende weerstand motiveert haar beslissing niet voldoende wanneer zij nalaat een getuige te horen zonder te zeggen waarom zij niet inging op het

(1) R.v.St., Nuyts, nr. 8196, van 8 november 1960 ; Vanrijkel, nr. 13.700, van 24 september 1969 ; Sebille, nr. 13.962, van 13 februari 1970 ; Dewitte, nr. 14.369, van 26 november 1970.

(2) R.v.St., Dierickx, nr. 11.826, van 24 mei 1966.

daartoe strekkende verzoek dat haar bij wijze van conclusies werd voorgelegd (1), en de commissie van beroep voor vergoedingspensioenen motiveert haar beslissing niet naar de eis van de wet wanneer zij, zonder verder onderzoek van de bewijsmiddelen die de verzoeker haar heeft voorgelegd, zich ertoe beperkt zich met de conclusies van de gerechtelijk-geneeskundige dienst te verenigen (2).

De hoge commissie van beroep die oordeelt dat het verslag van het gerechtelijk-geneeskundig onderzoek tegenstrijdigheden bevat, is gehouden zich vollediger te doen voorlichten. In geen geval kan zij zich, ter motivering van de verwerping der pensioenaanvraag, op de aldus voorgegeven tegenstrijdigheden beroepen (3).

De beoordeling van de feitenrechter is niet onaantastbaar waar zij in strijd komt met een wettelijk geregelde bewijskracht of met algemene beginselen van uitlegging.

De afstand van een recht moet strikt worden uitgelegd en mag alleen worden afgeleid uit feiten die niet op een andere manier kunnen worden uitgelegd.

Waar de commissie van beroep besliste dat de afstand van "eventuele rechten op oorlogsschade" niet alleen de afstand van de vergoedingen maar ook van het herstelkrediet betekende, terwijl de akte van afstand dit niet vermeldde en de in de akte opgegeven reden voor dé afstand er geen betrekking op had, heeft zij de aan die akte te hechten bewijskracht miskend (4).

4. De beoordeling van de feitenrechter is evenmin onaantastbaar in zover hij bepaalde stukken of gegevens van het dossier voor onbestaande heeft gehouden of er geen aandacht heeft aan geschonken (5).

Hij wordt geacht het bewijsmateriaal te negeren wanneer hij na onderzoek ervan, tot verwerping concludeert zonder de redenen daarvan aan te geven (6).

De Raad van State oordeelt dat hij zich niet in de mogelijkheid bevindt om na te gaan of de hoge commissie voor pensioenen een bepaald document heeft onderzocht, wanneer het bedoelde stuk noch in het rapport van de griffier noch in de bestreden beslissing is vernoemd, terwijl alle andere documenten daarin zijn vermeld (7).

(1) R.v.St., Daoût, nr. 6055, van 7 februari 1958.

(2) R.v.St., Thiteux, nr. 6079, van 20 februari 1958.

(3) R.v.St., Verhaegen, nr. 3932, van 20 december 1954.

(4) R.v.St., N.V. Aannemingsmaatschappij C.F.E., nr. 13.838, van 11 december 1969.

(5) R.v.St., Jollings, nr. 12.436, van 6 juni 1967 ;
Boonen, nr. 13.691, van 16 september 1969.

(6) R.v.St., Belgische Staat t/ P.V.B.A. Ets. Longeval, nr. 7194, van 30 juni 1959.

(7) R.v.St., Hoyoux, nr. 13.774, van 6 november 1969.

5. Wanneer er strijdigheid is tussen de gegevens van het dossier, staat het weliswaar aan de feitenrechter, op grond van zijn z.g. onaantastbare beoordelingsbevoegdheid, de bewijskracht van de ene tegen die van de andere af te wegen, maar dit sluit niet in dat hij sommige gegevens zonder meer buiten beschouwing mag laten.

De feitenrechter mag zijn beoordeling niet op bepaalde gegevens laten steunen zonder in zijn beslissing de redenen op te geven waarom hij andere daarmee strijdige gegevens verwierpt.

Zo was de Raad van State van oordeel dat de herzieningscommissie voor gewapende weerstanders niet buiten haar appreciatierecht treedt, waar zij "om de redenen die zij aangeeft", meer geloof hecht aan bepaalde verklaringen dan aan andere (1).

Wanneer dezelfde commissie haar beslissing om een getuigenis niet in aanmerking te nemen heeft verantwoord, na de door haar onwaarschijnlijk geachte omstandigheden te hebben onderzocht waarin de getuige de aanvrager om erkenning zou hebben ontmoet, en na zijn verklaring met die van andere getuigen te hebben vergeleken, is zij binnen de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid gebleven en heeft zij haar beslissing gemotiveerd (2).

Maar wanneer de Raad van State constateert dat de hoge commissie voor pensioenen zich beperkt heeft tot een opsomming van de stukken van het dossier, waarvan sommige de afwijzing van de aanvraag, andere verzoekers aanspraken zouden kunnen wettigen, overweegt hij "dat de hoge commissie ten overstaan van die strijdige gegevens had moeten aangeven waarom zij aan sommige van die documenten een bewijskracht geeft welke zij aan andere ontzegt ; dat de beslissing, zoals zij is gemotiveerd, de Raad van State niet in staat stelt uit te maken om welke redenen doorslaggevende bewijsgegevens terzijde zijn geschoven . . ." (3).

6. Ten slotte, en dit is de laatste fase in zijn toezicht op de beoordeling van de bewijskracht der stukken van het dossier door de lagere administratieve rechter, kent de Raad van State zich de bevoegdheid toe om na te gaan of in de hem onderworpen beslissing geen verkeerde uitlegging werd gegeven van de overgelegde bewijsmiddelen en verklaringen, en of de daarin gegeven uitspraak niet anderszins in strijd is met de gegevens van het dossier (4).

(1) R.v.St., Vermeren, nr. 5407, van 11 december 1956.

(2) R.v.St., Verken, nr. 5973, van 17 januari 1958.

(3) R.v.St., Chapelle, nr. 14.055, van 9 april 1970.
In dezelfde zin : Cornelis, nr. 10.985, van 21 januari 1965 ;
Schelfhaut, nr. 11.682, van 8 maart 1966.

(4) Zo gaat de Raad van State na of het vermoeden dat de feitenrechter in aanmerking neemt, steunt op gegevens die daartoe dienstig zijn.
R.v.St., Goossens, nr. 10.657, van 2 juni 1964. Zie ook : Jollings, nr.12.436, van 6 juni 1967 ; De Paepe, nr. 13.760, van 28 oktober 1969.

Het is duidelijk dat een controle aan de hand van in dergelijke mate ruim geformuleerde criteria een vrijwel volkomen plaats nemen op de stoel van de feitenrechter mogelijk maakt.

Zulks is echter geenszins het streven van de Raad van State, die bij het hanteren van de bedoelde criteria zeer omzichtig te werk gaat.

Zoals hierboven werd aangegeven is het alleen de bedoeling rond de beoordeling van de bewijskracht door de feitenrechter een ruime redelijkheidsgrens te trekken die hij dient te respecteren.

4. Beperkingen aan de vrije beoordeling der bewijsmiddelen

In beginsel zijn voor de Raad van State alle bewijsmiddelen toegelaten, en wordt de bewijskracht ervan door hem vrij beoordeeld. Bij nader toezien blijken daarop drie uitzonderingen te bestaan :

- in het procedurereglement komt de gedingbeslissende eed niet ter sprake en de Raad van State neemt dan ook nooit zijn toevlucht tot dat bewijsmiddel ;
- krachtens hetzelfde reglement mag de Raad van State geen rekening houden met een stuk dat van valsheid wordt beticht ;
- de Raad van State en de administratieve rechter in het algemeen is gebonden door het beginsel van het gezag van gewijsde.

Waar de uitsluiting van de gedingbeslissende eed geen nadere toelichting vergt, lijkt het daarentegen aangewezen nader in te gaan op de juiste betekenis van de twee andere beperkingen.

A. De bewijskracht van authentieke akten

1. Krachtens artikel 51 van het procedurereglement is de Raad van State gebonden door de bewijskracht van een authentieke akte.

De inhoud van zulke akte kan alleen worden bestreden met de procedure van betichting van valsheid voor de gewone rechter. Wanneer een der partijen verklaart die procedure te willen instellen ten aanzien van een aan de Raad van State overgelegd stuk, is deze gehouden de behandeling van de zaak op te schorsen.

De Raad van State is er nog niet toe gebracht geweest een algemene bepaling te formuleren van de administratieve akte die met authenticiteit is bekleed. De jurisprudentie geeft echter belangrijke aanwijzingen daaromtrent.

2. De processen-verbaal van administratieve rechtscolleges zijn alleszins van authentieke aard (1).

De vermeldingen welke daarin voorkomen hebben bewijskracht tot betichting van valsheid, op voorwaarde dat zij in rechtstreeks verband staan tot de beschikking (2).

Ook de vaststelling dat de bij de wet voorgeschreven vormen werden nagekomen, is door het authentiek karakter gedekt (3).

Hetzelfde geldt voor de vermelding van de aanwezigheid ter terechtzitting van een bepaalde persoon (4) of van het tijdstip waarop de raadsman van de verzoeker werd gehoord (5).

3. Alle rechtshandelingen van de actieve administratie dienen in beginsel in een geschrift te worden neergelegd, kunnen derhalve alleen door een geschrift worden bewezen (6), en zulke akte heeft een authentiek karakter.

Zulks is alleszins het geval met de notulen der vergaderingen van de gemeenteraad (7).

Authentiek zijn ook alle stukken die door een administratieve overheid werden opge maakt ten bewijze van de nakoming van wettelijke voorschriften of termijnen.

Dit geldt o.m. voor de verklaring van het college van burgemeester en schepenen, luidens welke een rooiplan ter inzage van eenieder ten gemeentehuize werd neergelegd gedurende het openbaar onderzoek dat tussen twee bepaalde datums plaats had (8).

Het proces-verbaal waarbij de commissaris van politie vaststelt, dat de aanvraag om vergunning tot het exploiteren van een gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichting aangeplakt is geweest gedurende de vijftien dagen voorgeschreven in artikel 4, vierde lid, van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming, heeft bewijs-

(1) Zie b.v. R.v.St., Vandaele, nr. 12.434, van 6 juni 1967.

(2) R.v.St., Detournay, nr. 573, van 20 november 1950 ; Piffet en Delchambre, nr. 4709, van 1 december 1955.

(3) R.v.St., Claessens, nr. 13.853, van 16 december 1969.

(4) R.v.St., De Wolf, nr. 13.593, van 30 mei 1969.

(5) R.v.St., Tire, nr. 11.504, van 12 november 1965.

(6) Zie b.v. wat betreft een benoeming, R.v.St., Vancraeynest, nr. 4048, van 7 februari 1955.

(7) R.v.St., Biebaw, nr. 9663, van 26 oktober 1962.

(8) R.v.St., Verbeeck, nr. 9864, van 8 februari 1963.

kracht zolang het niet van valsheid is beticht (1).

Ook de notulen van de vergaderingen van administratieve overheden of colleges in het algemeen, al houden zij geen eigenlijke beslissingen of rechtshandelingen in, blijken een authentiek karakter te hebben.

Zo werd geoordeeld dat de goedgekeurde notulen van de directieraad van een ministerieel departement moeten worden geacht de getrouwe weergave te zijn van de besprekingen van die raad (2).

Daarentegen hebben geen authentieke bewijskracht, geschriften die door een administratieve overheid toevalligerwijs worden opgemaakt, zonder dat zulks met een wettelijke opdracht in verband kan worden gebracht.

Zo is de verklaring van de burgemeester, volgens welke tijdens de bezetting weggenomen vee opgeëist zou zijn geweest, geen "akte waarbij juridisch vastgelegd wordt dat het om een opeising en niet om een wegnemen van het betreffend vee ging" (3).

4. Wanneer een stuk van valsheid wordt beticht, beslist de Raad van State, overeenkomstig artikel 51, tweede lid, van het procedurereglement, dat er aanleiding toe bestaat het kwestieuze stuk uit het debat te weren wanneer de andere partij verklaart er geen gebruik te willen van maken (4).

Overeenkomstig artikel 51, vierde lid, van het procedurereglement, wordt er geen rekening gehouden met de van valsheid betichte stukken wanneer zij geen invloed hebben op de eindbeslissing (5).

Alleen de gewone rechter is bevoegd om over een betichting van valsheid uitspraak te doen. Doch voor de Raad van State bestaat er geen grond om het geding te schorsen zolang geen vordering met dit doel bij de gewone rechter werd ingesteld. Intussen levert het voor hem van valsheid betichte stuk volledig bewijs op van hetgeen erin is vervat (6).

(1) R.v.St., Marneffe, nr. 14.182, van 19 juni 1970.

(2) R.v.St., Van Maele, nr. 9072, van 12 december 1961.

(3) R.v.St., Belgische Staat, nr. 4873, van 12 januari 1956.

(4) R.v.St., Wattier, nr. 755, van 23 februari 1951.

(5) R.v.St., Guéry, nr. 4514, van 14 juli 1955 ; Zerck, nr. 4940, van 7 februari 1956.

(6) R.v.St., Biebauw, nr. 9663, van 26 oktober 1962.

B. Het gezag van gewijsde

1. Het probleem van het gezag van gewijsde kan hier onmogelijk onder al zijn facetten in beschouwing worden genomen.

Wij beperken ons tot het naar voren brengen van enkele belangrijke principes uit de rechtspraak.

Wanneer een administratief rechtscollege bepaalde feiten als bewezen heeft beschouwd of in verband daarmee een bepaald oordeel heeft uitgesproken, dan zijn in de eerste plaats dat college zelf, maar ook de andere administratieve rechtscolleges en de administratieve overheden daardoor gebonden, voor zover evenwel de bedoelde uitspraak kan worden gesitueerd binnen het voorwerp van de rechtsprekende bevoegdheid van het beschouwde college.

Er volgen thans enige toepassingen.

2. De beoordeling van de kiesgerechtigdheid als gemeenteraadskiezer staat ter beoordeling van het college van burgemeester en schepenen met mogelijkheid van hoger beroep bij het Hof van beroep.

Anderzijds nemen de bestendige deputaties van de provincieraad, en in hoger beroep de Raad van State, kennis van de bezwaren tegen de regelmatigheid van de gemeenteraadsverkiezingen.

Het is nu vaste rechtspraak van de Raad van State dat zowel hij zelf als de bestendige deputatie bij de beoordeling van die regelmatigheid gebonden zijn door de in kracht van gewijsde gegane beslissingen betreffende de kiesgerechtigdheid (1), tenminste in zover die kiesgerechtigdheid zelf ter sprake wordt gebracht.

Hoewel de Raad van State daaromtrent nog geen stelling heeft genomen, lijkt het daarentegen duidelijk dat, wanneer hij zich b.v. uitspreekt over de vervallenverklaring van een gemeenteraadslid wegens niet-ervulling van de vereisten van verkiesbaarheid, hij daarbij helemaal geen rekening hoeft te houden met enig element uit een eventuele beslissing omtrent de kiesgerechtigdheid van datzelfde gemeenteraadslid, omdat het voorwerp van de respectievelijk beschouwde bevoegdheden op verschillende terreinen ligt.

Weer anders is de situatie wanneer de Raad van State in een arrest heeft vastgesteld dat een gemeenteraadslid op de dag van de stemming verkiesbaar was, en naderhand voor de bestendige deputatie de vervallenverklaring van datzelfde raadslid wordt aangevraagd wegens het niet vervuld zijn van de verkiesbaarheidsvereisten. In zulk geval

(1) Zie o.m. R.v.St., gemeenteraadsverkiezingen 's Gravenwezel, nr. 6888, van 24 februari 1959 ; Berg, nr. 7083, van 19 mei 1959.

brenghet gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State mee, dat de bestendige deputatie niet tot de vervallenverklaring van het betrokken raadslid kan besluiten tenzij voor haar bewezen wordt dat sedert de verkiezing zich in de toestand van het raadslid wijzigingen hebben voorgedaan waardoor hij niet langer aan de verkiesbaarheidsvereisten voldoet (1).

3. Op een heel ander gebied werd geoordeeld dat de beslissing van de burgerlijke invaliditeitscommissie, die zich uitspreekt over het direct verband tussen het schadelijk feit en de opgelopen verwonding, en die de verzoeker naar de gerechtelijk-geneeskundige dienst verwijst voor het onderzoek van de schade, definitief is wat betreft het eerste punt, zo zij niet aan de hoge commissie van beroep werd overgelegd binnen dertig dagen nadat er kennis van gegeven is, zodat de latere beslissing van de hoge commissie van beroep van de burgerlijke invaliditeitscommissie zelf, die dat definitief karakter niet eerbiedigt, het gezag van gewijsde miskent (2).

Hij die een nieuwe vraag om werkloosheidsuitkering indient, nadat een eerste vraag werd afgewezen, kan tegen de nieuwe beslissing die hem de uitkering ontzegt, geen middelen doen gelden die betrekking hebben op de periode waarover de eerste beslissing definitief uitspraak heeft gedaan (3).

De commissie van beroep inzake oorlogsschade aan private goederen kan zich niet opnieuw uitspreken over de feitelijke gegevens die door een vroegere beslissing definitief werden aangenomen (4).

Evenmin kan de commissie van beroep voor vergoedingspensioenen de hoedanigheid van rechthebbende van een politiek gevangene, welke werd toegekend door de rechtscolleges voor politieke gevangen, opnieuw onderzoeken (5).

Anderzijds echter werd gewezen, dat het gezag van gewijsde verbonden aan een beslissing van een rechtscollege dat werd ingesteld om te oordelen over de aanspraken op pensioen voor zelfstandigen, waarbij de hoedanigheid van zelfstandige niet wordt erkend voor een bepaalde periode, niet wordt geschonden door een beslissing van de rechtscolleges ingesteld inzake rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, waarbij die, in tegenstrijd met een vaststelling van de eerst bedoelde beslissing, oordelen,

(1) R.v.St., Van de Vijver, nr. 3190, van 1 maart 1954.

(2) R.v.St., Van Hulle, nr. 1257, van 1 april 1952.

(3) R.v.St., Geeraert, nr. 4499, van 14 juli 1955.

(4) R.v.St., Belgische Staat, nr. 4690, van 24 november 1955.

(5) R.v.St., Broeckaert, nr. 5437, van 31 december 1956

niet dat de betrokkene gedurende de beschouwde periode de hoedanigheid van zelfstandige had, maar binnen de perken van hun eigen bevoegdheid vaststellen dat zijn tewerkstelling als arbeider gedurende dezelfde periode onvoldoende bewezen is en derhalve niet in aanmerking kan worden genomen (1).

4. Het is vooral interessant om na te gaan in welke mate de Raad van State de tucht-overheid gebonden acht door het gezag van gewijsde dat gehecht is aan een uitspraak van de strafrechter omtrent de feiten waarop de tuchtvordering is gegrond.

Wanneer de strafrechter uitspraak heeft gedaan over het bestaan zelf van die feiten, dan is de tuchtoverheid daardoor gebonden. /

Zo werd geoordeeld dat de tuchtoverheid het gezag van gewijsde schendt van het vonnis dat de betrokken ambtenaar vrijspreekt van de betichting van valsheid in geschriften en gebruik daarvan, op grond van het niet-bestaan van de ten laste gelegde feiten, waar zij diezelfde ambtenaar een tuchtstraf oplegt steunend op de zware vergissingen die door de ambtenaar werden begaan in het opstellen van de stukken die aan de beoordeling van de rechtbank werden overgelegd, en waar zij poogt te bewijzen dat de daarin gedane vaststellingen niet met de werkelijkheid overeenstemmen (2).

De tuchtoverheid is niet alleen gebonden door het oordeel van de strafrechter omtrent het bestaan van de tuchtrechtelijke feiten, maar zij kan bovendien gehouden zijn de kwalificatie in acht te nemen welke de strafrechter aan die feiten heeft gegeven.

Zo was de Raad van State van oordeel dat de tuchtoverheid een ambtenaar niet regelmatig uit zijn ambt kon schorsen op grond van het motief "een politieke activiteit ten gunste van de vijand te hebben gehad en daardoor ernstig te kort te zijn gekomen aan zijn plichten van Rijksambtenaar", wanneer gerechtelijke beslissingen hadden uitgemaakt dat de betrokkene tijdens de bezetting geen oolitieke activiteit ten gunste van de vijand had uitgeoefend, zodat de tuchtoverheid door daarover anders te oordelen "uitgegaan is van feiten welke het gerecht hem niet ten laste had willen leggen of geweigerd had als zodanig te erkennen" (3).

Het bovenstaande sluit geenszins in dat een tuchtstraf nooit kan worden geschraagd door feiten waarvoor de betrokkene op strafrechtelijk gebied werd vrijgesproken.

Integendeel, daar "de administratieve tuchtactie zich door haar aard en door het nagestreefde doel onderscheidt van de strafvordering" (4), zal de tuchtoverheid doorgaans kunnen optreden op grond van een kwalificatie die verschilt van de strafrechtelijke.

(1) R.v.St., Schenck, nr. 12.137, van 3 januari 1967.

(2) R.v.St., Cordier, nr. 6540, van 5 september 1958.

(3) R.v.St., Marquet, nr. 6555, van 19 september 1958.

(4) Zie het reeds vermelde arrest Cordier.

Naar het oordeel van de Raad van State verhindert een strafrechtelijke vrijspraak op grond van het motief dat de ten laste gelegde feiten "geen zware tekortkomingen aan verzoekers burgerplichten waren" de tuchtoverheid niet diezelfde feiten, waarvan het materieel bestaan door de strafrechter werd aanvaard "te toetsen aan het ambt, dat uitgeoefend wordt door degene die zijn gedragingen voor haar moet verantwoorden"(1).

De Raad was ook van oordeel dat "zo de administratieve overheid gebonden is door de kracht van gewijsde van de uitspraak der hoven en rechtbanken betreffende de vaststelling der feiten, zij nochtans niet gehouden is door de wijze waarop deze rechtscolleges de gedraging van de betrokken ambtenaar hebben beoordeeld naar aanleiding van de tegen hem vastgestelde feiten" (2).

5. Samenvattend kan worden gesteld, dat de administratieve overheid gebonden is door het gezag van gewijsde voor zover de feiten die aan de tuchtvordering ten grondslag liggen, door de rechter als niet bewezen werden beschouwd, en ook voor zover zij aan dezelfde feiten geen kwalificatie kan geven welke identiek is aan die welke door de rechter werd verworpen. Daarentegen zal de overheid op grond van feiten, die door de strafrechter als bewezen werden beschouwd maar waarvoor hij de betrokkene niettemin heeft vrijgesproken omdat hij daaraan niet een onder het strafrecht vallende kwalificatie kon geven, toch disciplinair kunnen optreden voor zover zij aan die feiten een specifiek tuchtrechtelijke kwalificatie geeft door ze in verband te brengen met de eisen die voor de uitoefening van het kwestieuze ambt kunnen worden gesteld.

5. Slotbeschouwingen

De bewijslast in het geschil van bestuur is niet wettelijk geregeld.

Alleen wanneer aan een lagere administratieve rechter een aanspraak, b.v. op oorlogsschade of op een vergoedingspensioen, wordt voorgelegd, wordt algemeen aanvaard dat op de verzoeker de verplichting rust te bewijzen dat hij de voor die aanspraak wettelijk gestelde voorwaarden vervult.

In alle andere gevallen is de administratieve rechter, en meer bepaald de Raad van State, volkomen vrij de bewijslast naar goedvinden te verdelen.

(1) R.v.St., Boute, nr. 7711, van 17 maart 1960.

(2) R.v.St., Meulemeester, nr. 7082, van 19 mei 1959 ;
in dezelfde zin, Wolles, nr. 265, van 21 februari 1950, en De Groelard,
nr. 5647, van 14 mei 1957.

Er is wel wettelijk bepaald dat op de verzoeker voor de Raad van State de aanvoeringslast rust.

De vraag of de door de verzoeker aangevoerde feiten van zulke aard zijn dat zij hetzij een verder onderzoek door de rechter, hetzij een omkering van de bewijslast rechtvaardigen, wordt van geval tot geval beantwoordt, waarbij de mogelijkheden van de partijen en de "morele overtuiging" van de rechter een aanzienlijke rol spelen.

De belangrijkste jurisprudentiële regel lijkt wel te zijn de stelling, dat de weigering of het verzuim van de overheid de door de rechter gevraagde stukken of gegevens mede te delen, het vermoeden doet ontstaan dat wat door de verzoeker werd gesteld, aan de werkelijkheid beantwoordt.

De vraag naar de juiste omvang van de bewijslast welke de rechter op de administratie legt, blijkt afhankelijk te zijn van de vraag, hoever de rechter zijn controle op de motieven van de administratie wenst door te drijven.

Hoewel de rechtspleging eenvormig is, brengt de verschillende aard van de beroepen onvermijdelijk een zekere verscheidenheid in de bewijsregeling.

Wegens het feit dat in het beroep in volle omvang de ongelijkheid tussen partijen zich minder laat aanvoelen en de samenstelling van het dossier anders gebeurt dan in het beroep tot nietigverklaring, wordt de regel "actori incumbit probatio" daar reëler toegepast.

Wat de toegelaten bewijsmiddelen betreft, dient weer een onderscheid te worden gemaakt tussen de Raad van State en de lagere administratieve rechtscolleges.

Bij sommige van deze laatste komt het voor dat de toegelaten bewijsmiddelen worden beperkt, b.v. eis van een bepaald schriftelijk bewijs, uitsluiting van het bewijs door vermoedens, enz.

De gevallen zijn echter te talrijk en te verscheiden opdat daar nader zou kunnen worden op ingegaan.

Voor de Raad van State zijn alle bewijsmiddelen, behalve de eed, toegelaten.

De hoogste administratieve rechter is echter krachtens een uitdrukkelijke wetsbepaling gebonden door de inhoud van authentieke geschriften, en krachtens een algemeen beginsel van het recht, binnen de hierboven nader aangeduide perken, door het gezag van gewijsde van om het even welke jurisdictionele beslissing.

De administratieve overheid is gehouden het dossier van de zaak over te leggen op eenvoudige aanvraag hetzij van de griffier, hetzij van de auditeur-generaal.

Zij is voorts verplicht gevolg te geven aan iedere vraag tot overlegging van stukken uitgaande van het auditoraat of de Raad.

De overheid is van die verplichting ontheven wanneer het openbaar belang zich tegen

de overlegging verzet, maar dit sluit niet in dat zij in zulk geval de beweegredenen die haar beslissing dragen, niet zou moeten bekendmaken en toelichten.

Nooit komt het voor dat de rechter acht slaat op stukken die niet aan al de partijen zouden bekend zijn.

De rechter kan op vraag van de partijen of ambtshalve een getuigenverhoor, de persoonlijke verschijning van een partij of een plaatsbezichtiging gelasten, of een deskundige benoemen.

Hij is niet verplicht in te gaan op een daartoe strekkende vraag van de partijen, maar de Raad van State, optredend als cassatierechter, heeft gewezen dat de lagere rechter gehouden is in zijn beslissing de redenen op te geven waarom hij zulke vraag afwijst.

De partijen kunnen nooit het initiatief nemen om getuigen of deskundigen op te roepen.

De administratieve rechtspraak ter zake van het bewijs is in ruime mate "pretoriaans".

De administratiefrechtelijke procedure vertoont een zeer sterke inquisitoriale inslag, waardoor zij zich, ondanks het nieuwe Gerechtelijk Wetboek van 1967, afgetekend van de privaatrechtelijke rechtspleging blijft onderscheiden (1).

De praktijk laat niet uitschijnen dat in de administratiefrechtelijke procedure opvallende leemten met betrekking tot de regeling van het bewijs zouden voorkomen.

(1) Betreffende het ontwerp van Gerechtelijk Wetboek schreef men o.m. :

" Une option fondamentale consacre tout d'abord la fidélité du projet au système de la procédure accusatoire.

Pénétré par conviction, par tempérament et par profession des droits de la personne, l'auteur du projet entend, de manière catégorique, persister à assurer aux parties elles-mêmes la direction du procès" (R.Philips, Le juge dans l'action judiciaire, in Annales de droit, 1968, blz. 336).