

De positie van de overheid als partij in de bestuursrechtelijke procedure, vanuit Belgisch perspectief

Evelyne Maes en Ronald Van Crombrugge*

I. Inleiding

1. De rechtsbescherming tegen de overheid wordt in België door zowel de burgerlijke hoven en rechtbanken als door bestuurlijke rechtscolleges gewaarborgd. Het is dus niet zo dat wie een overheidsbeslissing wenst aan te vechten zich steeds zal wenden tot de bestuursrechter. De aard van de aangevochten beslissing is in België niet het beslissend criterium voor de rechtsmachtsverdeling tussen de burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtscolleges. Bepalend is het *voorwerp* van de procedure.¹ Overeenkomstig artikel 144 lid 1 Grondwet behoren geschillen over burgerlijke rechten tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. Geschillen over politieke rechten behoren in beginsel ook tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken, doch de wetgever kan op dit vlak in uitzonderingen voorzien. Overeenkomstig de Grondwet zijn de burgerrechtelijke hoven en rechtbanken dan ook bevoegd voor het zogenaamd subjectief contentieux, waarin uitspraak over subjectieve rechten wordt gedaan. Een administratieve rechtshandeling waarin door de overheid een subjectief recht wordt toegekend (of geweigerd) aan een burger dient bijgevolg in beginsel voor de burgerrechtelijke hoven en rechtbanken te worden aangevochten.

Daarnaast bestaat in België een zogenaamd ‘objectief contentieux’, waarin uitsluitend uitspraak wordt gedaan over de wettigheid van een beslissing. In België is de bevoegdheid om uitspraak te doen over de wettigheid van administratieve rechtshandelingen (zowel individuele beslissingen als reglementaire besluiten) in beginsel toegekend aan de Raad van State. Overeenkomstig artikel 14 Raad van State-wet (hierna: ‘RvS-wet’) is de Raad van State bevoegd om bij wijze van arresten uitspraak te doen over de beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen de akten en reglementen, voor zover het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege werd toegekend. De wetgever heeft doorheen de jaren steeds meer uitzonderingen gecreëerd op deze algemene bevoegdheid van de Raad van State. Enerzijds heeft de wetgever bijzondere administratieve rechtscolleges opgericht, die belast zijn met een specifiek contentieux, zoals bijvoorbeeld de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op federaal niveau en de Raad voor Vergunningsbetwistingen of de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen (thans verenigd in de DBRC) in Vlaanderen.

* Mr. E. (Evelyne) Maes is advocate en gastprofessor UCLouvain Saint-Louis en ULiège
Mr. R. (Ronald) Van Crombrugge schreef deze bijdrage toen hij nog advocaat was. Thans is hij adjunct-auditeur bij de Raad van State en assistent aan UCLouvain Saint-Louis.

De auteurs danken Serena Hyso en Emma Beirinckx voor de ondersteuning bij deze bijdrage.

1. P.-J. Van De Weyer, ‘België – Toetsing van het bestuurshandelen in het publiekrecht’, in: L.F. Wiggers-Rust e.a. (red.), *Naar een eenvormige(r) toetsing?* (Platform publiek- en privaatrecht in dialoog – nr. 1), Oisterwijk: Uitgeverij WLP 2020, p. 64.

Anderzijds heeft de wetgever in sommige gevallen ervoor geopteerd om delen van het objectief contentieus toe te wijzen aan de burgerrechtelijke hoven en rechtbanken, zoals bijvoorbeeld het Marktenhof van het Hof van Beroep te Brussel.²

2. Gelet op deze complexiteit kan het soms bijzonder moeilijk zijn voor de rechtzoekende om te weten voor welk rechtscollege hij of zij een bestuurlijke beslissing kan aanvechten. Het valt regelmatig voor dat de Raad van State zich zonder rechtsmacht dient te verklaren, aangezien de verzoekende partij verkeerdelijk ervan uitging dat de Raad van State bevoegd was. Soms komt het zelfs voor dat de overheid zélf in haar beslissing stelt dat hiertegen beroep kan worden aangetekend bij de Raad van State, terwijl in werkelijkheid de burgerrechtelijke hoven en rechtbanken bevoegd zijn. Ook dan zal de Raad van State zich zonder rechtsmacht moeten verklaren en de vordering afwijzen, doch zal in dat geval de gerechtskosten bij de overheid leggen aangezien deze de burger op het verkeerde been heeft gezet (zie randnummer 27).

Tegelijkertijd biedt het onderscheidingscriterium – met name of er een subjectief recht in het spel is of niet – een zekere flexibiliteit aan de rechtzoekende. Afhankelijk van hoe een vordering precies wordt geformuleerd kan de burgerlijke rechter bevoegd worden gemaakt. Zo kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de Belgische klimaatzaak, waar de eisende partijen het (in hun ogen) falende overheidsbeleid inzake de strijd tegen de opwarming van het klimaat hadden gekwalificeerd als een buitencontractuele fout in de zin van artikel 1382 van het oud Burgerlijk Wetboek.

3. Eén van de redenen waarom een eisende partij ervoor kan kiezen om een vordering voor te stellen als behorend tot het subjectief dan wel het objectief contentieus heeft te maken met de verschillende procedureregels die gelden voor de burgerlijke hoven en rechtbanken enerzijds en de bestuursrechtscollages anderzijds. Dit brengt ons meteen bij het onderwerp van deze editie van het *Platform publiek- en privaatrecht*, namelijk de positie van de overheid als partij in de burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke procedure.

Wat betreft de positie van de overheid als partij in de bestuursrechtelijke procedure kan als algemene regel worden gesteld dat in beginsel geen verschil bestaat tussen de positie van de burger en de overheid wat betreft de toepasselijke procedureregels. Wel zullen verschillen bestaan tussen de positie van de verzoekende partij en de verwerende partij. Hoewel de verzoekende partij in de praktijk meestal een burger (of privaatrechtelijke rechtspersoon) zal zijn en de verwerende partij een overheid, zodat *indirect* een verschil kan bestaan tussen de positie van de burger en de overheid in de procedure, is dit niet noodzakelijk het geval. Het kan voorvallen dat zowel de verzoekende als de verwerende partij een overheid is, bijvoorbeeld wanneer een overheid een beslissing van een andere overheid aanvecht wegens schending van de bevoegdheidsverdelende regels. Tegelijkertijd kan het voorvallen dat de verwerende partij een privaatrechtelijke rechtspersoon is. Een concreet voorbeeld is een

2. P.-J. Van De Weyer, 'De rechtspraak van het Marktenhof in het licht in het licht van het recht op een effectieve rechtsbescherming', *TRNI* 2018, afl. 3, p. 155.

universiteit of hogeschool binnen het vrij gesubsidieerd onderwijs die een studievoortgangsbeslissing neemt. Hoewel een vrije universiteit of hogeschool in het algemeen geen administratieve overheid is, zal de studievoortgangsbeslissing (in Vlaanderen) aangevochten worden voor de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, een administratief rechtscollege (de Raad van State treedt in dat geval op als cassatierechter).

4. In deze bijdrage worden de toepasselijke regels in de bestuursrechtelijke procedure in België besproken, met een bijzondere focus op de Raad van State. In tegenstelling tot Nederland bestaat er in België geen equivalent van de Algemene wet bestuursrecht. De procedure wordt dan ook voor elk bestuursrechtscollege apart geregeld. Het zou het bestek van deze bijdrage ver te buiten gaan om voor elk bestuursrechtscollege de procedure te bespreken, zodat keuzes dienden te worden gemaakt. De keuze voor de Raad van State als bijzondere focus van deze bijdrage heeft verschillende redenen. De Raad van State is het hoogste administratief rechtscollege, waarvan de procedureregels vaak als inspiratie hebben gediend bij de vaststelling van de procedureregels voor de bestuursrechtscollages die later werden opgericht. Bovendien is de Raad van State de residuair bevoegde bestuursrechter: tenzij de wet of het decreet een aangelegenheid hebben onttrokken aan de Raad van State, is de Raad van State bevoegd om uitspraak te doen over de nietigverklaring van beslissingen en besluiten (art. 14 RvS-wet). Wat de procedure voor de Raad van State betreft wordt in deze bijdrage – voor redenen van plaatsgebrek – voornamelijk ingegaan op het annulatieberoep, hetgeen het belangrijkste contentieux van de Raad van State vormt. Er wordt dan ook niet nader ingegaan op de bevoegdheid van de Raad van State als cassatierechter, of de bevoegdheid van de Raad van State om in de in artikel 16 RvS-wet bepaalde gevallen te oordelen met volle rechtsmacht (hetgeen betekent dat de Raad van State de beslissing die werd genomen door de administratieve overheid kan hervormen).

II. Toegang tot de rechter

Hoe is in de bestuursrechtelijke procedure de toegang tot de rechter geregeld voor wat betreft de termijnen, de griffierechten, de inhoud van de stukken, de bewijs(levering), en de procesvertegenwoordiging?

1. *Termijnen*

5. In vergelijking met de civielrechtelijke procedures, zijn de termijnen voor het instellen van een beroep bij de Raad van State eerder kort. De termijn voor het instellen van een annulatieberoep of een vordering tot schorsing tegen administratieve beslissingen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is zestig dagen vanaf de bekendmaking of betekening van de bestreden akten, reglementen of beslissingen.³ Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt of de verzoeker een overheid is dan wel niet. Als geen bekendmaking of betekening wordt vereist

3. Art.19 RvS-wet.; art. 30 lid 2 RvS-wet.; art. 4 § 1 lid 3 Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, BS 21 november 1948.

door de relevante wetgeving, gaat de termijn in op de dag waarop de verzoeker kennis van de beslissing heeft gekregen. De beoordeling van het moment van feitelijke kennisname is een feitenkwestie die door de rechter moet worden beoordeeld.⁴

Bij een beroep tegen een fictieve of impliciet afwijzende beslissing, gaat de termijn in na het verstrijken van een periode van vier maanden.⁵ Er is sprake van een fictieve of impliciet afwijzende beslissing wanneer de administratieve overheid de verplichting heeft om te beschikken, maar na het verstrijken van een termijn van vier maanden nog altijd geen beslissing heeft bekend gemaakt aan de belanghebbende.⁶ Om de rechtsonzekerheid te vermijden die gepaard gaat met het langdurig stilzitten van de overheid, beschikt de rechtzoekende in dergelijk geval alsnog over de mogelijkheid om deze stilzwijgende afwijzende beslissing in rechte aan te vechten, en zodoende duidelijkheid te verkrijgen.

6. De verwerende partij (meestal een overheid) beschikt op haar beurt over een termijn van zestig dagen om aan de griffie een memorie van antwoord en het volledig administratief dossier toe te sturen.⁷

7. Deze termijnen zijn van openbare orde en worden ambtshalve onderzocht door de Raad van State. Dit in tegenstelling tot de (verjarings)termijnen in de civielrechtelijke procedure, die niet van openbare orde zijn.⁸

2. Griffierecht

8. Het griffierecht omvat het rolrecht. Dit is een som die de partijen moeten betalen om bij te dragen in de kosten van de rechtspleging. Het rolrecht geldt echter ook als drempelbedrag om te vermijden dat partijen ondoordacht vorderingen zouden instellen.⁹

Het bedrag van de rolrechten dat moet worden betaald, verschilt naargelang het soort verzoekschrift dat wordt ingediend (art. 70 Procedurereglement RvS). In beginsel bedragen de rolrechten € 200, behalve wanneer het gaat om een verzoek-

4. RvS 27 januari 2023, nr. 255.619, *TBP* 2023, afl. 5, p. 322-323; RvS (10e k.) 9 januari 2007, nr. 166.437; R. Braeken, 'Délai de recours – Recours gracieux ou recours institué – Conseil d'Etat, arrêt n° 245.411 du 11 septembre 2019', *Scolanews* 2020, afl. 1, p. 5-6.

5. RvS (10de kamer) 8 juli 2020, nr. 248.024.; S. De Taeye, *Procedures voor de Raad van State*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2003, p. 92-97.

6. S. De Taeye, *Procedures voor de Raad van State*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2003, p. 55-57.

7. Art.6 § 2 Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, *BS* 21 november 1948; J. Dujardin e.a., 'De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State', in: J. Dujardin e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2021, 1507-1517; R. Stevens & K. Didden, *Raad van State I. Afdeling bestuursrechtspraak: 2. Het Procesverloop* (AR nr. 10), Brugge: die Keure 2018, p. 136-140.

8. J. Laenens e.a., *Handboek Gerechtelijk Recht*, Mortsel: Intersentia 2016, p. 77.

9. E. Brewaeys, 'Raad van State, Art. 30, § 1-1 - Art. 30, § 9-1', in: S. Dennys e.a., *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium losbl., p. 89.; J. Dujardin e.a., 'De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State', in: J. Dujardin e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2021, p. 1495.

schrift tot tussenkomst waarbij uitspraak wordt gedaan over een vernietigingsberoep of een vordering tot schorsing. In dat geval bedragen de rolrechten slechts € 150.

9. Daarbovenop wordt er bij elke betaling van rolrechten ook een betaling vereist van de som van € 24 als bijdrage aan de Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen overheden en niet-overheden wat betreft de gehoudenheid tot het betalen van de rolrechten en de bijdrage aan de Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Wel wordt een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, natuurlijke personen en rechtspersonen en, anderzijds, de publiekrechtelijke rechtspersonen wat betreft het moment van het betalen van de rolrechten.

Voor de natuurlijke personen en rechtspersonen geldt dat de rolrechten en de bijdrage voor de juridische tweedelijnsbijstand dient te gebeuren binnen een termijn van dertig dagen vanaf ontvangst van het overschrijvingsformulier van de griffie om het rolrecht te betalen.¹⁰ De rolrechten dienen aldus te worden betaald voor de aanvang van het beroep. Wanneer het verzoekschrift een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid betreft, dient ten laatste op het moment van de terechtzitting te worden bewezen dat een overschrijvingsopdracht is gegeven of dat een storting werd uitgevoerd. Wanneer de rolrechten niet tijdig worden betaald, dan heeft dit in beginsel tot gevolg dat het verzoekschrift voor niet-verricht wordt beschouwd en het beroep onontvankelijk zal worden verklaard. De verzoekende partij kan echter binnen een termijn van vijftien dagen vragen om door de Raad van State te worden gehoord. De Raad van State zal het verzoekschrift alsnog als niet-verricht beschouwen tenzij de verzoekende partij kan bewijzen dat sprake is van overmacht of onoverkomelijke dwaling.

Deze regeling verschilt sterk van de burgerrechtelijke procedure, waar de rolrechten (en proceskosten in het algemeen) dienen te worden betaald door de in het ongelijk gestelde partij nadat de rechter uitspraak heeft gedaan.

In tegenstelling tot de natuurlijke personen en rechtspersonen, moeten de publiekrechtelijke rechtspersonen de rolrechten niet onmiddellijk betalen. De kosten worden voorgeschoten door de FOD Financiën die ze dan terugvordert wanneer de Raad van State bij het arrest bepaalt wie de kosten moet dragen. Dit gebeurt om twee redenen. Ten eerste is het risico op insolventie van openbare besturen klein. Ten tweede zou het voor een publiekrechtelijke rechtspersoon onmogelijk zijn om de termijn van dertig dagen na te leven gezien de regels omtrent de staatsboekhouding.¹¹

10. Koninklijk besluit van 16 januari 2022 tot wijziging van artikel 71 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, *BS* 4 februari 2022 (ed. 1); J. Dujardin e.a., 'De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State', in: J. Dujardin e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2021, p. 1495-1499; R. Stevens & K. Didden, *Raad van State I. Afdeling bestuursrechtspraak: 2. Het Procesverloop* (AR nr. 10), Brugge: die Keure 2018, p. 505-511.

11. F. Bontinck, 'Art. 66-77 RB 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State', in: S. Denys e.a., *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, losbl., p. 117; J. Dujardin e.a., 'De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtspleging voor de afdeling

10. Ten slotte dient erop te worden gewezen dat een aantal verzoekschriften kosteloos zijn, waarvoor geen rolrecht moet worden betaald. Dat is namelijk het geval voor de procedures waarin de Raad van State over volle rechtsmacht beschikt, zoals bepaald in artikel 16 RvS-wet. Daarnaast zijn geen rolrechten verschuldigd voor het indienen van een verzoekschrift tot opleggen van voorlopige maatregelen in kort geding, of het verzoekschrift met betrekking tot bepaalde tussengeschillen.¹²

3. *Inhoud stukken*

11. Het beroep wordt bij de Raad van State aanhangig gemaakt door de indiening van een verzoekschrift. Overeenkomstig artikel 2 Procedurereglement van de Raad van State (hierna ‘Procedurereglement RvS’) dient het verzoekschrift het voorwerp van het beroep en een uiteenzetting van de feiten en de middelen te bevatten. Dit zijn ontvankelijkheidsvereisten, zodat een verzoekschrift dat niet minstens één middel bevat niet-ontvankelijk zal worden verklaard, zelfs wanneer de verzoekende partij in een later procedurestuk middelen aanvoert, en ongeacht of deze middelen de openbare orde raken. De ontvankelijkheid van het beroep gaat immers de beoordeling van de grond van de zaak vooraf. Bovendien raakt de ontvankelijkheid van het beroep bij de Raad van State zelf de openbare orde, zodat een niet-ontvankelijk beroep niet op een later moment kan worden gecorrigeerd door alsnog een middel van openbare orde aan te voeren.¹³

Dit vormt een belangrijk verschil met de burgerrechtelijke procedure, waar de dagvaarding in beginsel louter de feiten dient te bevatten, maar niet noodzakelijk de middelen (hoewel dit in de praktijk meestal wel het geval zal zijn).

4. *Bewijslevering*

12. Traditioneel wordt gesteld dat de procedures bij de Raad van State inquisitoriaal van aard zijn. De Raad van State neemt zelf de leiding over de zaak, en niet de gedingvoerende partijen. Ook de bewijslevering heeft een inquisitoriaal karakter bij de Raad van State.¹⁴ Dit blijkt onder meer uit de verplichting voor de verwerende partij om het volledig administratief dossier over te leggen. Het bestaan van het

bestuursrechtspraak van de Raad van State’, in: J. Dujardin e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2021, p. 1496; M. Van Damme & B. De Sutter, ‘Wie zal dat betalen? Rolrecht en rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State’, *TBP* 2017, afl. 9, p. 505.

12. M. Van Damme & B. De Sutter, ‘Wie zal dat betalen? Rolrecht en rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State’, *TBP* 2017, afl. 9, p. 418 en 505.

13. RvS 14 september 2017, nr. 239.097; RvS 24 oktober 2014, nr. 228.931; RvS 30 december 2010, nr. 210.198; A. Wirtgen, ‘De ontvankelijkheid van de middelen van openbare orde in het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State: naar het einde van de “voorkeursbehandeling”’, *TBP* 2018, afl. 6, p. 344.

14. A. Stijleman, C. Stevens & C. Martens, ‘De onderzoeksbevoegdheden van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake het feitenonderzoek: dode letter of springlevend?’, *TBP* 2022, afl. 5, p. 284-285; J. Dujardin e.a., ‘De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, in: J. Dujardin e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2021, p. 1475-1476; S. De Taeye, *Procedures voor de Raad van State*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2003, p. 40-41.

Auditoraat als onderzoeksorgaan van de Raad van State wijst evenzeer op het inquisitoriaal karakter van de procesvoering.¹⁵

In tegenstelling tot de civiele procedure, bestaat er in de bestuursrechtelijke procedure geen wetgeving die de bewijslevering regelt.

13. Zoals hierboven aangegeven, dient de verzoekende partij als eerste de feiten uiteen te zetten in het verzoekschrift, alsook de grieven ten aanzien van de bestreden administratieve beslissing. Vervolgens is het aan de verwerende partij om het administratief dossier alsook een memorie van antwoord toe te zenden aan de Raad van State.¹⁶

Vervolgens voert het Auditoraat van de Raad van State een voorafgaand onafhankelijk onderzoek naar de feiten en de middelen aangehaald door de partijen. Eén van de doelen van het onderzoek door het Auditoraat is om de fouten en leemten in het feitenrelaas van de partijen te verhelpen. Het Auditoraat kan ofwel ambtshalve overgaan tot een onderzoek, dan wel na bevel door de Raad van State, in voorkomend geval nadat een deskundige werd gehoord.¹⁷ Het Auditoraat kan aan de partijen vragen om bijkomende informatie en uitleg te verschaffen, en om alle documenten over te maken die noodzakelijk worden geacht om het feitenonderzoek uit te voeren. Ook kan het Auditoraat het onderzoek leiden door verschillende onderzoeksmiddelen aan te wenden zoals het horen van partijen onder ede, het voeren van een onderzoek ter plaatse, of het bevelen van een deskundigenonderzoek.¹⁸ Op het einde van het onderzoek stelt het Auditoraat een verslag op waarin zowel de feiten als de juridische elementen worden beoordeeld, en waarin de auditeur de door de verzoekende partij aangehaalde middelen beoordeelt en de Raad van State adviseert om de vordering in te willigen dan wel te verwerpen.¹⁹

De Raad van State zelf kan zelfs na het verslag van de auditeur nog alle onderzoeksmaatregelen bevelen die nodig zijn voor het beslechten van het beroep. In dat geval zal de Raad in een tussenarrest de auditeur belasten met een verder onderzoek of hiertoe een deskundige aanstellen, waarna de debatten worden heropend.

14. Ondanks het voorgaande dient het inquisitoriaal karakter van de procedure voor de Raad van State sterk te worden genuanceerd. Hoewel de Raad van State in beginsel over ruime bevoegdheden beschikt om zelf een eigen onderzoek te voeren, blijkt uit de praktijk dat de Raad hier slechts sporadisch van gebruikmaakt. Zoals verder zal blijken interpreteert de Raad van State de stelplicht van de verzoekende partij eerder streng, en verwacht de Raad van de verzoekende partij dat zij het bewijs

15. L. Renoy, 'Les modes de preuve en droit administratif. Questions choisies dans le cadre du contentieux devant le Conseil d'Etat', *Le Pli juridique* 2019, afl. 47, p. 39.

16. De inhoud van het administratief dossier en de mogelijkheid om delen van het administratief dossier vertrouwelijk over te maken, wordt hierna besproken (zie randnummer 18).

17. Zie bijvoorbeeld: RvS 24 juni 2008, nr. 184.598.

18. Art. 25 RvS-wet. A. Stijleman, C. Stevens & C. Martens, 'De onderzoeksbevoegdheden van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake het feitenonderzoek: dode letter of springlevend?', *TBP* 2022, afl. 5, p. 280.

19. A. Stijleman, C. Stevens & C. Martens, 'De onderzoeksbevoegdheden van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake het feitenonderzoek: dode letter of springlevend?', *TBP* 2022, afl. 5, p. 282; S. De Taeye, *Procedures voor de Raad van State*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2003, p. 304-307.

levert van het vereiste persoonlijke belang om de vordering in te stellen, van de feiten waarop zij zich beroept in haar verzoekschrift, alsook dat zij op voldoende precieze wijze aangeeft waar de onwettigheid zich situeert.

5. *Procesvertegenwoordiging*

15. Krachtens artikel 19 lid 4 RvS-wet kunnen de partijen worden vertegenwoordigd of bijgestaan door een advocaat of advocaat-stagiair of een onderdaan van de Europese Unie die gerechtigd is het beroep van advocaat uit te oefenen. De advocaat wordt thans ook vermoed gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij of zij vertegenwoordigt, ongeacht of de verzoekende partij een natuurlijke persoon of een rechtspersoon is. Voordien moesten rechtspersonen immers een afschrift leveren dat bewees dat het bevoegde orgaan binnen de rechtspersoon had beslist om de vordering in te stellen en een advocaat te mandateren. Het Grondwettelijk Hof was echter van oordeel dat dit verschil tussen natuurlijke personen en rechtspersonen in strijd was met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel zoals neergelegd in artikel 10 en 11 Belgische Grondwet.²⁰ Vandaag geldt dan ook een weerlegbaar vermoeden dat de advocaat gemandateerd is om de rechtspersoon te vertegenwoordigen, wat een vermoeden inhoudt zowel voor wat betreft de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de advocaat als voor wat betreft de bevoegdheid van het bestuursorgaan om een beroep in te stellen.²¹

Partijen zijn echter niet verplicht om beroep te doen op een advocaat, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de procedure bij het Hof van Cassatie. In de praktijk blijkt dat voornamelijk de overheid – in het bijzonder de FOD's – in bepaalde zaken ervoor kiest om zich niet te laten vertegenwoordigen door een advocaat. Dit is voornamelijk het geval wanneer de procedure betrekking heeft op aangelegenheden waaromtrent de overheidsdienst in kwestie reeds over een uitgebreide in-house kennis beschikt, zoals bijvoorbeeld ambtenarenzaken.

III. Feitenvaststelling en informatieplicht

Hoe vindt de feitenvaststelling plaats in de bestuursrechtelijke procedure, in het bijzonder wat betreft de stel- en motiveringsplicht, de bewijslast en de bewijslevering? Heeft de bestuursrechter de mogelijkheid om de feiten aan te vullen? Is ten aanzien van datgene wat aan de rechter wordt voorgelegd sprake van hoor en wederhoor? Zijn voorzieningen getroffen voor het vertrouwelijk houden van daartoe nopende informatie door de overheid en hoe zijn hoor en wederhoor/het recht op een eerlijk proces dan geregeld?

20. Arbitragehof 22 april 1998, nr.42/98.

21. Art. 3 en 4° Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, BS 21 november 1948; J. Dujardin e.a., 'De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State', in: J. Dujardin e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, p. 2021 en 1482; S. De Taeye, *Procedures voor de Raad van State*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2003, p. 65-67; S. Lust, 'De hervorming van de Raad van State in een notendop', *RABG* 2014, afl. 7, p. 473-482.

1. Stel- en motiveringsplicht

16. Op de verzoeker rust de stelplicht om reeds in het verzoekschrift een voldoende duidelijke omschrijving te geven van de geschonden rechtsregel, alsook van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden beslissing werd geschonden, op straffe van (mogelijke) niet-ontvankelijkheid van het middel (zelfs indien de onwettigheid in latere procedurestukken wordt uiteengezet).²² De stelplicht houdt dan ook in dat de verzoekende *in concreto* dient aannemelijk te maken dat de bestreden beslissing behept is met een wettigheidsgebrek.²³

De verzoekende partij heeft eveneens een stelplicht wat betreft de feiten waarop zij zich beroept in haar verzoekschrift. De verzoekende partij dient in beginsel het bewijs te leveren van het bestaan van deze feiten.²⁴

In vergelijking met de burgerlijke procedure is de stelplicht in de procedure voor de Raad van State dan ook beduidend strenger. Terwijl in de burgerlijke procedure de eisende partij in beginsel slechts de relevante feiten dient aan te brengen waarop de rechter vervolgens de correcte rechtsregel zal toepassen, geldt voor wat betreft de procedure voor de Raad van State dat de verzoekende partij in beginsel zélf de relevante middelen dient aan te voeren. De verzoekende partij dient dit bovendien zelfs te doen in het verzoekschrift zelf, en kan – zoals verder zal blijken – in beginsel geen nieuwe middelen opwerpen in latere procedurestukken, behalve voor wat betreft middelen die de openbare orde raken. Het komt volgens de Raad van State bovendien niet aan de Raad toe om een duister en inadequate uiteenzetting van de middelen door de verzoekende partij te remediëren door het middel zelf te herformuleren, aangezien dit de rechten van verdediging van de verwerende partij zou schaden.²⁵

17. Wat de verwerende partij betreft, geldt in beginsel geen stelplicht wat betreft de wettigheid van de bestreden beslissing. Het is aan de verzoekende partij om aan te tonen dat de bestreden beslissing met een onwettigheid is behept, de onwettigheid wordt niet vermoed.²⁶ Dit vermoeden van wettigheid wordt ook wel het '*privilège du préalable*' genoemd. Dit vermoeden wordt echter omgekeerd wanneer de verwerende partij het administratief dossier niet heeft neergelegd en ter zitting niet aanwezig of vertegenwoordigd is. Volgens de Raad van State roept de overheid in dergelijke situatie 'een vermoeden van ondeugdelijkheid van die beslissing in het leven'.²⁷

22. RvS 4 oktober 2018, nr. 242.517; RvS 9 februari 2021, nr. 249.758.

23. O.a. RvS 1 april 2022, nr. 253.448; RvS 7 november 2018, nr. 242.868.

24. Zie bijv. RvS 3 juli 2023, nr. 257.040.

25. RvS 12 mei 2011, nr. 213.209; RvS 16 juni 2016, nr. 235.106; RvS 12 januari 2012, nr. 217.161; RvS 18 januari, nr. 210.478.

26. RvS (12e k.) 2 februari 2021, nr. 249.684; RvS 19 maart 2019, nr. 243.979, *TBP* 2019, afl. 7, p. 432; RvS 6 mei 2015, nr. 231.133, *APT* 2015, afl. 4, p. 635-636.

27. RvS 27 oktober 1997, nr. 69.197 (*BV Sulo*).

Deze ‘omkering van de bewijslast’ als sanctie voor het niet of laattijdig toesturen van het administratief dossier geldt evenzeer voor wat betreft de relevante feiten. Wanneer de verwerende partij het administratief dossier niet binnen de vastgestelde termijn toestuurt, worden de door de verzoekende partij aangehaalde feiten als bewezen geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn (art. 21 lid 3 RvS-wet). Zelfs indien geen administratief dossier werd neergelegd, gaat de Raad van State met andere woorden nog steeds over tot een marginale toetsing van de zaak.²⁸

Indien wel degelijk een administratief dossier werd neergelegd, maar het dossier geen stukken bevat waaruit de relevante feiten blijken waarop de bestuurlijke beslissing werd gesteund, dan zal de Raad van State aannemen dat deze motieven niet bestaan en dat derhalve de materiële motiveringsplicht werd geschonden.²⁹ Evenzeer kan de Raad van State in dergelijk geval oordelen dat de beslissing geen deugdelijke materiële grondslag heeft en niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen.³⁰

2. *Verplichting tot overlegging stukken*

18. Uit het voorgaande blijkt reeds dat de verwerende partij verplicht is om het administratief dossier over te maken aan de Raad van State en aan de verzoekende partij.³¹ Dit administratief dossier moet alle stukken bevatten die tijdens de administratieve voorbereiding van de bestreden beslissing zijn bijeengebracht of opgesteld.³² Het administratief dossier omvat evenzeer alle stukken die werden neergelegd door de verzoekende partij in het kader van een eventuele bestuurlijke beroepsprocedure.

Het administratief dossier dient te worden overgemaakt zoals het bestond op het moment dat de bestreden beslissing werd genomen. Aanvullende stukken die ontstaan zijn na de bestreden beslissing, kunnen geen bewijs leveren van de rechtmatigheid van deze beslissing. Het zou immers onterecht zijn dat het bestuur een beslissing kan rechtvaardigen door gebruik te maken van stukken die zijn opgesteld lange tijd na het uitvaardigen van de bestreden beslissing.³³

28. RvS 7 december 2000, nr. 91.472 (*Kabuya*).

29. RvS 8 januari 2013, nr. 221.938 (*Thyssen*).

30. RvS 5 juni 2001, nr. 96.110; RvS 5 januari 2012, nr. 217.120 (*BVBA Danny Verle e.a.*); RvS 26 juni 2008, nr. 184.753 (*nv Ter Molst*); RvS 8 september 2008, nr. 186.088 (*nv Patronale Hypotheekmaatschappij*); RvS 28 mei 2014, nr. 227.598 (*Roth*).

31. Art. 21 Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State en art. 6 § 2-3 Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Zie ook A. Stijleman, C. Stevens & C. Martens, ‘De onderzoeksbevoegdheden van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake het feitenonderzoek: dode letter of springlevend?’, *TBP* 2022, afl. 5, p. 281-282; L. Renoy, ‘Les modes de preuve en droit administratif. Questions choisies dans le cadre du contentieux devant le Conseil d’Etat’, *Le Pli juridique* 2019, afl. 47, p. 39-40; S. De Taeye, *Procedures voor de Raad van State*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2003, p. 283-285.

32. RvS 6 mei 2003, nr. 119.018 (*nv Conduites et Entreprises en nv Denys*); RvS 25 november 2021, nr. 252.221 (*Devos*).

33. L. Renoy, ‘Les modes de preuve en droit administratif. Questions choisies dans le cadre du contentieux devant le Conseil d’Etat’, *Le Pli juridique* 2019, afl. 47, p. 40.

Het administratief dossier mag niet op de een of andere manier worden gewijzigd ten gevolge van het beroep dat voor de Raad van State is ingesteld. Het dient integraal te worden bezorgd aan de griffie terzelfdertijd met de memorie van antwoord. De verwerende partij mag geen selectie in de stukken van het administratief dossier maken, ongeacht de criteria voor die selectie. Het komt immers niet aan de verwerende partij toe om op dergelijke manier te beslissen over hetgeen nuttig is voor de Raad van State om de rechtmatigheid van de bestreden beslissing te beoordelen,³⁴ aangezien dit de Raad van State zou verhinderen om zijn wettigheidstoezicht uit te oefenen en met kennis van zaken te oordelen.³⁵

De Raad van State stelt zich minder streng op wat de samenstelling van het administratief dossier betreft in de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De Raad van State verwacht in een dergelijk geval van een partij dat zij enkel voorlegt wat absoluut noodzakelijk is om de zaak *prima facie* te kunnen beoordelen. Dit geldt zowel voor de verzoekende als voor de verwerende partij. Indien een verwerende partij in een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid alsnog beslist om een groot aantal stukken neer te leggen, dan moet worden aangegeven in welke stukken de Raad van State de verantwoording voor de beslissing kan lezen.³⁶

Wanneer de verwerende partij (of een andere overheid) nalaat om het administratief dossier over te maken aan de Raad van State, dan kan de Raad beslissen om de neerlegging van het administratief dossier bevelen onder verbeurte van een dwangsom.³⁷

3. *Mogelijkheid voor de bestuursrechter om de feiten aan te vullen*

19. De vaststelling van de feiten door de Raad van State beoogt in eerste instantie de wettigheidstoets mogelijk te maken. De Raad van State is immers geen feitenrechter, en treedt niet op als een rechter in hoger beroep met als opdracht om de ware toedracht van de feiten vast te stellen.³⁸ De Raad van State zal zich bijgevolg terughoudend opstellen wat betreft de feitenvinding, en zal zich in beginsel niet uitspreken over de juistheid van de feiten zoals deze werden beoordeeld door het bestuur. De Raad van State kan zijn eigen oordeel wat betreft de feitenvinding niet in de plaats stellen van de beoordeling door het bestuur, aangezien het bestuur wat dit betreft beschikt over een appreciatiemarge.³⁹ De Raad van State kan de feiten waarop het bestuur zich heeft gebaseerd om een bepaalde beslissing te nemen dan ook niet uitbreiden of corrigeren. De Raad van State zal dan ook in beginsel geen bijkomende onderzoeksdaden stellen met als doel om over te gaan tot een

34. RvS 24 juni 2008, nr. 184.598; RvS 19 oktober 2017, nr. 239.466 (*Verhulst*). In gelijkkluidende zin: RvS 20 januari 2015, nr. 229.873 (*Kemps*).

35. RvS 19 oktober 2017, nr. 239.467 (*X*); RvS 19 oktober 2017, nr. 239.466 (*Verhulst*); RvS 16 november 2000, nr. 90.849 (*vzw Vlaams Verbond voor Gepensioneerden*); RvS 7 april 2010, nr. 202.786 (*Van Oosterbosch*).

36. RvS 2 februari 2021, nr. 249.685 (*X*).

37. Art. 21 lid 5 RvS-wet.

38. RvS 8 mei 2006, nr. 158.429; RvS 15 juli 2008, nr. 185.404; RvS 25 oktober 2018, nr. 242.806.

39. RvS 15 mei 2014, nr. 227.421; RvS 28 maart 2017, nr. 237.799; RvS 4 mei 2017, nr. 238.080; RvS 3 maart 2020, nr. 247.195; RvS 2 juni 2020, nr. 247.690.

volwaardige nieuwe feitenvinding in de zaak, aangezien de Raad hiervoor niet bevoegd is.⁴⁰

Het is de Raad van State echter niet verboden om kennis te nemen van de feitelijke toedracht van de zaak.⁴¹ Indien uit de feiten blijkt dat het bestuur zich heeft gebaseerd op onjuiste of onbestaande gegevens bij het nemen van de bestreden beslissing, dan kan dit door de Raad van State worden aangewend om de beslissing te vernietigen wegens schending van de materiële motiveringsplicht of het zorgvuldigheidsbeginsel.⁴²

4. *Hoor en wederhoor, en de mogelijkheid om informatie vertrouwelijk te behandelen*

20. In beginsel zijn alle stukken die deel uitmaken van het administratief dossier onderworpen aan het hoor en wederhoor van de partijen. Een bestuur kan zich dan ook niet beroepen op de regelgeving inzake de openbaarheid van bestuur en de daarin vermelde uitzonderingsgronden om bepaalde stukken uit het administratief dossier niet over te maken, wanneer deze stukken onmisbaar zijn om de grondigheid van een (vernietigings)beroep te kunnen beoordelen.⁴³

Wel kan het bestuur de Raad van State verzoeken om bepaalde stukken vertrouwelijk te behandelen, en om deze stukken dus niet aan de verzoekende partij over te maken. Overeenkomstig artikel 87 Procedurereglement RvS dient dit verzoek uitdrukkelijk te worden gemotiveerd in het processtuk waarbij het bewuste stuk wordt gevoegd. Het stuk in kwestie dient afzonderlijk te worden ingediend, en dient te worden vermeld in een inventaris.

De mogelijkheid om stukken vertrouwelijk neer te leggen bij de Raad van State staat niet louter open voor het bestuur. Ook verzoekende of tussenkommende partijen kunnen van deze mogelijkheid gebruikmaken. Dit is bijvoorbeeld regelmatig het geval in procedures omtrent de toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving, waar de stukken betrekking kunnen hebben op bedrijfsgeheimen.

21. De Raad van State beslist autonoom of het verzoek om stukken vertrouwelijk neer te leggen wordt ingewilligd.⁴⁴ In sommige gevallen zal de Raad, gelet op de techniciteit van de betrokken materie, evenwel beroep doen op het advies van een deskundige om na te gaan of de stukken die als vertrouwelijk worden aangemerkt, dat ook werkelijk zijn en of ze aan tegenspraak van de partijen moeten worden onderworpen of daar juist moeten aan worden onttrokken.

40. RvS 16 januari 2012, nr. 217.223; P.-J. Van De Weyer, *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen*, Brussel: Intersentia 2021, p. 188.

41. A. Mast, J. Dujardin & J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen: Maklu 2012, p. 1091.

42. A. Stijleman, C. Stevens & C. Martens, 'De onderzoeksbevoegdheden van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake het feitenonderzoek: dode letter of springlevend?', *TBP* 2022, afl. 5, p. 284.

43. RvS 23 november 1999, nr. 85.593 (*Toernemene*); RvS 14 december 1999, nr. 84.102 (*Nysthoven*); RvS 7 november 2003, nr. 125.226 (*Goormachtigh en Caboor*).

44. Zie in meer detail: L. Renders & M. Lambert De Rouvroit, 'Quand la confidentialité vient taquiner le droit au procès équitable devant le Conseil d'État', *APT* 2022, afl. 4, p. 517-565.

De Raad van State zal het recht op een eerlijk proces – zoals gewaarborgd door artikel 6 EVRM – afwegen tegen de andere belangen die in het spel zijn, zoals bijvoorbeeld het recht op privacy in het geval van gevoelige persoonsgegevens, of het recht op een eerlijke mededinging in het geval van bedrijfsgeheimen. Het recht op een eerlijk proces zal moeten wijken wanneer de strikte toepassing ervan een kennelijke schending zou teweegbrengen van het recht op de eerbiediging van het privéleven van sommige personen, door hen een bijzonder ernstig en zeer moeilijk te herstellen risico te laten lopen. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in een arrest van 19 september 2007 dat dergelijke inperking van het recht op een eerlijk proces – in de zin dat elementen die beslissend zijn voor de oplossing van het geschil, worden onttrokken aan de tegenspraak van de partijen – gerechtvaardigd kan zijn voor zover de ernstige handicap die daaruit voor de andere partijen in de procedure voortvloeit, wordt gecompenseerd. Volgens het Grondwettelijk Hof moeten de partijen daarom ‘ervan op de hoogte worden gebracht dat er vertrouwelijke stukken bestaan en, indien mogelijk, in staat zijn een niet-vertrouwelijke versie van die stukken te raadplegen’. Volgens het Grondwettelijk Hof betaamt het bovendien ‘dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter het aangevoerde vertrouwelijke karakter van die stukken kan controleren alsmede het feit of ze juist en relevant zijn’.⁴⁵ De Raad van State zelf heeft met andere woorden steeds toegang tot de vertrouwelijke stukken en kan deze betrekken in zijn beoordeling, zelfs indien de tegenpartij hiertoe geen toegang heeft.

IV. Processuele motiveringsplicht

In hoeverre beïnvloedt de positie van de overheid haar processuele motiveringsplicht respectievelijk die van haar wederpartij? In hoeverre bemoeilijkt of versterkt het feit dat de overheid consistent beleid dient te voeren haar procespositie?

22. Hoewel de procedure voor de Raad van State behoort tot het zogenaamde ‘objectief contentieux’, dient een verzoekende partij te kunnen aantonen dat zij beschikt over een rechtmatig en persoonlijk belang om de procedure te voeren.⁴⁶ Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen.⁴⁷ Bovendien dient de verzoekende partij te kunnen aantonen dat zij over een persoonlijk belang beschikt bij elk van de rechtsmiddelen die zij aanvoert, behalve wanneer deze de openbare orde raken. Dit betekent dat de verzoekende partij moet kunnen aantonen dat de vernietiging van de bestreden bepaling op basis van het aangevoerde middel kan bijdragen tot

45. GwH 19 september 2007, nr. 118/2007. Zie ook in gelijklopende zin: HvJ EU 11 december 1985, C-110/84, § 33 (*Hillegom/Hiltenius*); HvJ EU 24 juni 1986, C-53/85, § 28 (*Akzo Chemie/Commissie*); HvJ EU 6 april 1995, C-310/93, § 26 en 27 (*BPB Industries en British Gypsum/Commissie*); HvJ EU 13 juli 2006, C-438/04, § 40 en 43 (*Mobistar*); EHRM 20 december 2001, nr. 33900/96, § 27-30 (*P.S./Duitsland*); EHRM 10 november 2005, nr. 54789/00, § 70-72 (*Bocos-Cuesta/Nederland*).

46. Art. 19 RvS-wet.

47. RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406 (*Van Dooren*).

het voordeel dat de verzoekende partij beoogt met het beroep.⁴⁸ Deze vereiste van het belang bij het middel in de procedure voor de Raad van State staat in contrast tot bijvoorbeeld de burgerlijke procedure, of de procedure bij het Grondwettelijk Hof waar geen persoonlijk belang bij de aangevoerde middelen wordt vereist.

De verzoekende partij is niet verplicht om reeds in het verzoekschrift uiteen te zetten waarom aan de belangvereiste is voldaan. Indien het belang van de verzoekende partij in vraag wordt gesteld door de verwerende partij, zal de verzoekende partij echter bij de eerstvolgende procedurele aangelegenheid hierover opheldering moeten bieden. Wanneer de verzoekende partij haar belang verduidelijkt, dan schetst zij daarmee ook de contouren waarom het haar te doen is in de procedure. De Raad van State moet met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden.^{49, 50}

V. Ongelijkheidscompensatie

Over welke (verdere) procesrechtelijke ‘tools’ beschikt de bestuursrechter als het gaat om ongelijkheidscompensatie en in welke mate maakt hij daarvan al dan niet gebruik/is gebruikmaking daarvan gewenst?

23. Hierboven werd reeds uiteengezet dat de procedure voor de Raad van State in beginsel inquisitoriaal van aard is. Zowel de Raad van State als het Auditoraat beschikken over ruime onderzoeksbevoegdheden, die zij kunnen aanwenden om het bestuur ertoe te brengen om bepaalde stukken over te leggen die geen deel uitmaken van het administratief dossier, maar desalniettemin dienstig zijn voor de oplossing van het geschil.⁵¹

Over het algemeen beschouwd maakt de Raad van State echter slechts zelden gebruik van deze mogelijkheden.⁵² De Raad van State interpreteert de stelplicht van de verzoekende partij eerder streng, en verwacht in beginsel van de verzoekende partij dat zij zelf het nodige bewijs aanlevert van de feiten die zij aanbrengt in het verzoekschrift. Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op een recent arrest waarin de Raad van State oordeelde dat de verzoekende partij (*in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit – ofwel GBA) niet had voldaan aan haar stelplicht wat betreft de actualiteit van haar belang, aangezien zij niet het bewijs leverde van het feit dat gegevensverwerkingen plaatsvonden op grond van de bestreden bepaling.⁵³ Dit ondanks het feit dat de GBA onmogelijk over deze gegevens kon beschikken, en de Raad van State zelfs ambtshalve de overlegging van deze gegevens door de betrokken overheidsdienst kon bevelen.

48. RvS 26 november 2013, nr. 225.595.

49. RvS 2 mei 2022, nr. 253.626; RvS 3 juli 2023, nr. 257.040.

50. Voor gelijkaardige rechtspraak met betrekking tot de vereiste hoedanigheid, zie: RvS 9 oktober 2020, nr. 248.539.

51. Zie bijvoorbeeld: RvS 30 juni 2005, nr. 147.149; RvS 22 juni 2006, nr. 160.442.

52. Zie voor een overzicht van de verschillende onderzoeksmaatregelen en het (relatief sporadisch) gebruik hiervan in de praktijk: A. Stijleman, C. Stevens & C. Martens, ‘De onderzoeksbevoegdheden van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake het feitenonderzoek: dode letter of springlevend?’, *TBP* 2022, afl. 5, p. 280.

53. RvS 3 juli 2023, nr. 257.040.

24. Dat de Belgische Raad van State eerder streng lijkt in vergelijking met de Nederlandse bestuursrechter — waar een grotere nadruk lijkt te liggen op de ongelijkheidscompensatie — kan minstens gedeeltelijk worden verklaard door het feit dat de rechtsmachtsverdeling in België tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter op een andere manier is geregeld dan in Nederland. Zoals eerder reeds gesteld is het relevante criterium de vraag of subjectieve rechten in het geding zijn. Als dit het geval is, is de burgerlijke rechter bevoegd en niet de bestuursrechter. Het gevolg hiervan is dat de rechtsbescherming tegen een groot aantal overheidsbeslissingen waar de nood aan ongelijkheidscompensatie het grootst is (men denke bijvoorbeeld aan het sociale zekerheidscontentieux) in België door de burgerlijke rechter wordt gewaarborgd. Zoals blijkt uit de bijdrage van Beatrix Vanlerberghe in deze editie van *Platform voor Publiek- en privaatrecht in dialoog*, is er bij de burgerlijke rechter — en de arbeidsrechtbanken in het bijzonder — wel degelijk een grote aandacht voor ongelijkheidscompensatie (ook wanneer dit niet als dusdanig wordt benoemd). De grote verschillen die er op het eerste gezicht tussen Nederland en België lijken te bestaan, verdwijnen op deze manier in grote mate.⁵⁴

VI. Eisverandering en aanvulling rechtsgronden

In hoeverre bestaat tijdens de bestuursrechtelijke procedure de mogelijkheid tot wijziging van eis/het poneren van nieuwe stellingen en/of weren? Welke verschillen zijn er tussen de bestuursrechter respectievelijk de burgerlijke rechter wat betreft de mogelijkheid/verplichting tot het aanvullen van rechtsgronden?

1. *Eisverandering*

25. In tegenstelling tot wat het geval is voor de burgerrechtelijke procedure, bestaat in de procedure voor de Raad van State in beginsel geen mogelijkheid om de eis te wijzigen lopende de procedure. Zo is het in beginsel bijvoorbeeld niet mogelijk om lopende de procedure de eis uit te breiden door ook de vernietiging te vragen van de impliciete weigeringsbeslissing wanneer het oorspronkelijke verzoekschrift louter was gericht tegen de beslissing tot benoeming van een andere kandidaat. Evenmin kan de eis worden uitgebreid door in een later procedurestuk een injunctie te vragen aan de Raad van State. De Raad van State heeft geoordeeld dat een verzoekende partij die haar vordering op dergelijke manier wijzigt — zeker wanneer dit wordt gedaan in de laatste memorie, en de verwerende partij noch de auditeur zich hierover kunnen uitspreken — getuigt van een deloyale proceshouding en van onbehoorlijke procesvoering. Dergelijk verzoek is bijgevolg onontvankelijk.⁵⁵

54. Een andere factor die de gestrengheid van de Belgische Raad van State kan helpen verklaren, is het feit dat de Raad van State bevoegd is om reglementaire besluiten te vernietigen. De vernietiging van een reglementair besluit kan een grote impact hebben op de rechtsorde, en potentieel miljoenen mensen raken.

55. Zie bijv. RvS 9 februari 2021, nr. 249.758.

2. Aanvulling van rechtsgronden

26. Zoals reeds eerder werd vermeld rust op de verzoekende partij de stelplicht om reeds in het verzoekschrift een voldoende duidelijke omschrijving te geven van de geschonden rechtsregel, alsook van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden beslissing werd geschonden, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het middel.⁵⁶ De verzoekende partij dient bij de Raad van State aldus reeds in het verzoekschrift de rechtsgronden uiteen te zetten op grond waarvan de bestreden beslissing dient te worden vernietigd. Zoals eerder gesteld zullen middelen die pas voor het eerst in de memorie van wederantwoord worden opgeworpen in beginsel dan ook niet-ontvankelijk worden verklaard.⁵⁷ Er anders over oordelen zou volgens de Raad van State de gelijkheid tussen de partijen schenden.⁵⁸

Evenmin kan een verzoekende partij in een later procedurestuk de grondslag wijzigen van de ontvankelijk aangevoerde middelen. Noch kan zij op een later tijdstip de draagwijdte en invulling van deze middelen substantieel wijzigen.⁵⁹ Volgens de Raad van State komt dit immers neer op het aanvoeren van een nieuw middel.⁶⁰

Een verzoekende partij kan slechts in een later procedurestuk een nieuw middel aanvoeren wanneer dit middel wordt gesteund op gegevens die de verzoekende partij niet kende of kon kennen bij de indiening van het verzoekschrift, bijvoorbeeld wanneer deze nieuwe gegevens blijken uit het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier.⁶¹

27. In principe zijn de middelen van openbare orde op voormelde regels de uitzondering. De Raad van State dient middelen van openbare orde immers ambtshalve op te werpen, zodat een verzoekende partij ook in een later procedurestuk de Raad van State op deze onwettigheid attent kan maken.⁶²

Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie is een wet van openbare orde wanneer 'deze de essentiële belangen van de staat of van de gemeenschap in het gedrang raakt, of in het privaatrecht de juridische grondslagen waarop de economische of morele orde van de maatschappij rust'.⁶³ De Raad van State stelt dat in het domein van het administratief recht een middel de openbare orde raakt wanneer het betrekking heeft op de schending van een regel die een bepaald fundamenteel openbaar belang beoogt te behartigen of te bestendigen, dit is een regel die essentiële waarden in de samenleving of fundamenteel de werking van de rechtstaat aangaat

56. RvS 4 oktober 2018, nr. 242.517.

57. RvS 15 januari 2010, nr. 201.863; RvS 26 september 2011, nr. 215.327; RvS 15 juli 2016, nr. 235.519; RvS 6 februari 2017, nr. 237.287; RvS 20 maart 2017, nr. 237.715; RvS 18 januari 2018, nr. 240.477.

58. RvS 15 december 2011, nr. 216.885.

59. RvS 26 januari 2016, nr. 233.626; RvS 18 november 2014, nr. 229.208; RvS 12 mei 2017, nr. 238.184; RvS 27 juni 2017, nr. 238.693.

60. RvS 16 april 2012, nr. 218.891; RvS 26 februari 2013, nr. 222.647; RvS 12 maart 2012, nr. 218.417.

61. RvS 22 mei 2017, nr. 238.272; RvS 26 september 2011, nr. 215.327; RvS 6 januari 2017, nr. 236.968.

62. RvS 26 september 2011, nr. 215.327. Zie ook: RvS 27 april 2017, nr. 238.015; RvS 22 mei 2017, nr. 238.272.

63. Cass. 9 december 1948, *Arr. Cass.* 1948, 615.

en die om die reden steeds tegenover de gemeenschap in haar geheel gewaarborgd moet worden. Omdat de handhaving van die fundamentele regel de persoonlijke belangen van de rechtsonderhorige die onder de schending ervan kan lijden overschrijdt, is de rechter, op gevaar af het gehele rechtssysteem in gevaar te brengen, verplicht elke beslissing waarover hij moet oordelen aan die regels te toetsen.⁶⁴

In bepaalde omstandigheden zal de Raad van State het middel van openbare orde dat door de verzoekende partij wordt opgeworpen in een later proceduristuk toch niet in zijn beoordeling betrekken. Dit zal met name het geval zijn wanneer het aanvoeren van dat middel door de verzoekende partij een substantiële tekortkoming uitmaakt aan het normale en behoorlijke verloop van het onderzoek van het beroep en een schending uitmaakt van de loyale procesvoering. Zo zal het middel bijvoorbeeld in beginsel onontvankelijk worden verklaard indien het middel van openbare orde wordt opgeworpen op een moment dat de auditeur het middel niet meer kan onderzoeken in zijn verslag en de verwerende partij hier niet meer op kan repliceren.⁶⁵ In dergelijke omstandigheden krijgen de rechten van verdediging van de verwerende partij voorrang op de behandeling van de middelen van openbare orde. Evenwel blijkt de Raad van State in sommige arresten strenger te zijn. Zo heeft de Raad van State in het verleden reeds geoordeeld dat de verzoekende partij had doen blijken van een deloyale proceshouding door een middel van openbare orde slechts voor het eerst aan te voeren in de memorie van wederantwoord;⁶⁶ hoewel in dergelijke situatie de verwerende partij hierop nog kan repliceren en ook de auditeur zich over dit middel nog kan uitspreken in zijn schriftelijk verslag. Deze strenge rechtspraak werd bekritiseerd in de rechtsleer omdat zij het bijzonder karakter van de openbare orde zou miskennen, en te weinig rekening zou houden met de ongelijke positie waarin de burger zich bevindt in vergelijking met het bestuur. Volgens deze rechtsleer dient de sanctie van de niet-ontvankelijkheid van de middelen van openbare orde te worden voorbehouden tot die situaties waarin werkelijk afbreuk wordt gedaan aan het normale verloop van het beroep en de hierin vervatte rechten van verdediging, hetgeen niet het geval zou zijn wanneer het hoor en wederhoor van de verwerende partij en de adviesbevoegdheid van het Auditoraat worden geëerbiedigd.⁶⁷

In bepaalde arresten is de Raad van State echter beduidend minder streng, en is de Raad overgegaan tot een onderzoek van de laattijdig opgeworpen middelen die de

64. RvS 13 december 2012, nr. 221.734; RvS 13 december 2012, nr. 221.734 (*Bruloot*); RvS 3 maart 2016, nr. 234.006 (*gemeente Heers*); RvS 9 januari 2018, nr. 240.359 (*sa Hullbridge Associated*); RvS 9 januari 2018, nr. 240.360 (*M&M Sitty*); RvS 9 oktober 2020, nr. 248.539 (*vzw Actieve verdediging der wapenliefhebbers*). Zie: A. Wirtgen, 'De ontvankelijkheid van de middelen van openbare orde in het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State: naar het einde van de "voorkeursbehandeling"?', *TBP* 2018, afl. 6, p. 344.

65. RvS 28 februari 2018, nr. 240.831; Zie ook a contrario: RvS 12 oktober 2018, nr. 242.638 (*la s.a. European Air Transport*), waar de Raad van State heeft geoordeeld dat geen sprake was van een deloyale procesvoering aangezien zowel de auditeur als de tegenpartij het middel hebben kunnen spreken.

66. RvS 16 januari 2018, nr. 240.430; RvS 3 april 2023, nr. 256.196.

67. A. Wirtgen, 'De ontvankelijkheid van de middelen van openbare orde in het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State: naar het einde van de "voorkeursbehandeling"?', *TBP* 2018, afl. 6, p. 355.

openbare orde raakten, zonder dit te toetsen aan het criterium van de loyale procesvoering.⁶⁸

28. Net zoals het geval is voor de verzoekende partij, verwacht de Raad van State van de verwerende partij dat zij haar argumenten doet gelden in het eerste procedurestuk, dat wil zeggen in de memorie van antwoord. Wanneer de verwerende partij dit heeft nagelaten, kan men haar niet toelaten om op een later moment alsnog argumenten aan te voeren aangezien dit zou indruisen tegen de rechten van verdediging en de gelijkheid van de procespartijen.⁶⁹ De verzoekende partij kan in dergelijk geval immers niet meer repliceren op de argumentatie van de verwerende partij, en ook de auditeur kan deze argumenten niet langer in zijn verslag betrekken.

VII. Oordeel *ex tunc/ex nunc*

Oordeelt de bestuursrechter in beginsel *ex tunc* of *ex nunc*, en onder welke omstandigheden wijkt hij eventueel af van het desbetreffende uitgangspunt?

29. De Raad van State beoordeelt de aangevoerde middelen in het kader van zijn annulatiecontentieux in beginsel steeds *ex tunc*.⁷⁰ De Raad gaat na of de bestreden beslissing wettig werd genomen door het bestuur, en kan bijgevolg in beginsel geen rekening houden met feiten of ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan nadat de beslissing werd genomen.⁷¹ De Raad van State oordeelt dan ook dat ‘de wettigheid van een administratieve handeling moet worden beoordeeld op basis van de informatie waarover de administratieve instantie beschikte op het moment dat zij haar besluit nam’.⁷² Indien de Raad van State rekening zou houden met elementen die dateren van na de bestreden beslissing, dan zou de Raad geen uitspraak meer doen van de bestreden beslissing op zich, maar zou de Raad zelf een beslissing nemen over de onderliggende rechtsverhouding.⁷³

In uitzonderlijke gevallen, die limitatief zijn opgesomd in artikel 16 RvS-wet, oordeelt de Raad van State met volle rechtsmacht. In die omstandigheden wordt aangenomen dat de Raad van State wel rekening kan houden met nieuwe gegevens, alsook met gewijzigde regelgeving. In het kader van deze bijdrage wordt hier niet verder op ingegaan.

30. Terwijl de rechtsmiddelen in beginsel *ex tunc* worden beoordeeld door de Raad van State, beoordeelt de Raad van State de ontvankelijkheidsvereisten van het belang

68. RvS 2 oktober 2017, nr. 239.526; RvS 17 november 2017, nr. 239.901.

69. RvS 8 oktober 2012, nr. 220.902; RvS 2 mei 2016, nr. 234.614; RvS 2 juni 2016, nr. 234.915; RvS 2 maart 2017, nr. 237.544.

70. In deze bijdrage wordt niet verder ingegaan op het beperkt aantal aangelegenheden waarin de Raad van State met volle rechtsmacht oordeelt.

71. P.-J. Van De Weyer, *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen*, Brussel: Intersentia 2021, p. 189.

72. RvS 7 december 2009, nr. 198.615. Zie ook: RvS 16 februari 2000, nr. 85.334; RvS 9 februari 2022, nr. 252.932.

73. P.-J. Van De Weyer, *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen*, Brussel: Intersentia 2021, p. 190.

en de hoedanigheid *ex nunc*. De Raad van State vereist immers niet louter dat de verzoekende partij beschikt over een voldoende persoonlijk belang en over de nodige hoedanigheid om de vordering in te stellen, dit belang en de hoedanigheid moeten bovendien blijven bestaan tot op het moment dat de Raad van State uitspraak doet.⁷⁴ Dit betekent dat de verzoekende partij op het moment dat de Raad van State uitspraak doet nog steeds een voordeel dient te kunnen halen – hoe miniem ook – uit de vernietiging van de bestreden beslissing. Indien dit niet langer het geval is, zal de Raad het verlies van het belang vaststellen en de vordering verwerpen. Bijgevolg is het mogelijk dat een beroep tot nietigverklaring ontvankelijk werd ingesteld, maar dat de Raad van State toch geen uitspraak ten gronde zal doen omdat de verzoekende partij haar belang of hoedanigheid is verloren lopende de procedure.

De vereiste van het actuele belang en hoedanigheid kan in de praktijk aanleiding geven tot onbillijke situaties, met name de situatie waarin de verzoekende partij zich geconfronteerd ziet met het verlies van haar belang of hoedanigheid hoewel dit niet aan haar te wijten is, louter door het verstrijken van de tijd tussen het indienen van het verzoekschrift en de uiteindelijke uitspraak door de Raad van State. Dit kan eveneens ertoe leiden dat de rechtzoekende uiteindelijk als het ware tussen twee stoelen valt. Het kan immers voorvallen dat een verzoekende partij die een vordering tot schorsing (al dan niet bij uiterst dringende noodzakelijkheid) instelt deze vordering afgewezen ziet omdat volgens de Raad van State de nodige spoedeisendheid ontbreekt en het geleden nadeel kan worden verholpen door de vernietiging van de bestreden beslissing via de ‘gewone’ procedure ten gronde, om zich dan vervolgens – enkele jaren later – geconfronteerd te zien met een verwerping van de vordering tot nietigverklaring wegens het ontbreken van een actueel belang.⁷⁵

De Raad van State is zowel door het Grondwettelijk Hof als door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erop gewezen dat de belangvereiste niet te restrictief of te formalistisch mag worden geïnterpreteerd. Het Grondwettelijk Hof oordeelde meermaals dat de automatische onontvankelijkheid van het annulatieberoep ten gevolge van het verlies aan belang ongrondwettig was.⁷⁶ In het arrest *Ronald Vermeulen/België* oordeelde het Europees Hof bovendien dat de sanctie van de niet-ontvankelijkheid wegens het verlies van het actueel belang, zonder dat de Raad van State rekening hield met de mogelijke invloed van de duur van de bij hem aanhangige procedure op het verlies van het belang, de kern raakte van het recht op toegang tot de rechter, en niet evenredig was aan het beginsel van een goede rechtsbedeling.⁷⁷

De Raad van State heeft sindsdien zijn rechtspraak enigszins gemilderd. De Raad van State aanvaardt thans dat een verzoekende partij toch zijn actueel belang kan behouden ook al kan zij geen voordeel meer halen uit de vernietiging van de bestreden beslissing, op voorwaarde dat de verzoekende partij voor het sluiten van de debatten een vordering tot schadevergoeding heeft ingesteld overeenkomstig

74. RvS 22 maart 2019, nr. 244.015 (*Moors*).

75. Voor een recent voorbeeld van een dergelijke situatie, zie: RvS 3 juli 2023, nr. 257.040.

76. GwH 10 november 1999, nr. 117/99; GwH 21 januari 2004, nr. 13/2004.

77. EHRM 17 juli 2018, nr. 5475/06, § 58 (*Ronald Vermeulen/België*).

artikel 11*bis* RvS-wet. In dergelijk geval heeft de verzoekende partij misschien wel het actueel belang verloren voor wat betreft de vernietiging van de bestreden beslissing maar niet voor wat betreft de vordering tot schadevergoeding. De Raad van State zal dan alsnog een onderzoek van de middelen verrichten en de eventuele onwettigheid van de bestreden beslissing vaststellen voor zover dat nodig is om over de ingediende vordering tot schadevergoeding uitspraak te kunnen doen. De Raad vereist evenwel dat het ingestelde annulatieberoep initieel ontvankelijk was en dat het verlies van het belang niet het gevolg is van een handeling die de verzoekende partij zelf heeft gesteld of heeft nagelaten te stellen en die haar persoonlijk verwijtbaar is.⁷⁸

Het is evenwel de vraag of deze versoepeling voldoende is in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. In een recent arrest van 9 juli 2020 herhaalde het Grondwettelijk Hof immers zijn rechtspraak dat de automatische sanctie van de niet-ontvankelijkheid bij het verlies van het actueel belang ongrondwettig is. Het Hof voegde daar bovendien aan toe dat het feit dat in het kader van de schadevergoeding tot herstel de middelen onder bepaalde voorwaarden wel nog ten gronde beoordeeld kunnen worden, hier niets aan verandert.⁷⁹ Het Grondwettelijk Hof merkte ten slotte op dat artikel 19 lid 1 RvS-wet, geen vereiste vermeldt wat het behoud van het belang betreft. Ook in de rechtsleer is reeds ervoor gepleit om de vereiste van het actueel belang te laten vallen, door slechts een initieel belang te vereisen op het moment van het instellen van de vordering⁸⁰ – zoals trouwens ook in de burgerrechtelijke procedure het geval is.

De Raad van State lijkt voorlopig evenwel zijn rechtspraak te handhaven, en blijft – in de hypothese dat geen vordering tot schadevergoeding werd ingesteld – vereisen dat de gevraagde nietigverklaring de verzoekende partij nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert. Het louter morele belang dat een verzoekende partij erbij heeft om de onwettigheid te horen vaststellen, voldoet volgens de Raad van State niet als een voldoende persoonlijk belang in de zin van artikel 19 RvS-wet.⁸¹ Wanneer een verzoekende partij zich geconfronteerd ziet met de mogelijkheid dat de Raad van State zou oordelen dat zij niet langer over een actueel belang beschikt, doet een verzoekende partij er dan ook goed aan om een vordering tot schadevergoeding in te stellen overeenkomstig artikel 11*bis* RvS-wet, om op deze wijze haar actueel belang veilig te stellen en zekerheid te verkrijgen dat haar middelen ten gronde worden beoordeeld. Dit houdt echter ook aanzienlijke nadelen in. Eénmaal een verzoekende partij ervoor heeft gekozen om een schadevergoeding te eisen via de weg van artikel 11*bis* RvS-wet, kan zij voor deze schadepost geen vordering tot schadevergoeding meer instellen voor de burgerlijke hoven en rechtbanken.⁸²

78. RvS 22 maart 2019, nr. 244.01 (Moors).

79. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020.

80. A.-S. Vandaele, *Procesbelang bij de Raad van State en het recht op toegang tot de rechter*, Brugge: die Keure 2019, p. 323-352.

81. RvS 3 juli 2023, nr. 257.040.

82. Zie: S. Lierman & M. Meulebrouck, *Schadevergoeding tot herstel bij de bestuursrechter: Een volwaardig alternatief? Recente ontwikkelingen in het aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht (ICAV IV)* (Vol. 18), Antwerpen: Intersentia 2022, p. 141-190.

VIII. Proceskostenveroordeling. Hoe is de proceskostenveroordeling in de bestuursrechtelijke procedure geregeld als de overheid procespartij is?

31. De Raad van State doet in zijn eindarrest uitspraak over de tenlastelegging van de proceskosten. Overeenkomstig artikel 68 Procedurereglement RvS begroot de Raad deze kosten en doet hij uitspraak over de betaling hiervan. De Raad is hierbij niet gebonden door wat partijen hierover overeengekomen zijn in een mogelijke dading.⁸³

Overeenkomstig artikel 66 Procedurereglement omvatten de kosten:

- 1° de rolrechten;
- 2° de honoraria en verschotten van de deskundigen;
- 3° het getuigengeld;
- 4° de verblijf- en de reiskosten veroorzaakt door onderzoeksdaden;
- 5° de rechtsplegingsvergoeding;
- 6° de bijdrage voor de tweedelijnsbijstand.

De rechtsplegingsvergoeding is een forfaitaire vergoeding ter compensatie van de door de partijen gemaakte advocatenkosten. In vergelijking met de burgerrechtelijke procedure, is de rechtsplegingsvergoeding voor de procedure voor de Raad van State eerder laag. Het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding bedraagt € 700, het minimumbedrag € 140 en het maximumbedrag € 1.400 (€ 2.800 voor de geschillen betreffende de regelgeving inzake de overheidsopdrachten). Ter vergelijking, in de burgerrechtelijke procedure bedraagt de rechtsplegingsvergoeding voor niet in geld waardeerbare vorderingen respectievelijk € 1.800 (basisbedrag), € 112,50 (minimumbedrag) en € 15.000 (maximumbedrag).

32. Overeenkomstig artikel 68 lid 5 Procedurereglement RvS worden de kosten ten laste gelegd van de partij die in het eindarrest in het ongelijk wordt gesteld. Indien zowel een vordering tot schorsing als een beroep tot nietigverklaring werd ingesteld, dan doet de Raad van State in het eindarrest van het beroep tot nietigverklaring uitspraak over de kosten voor beide procedures. Indien een partij de schorsing heeft bekomen, maar uiteindelijk niet de nietigverklaring, dan zal zij toch ook de kosten van het kort geding dienen te dragen.⁸⁴

In sommige gevallen zal de Raad van State evenwel de kosten ten laste leggen van de verwerende partij hoewel het beroep tot nietigverklaring werd verworpen. Dit

83. RvS 17 februari 2005, nr. 140.759.

84. R. Stevens & K. Didden, *Raad van State 1. Afdeling bestuursrechtspraak. 2. Het Procesverloop* (AR nr. 10), Brugge: die Keure 2018, p. 522.

zal met name het geval zijn wanneer de verwerping van het beroep niet te wijten is aan de verzoekende partij. Bijvoorbeeld wanneer de verwerping te wijten is aan de intrekking of de vervanging van de bestreden beslissing,⁸⁵ of omdat de bestreden beslissing reeds werd vernietigd in een eerder tussengekomen arrest.⁸⁶ In dergelijke gevallen is het beroep van de verzoekende partij zonder voorwerp geworden, en moet het beroep worden verworpen, zonder dat de verzoekende partij als de ‘in het ongelijke gestelde partij’ kan worden beschouwd. De Raad van State zal evenzeer de kosten ten laste leggen van de verwerende partij wanneer de verzoekende partij door de betreffende overheid op het verkeerde been werd gezet. Bijvoorbeeld omdat het bestuur in de bestreden beslissing verkeerdelijk had vermeld dat een beroep kon worden ingesteld bij de Raad van State, terwijl in werkelijkheid de burgerlijke rechter bevoegd is, zodat de Raad van State zich zonder rechtsmacht dient te verklaren.⁸⁷

IX. Mogelijkheid tot reparatie van gebreken in aangevochten besluiten

Wat zijn de mogelijkheden tot reparatie van gebreken in aangevochten beslissingen van overheden bij de Raad van State en welke gevolgen brengen deze met zich mee?

33. Indien de Raad van State een administratieve beslissing vernietigt, wordt zij geacht nooit te hebben bestaan. Dit heeft soms gevolgen die de rechtszekerheid bedreigen. Om die reden zijn er enkele maatregelen te nemen, die deze gevolgen kunnen milderden. Deze zijn de handhaving van de gevolgen van de vernietigde beslissing (1), alsook de bestuurlijke lus of beslissing tot herstel genoemd (2). Tot slot vermelden we ook dat de administratieve overheid haar beslissing kan intrekken (3).

1. Handhaving van de gevolgen van de vernietigde bestuurlijke beslissing

34. De Raad van State kan op grond van artikel 14ter RvS-wet de gevolgen van een vernietigde bestuurlijke beslissing in stand houden, zij het tijdelijk of definitief. Hierdoor kan in bepaalde gevallen een billijker evenwicht tussen het wettigheidsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheidsbeginsel anderzijds worden verkregen.⁸⁸

Sinds 1 maart 2014 zijn er twee grote aanpassingen doorgevoerd in de handhavingsprocedure. Ten eerste, kan de Raad van State hiertoe niet meer ambtshalve het initiatief nemen, maar dient een verwerende of tussenkomen partij hierom te

85. RvS 29 augustus 1997, nr. 67.851; RvS 15 juni 2021, nr. 250.909.

86. R. Stevens & K. Didden, *I. Raad van State afdeling bestuursrechtspraak. 2. Het Procesverloop* (AR nr. 10), Brugge, die Keure, 2018, p. 523.

87. RvS 28 februari 2018, nr. 240.836; RvS 23 mei 2006, nr. 159.137; RvS 30 september 2005, nr. 149.658.

88. A. Coppens, 'Art. 14ter R.v.St.-Wet', in: S. Denys e.a. (red.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, losbl., (15) 21.

verzoeken.⁸⁹ Deze vordering moet voldoende gepreciseerd en gemotiveerd zijn.⁹⁰ Ten tweede, is het toepassingsgebied uitgebreid. De Raad van State mag, naast in reglementaire beslissingen, ook de gevolgen van individuele beslissingen handhaven.

35. Gezien de impact die een beslissing tot handhaving kan hebben, kan deze enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het wettigheidsbeginsel rechtvaardigen.⁹¹ Daartoe dient een tegensprekelijk debat te worden gevoerd tussen de partijen, waarna de bestuursrechter zijn beslissing hieromtrent met bijzondere redenen onderbouwt.⁹² De Raad van State oordeelt soeverein over het al dan niet toekennen van de maatregel. Echter, terughoudendheid is geboden gezien de *ratio legis* achter artikel 14ter RvS-wet.⁹³ Er zijn geen cijfers over hoe vaak de Raad van State de gevolgen van een vernietigde beslissing handhaaft, docht in onze praktijk komt dit zeer zelden voor.

2. Beslissing tot herstel

36. De tweede mogelijkheid tot reparatie van gebreken in een aangevochten beslissing voor de Raad van State is de opvolger van de in 2015 door het Grondwettelijk Hof vernietigde bestuurlijke lus.⁹⁴ Deze (her)nieuw(d)e mogelijkheid tot reparatie werd opnieuw ingevoegd bij de wet van 11 juli 2023⁹⁵ onder de titel 'Beslissing tot herstel'.

-
89. Art. 14ter lid 1 RvS-wet; E. Brewaeyts, 'Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen', *NJW* 2014, afl. 303, p. 430; A. Coppens, 'Art. 14ter R.v.St.-Wet', in: S. Denys e.a. (red.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, losbl., p. 19, 28; J. Theunis, 'Handhaving van de gevolgen van een vernietigde bestuurshandeling door de Raad van State', in: M. Van Damme (red.), *De hervorming van de Raad van State, Administratieve Rechtsbibliotheek – Bijzondere Reeks*, Brugge: die Keure 2014, p. 112-113; S. Verstraelen, 'De beoordeling van het rechterlijk overgangsrecht: wanneer de wetgever zelf richtlijnen geeft', *RW* 2014-15, afl. 20, p. 764, 768.
90. Art. 14 lid 3 Procedurereglement RvS; E. Brewaeyts, 'Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen', *NJW* 2014, afl. 303, p. 430; A. Coppens, 'Art. 14ter R.v.St.-Wet', in: S. Denys e.a. (red.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, losbl., p. 29; J. Theunis, 'Handhaving van de gevolgen van een vernietigde bestuurshandeling door de Raad van State', in: M. Van Damme (red.), *De hervorming van de Raad van State, Administratieve Rechtsbibliotheek – Bijzondere Reeks*, Brugge: die Keure 2014, (95) 112.
91. Een dergelijk uitzonderlijke reden is bijvoorbeeld dat het gebruikelijke gevolg van een vernietiging nefast zou zijn voor de rechtszekerheid. Zie: RvS (7e k.) 29 december 2011, nr. 217.085, *RW* 2012-13, afl. 7, 252, noot. F. Eggermont.
92. Art. 14ter lid 2 RvS-wet; E. Brewaeyts, 'Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen', *NJW* 2014, afl. 303, p. 430; A. Coppens, 'Art. 14ter R.v.St.-Wet', in: S. Denys e.a. (red.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium losbl., p. 19; L. Donnay & P. Lewalle, *Manuel de l'exécution des arrêts du Conseil d'État*, Brussel: Larcier 2017, p. 165; F. Eggermont, "'Capita selecta' rechtspraak Raad van State inzake rechtsbescherming tegen de overheid 2017-18", *RW* 2021-22, afl. 9, p. 361; J. Theunis, 'Handhaving van de gevolgen van een vernietigde bestuurshandeling door de Raad van State', in: M. Van Damme (red.), *De hervorming van de Raad van State, Administratieve Rechtsbibliotheek – Bijzondere Reeks*, Brugge: die Keure 2014, p. 114-115; S. Verstraelen, 'De beoordeling van het rechterlijk overgangsrecht: wanneer de wetgever zelf richtlijnen geeft', *RW* 2014-15, afl. 20, p. 769.
93. Art. 14ter lid 2 RvS-wet; A. Coppens, 'Art. 14ter R.v.St.-Wet', in: S. Denys e.a. (red.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, losbl., p. 34; F. Eggermont, 'Enkele beschouwingen inzake de toepassing van art. 14ter RvS-Wet', *RW* 2012-13, afl. 7, p. 255.
94. GwH 16 juli 2015, nr. 103/2015.
95. Wet van 11 juli 2023 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, BS 24 juli 2023.

37. De beslissing tot herstel, neergeschreven in artikel 38 RvS-wet, is een tussenarrest⁹⁶ uitgesproken door de Raad van State dat de verwerende overheid in kwestie de kans geeft om reeds tijdens de vernietigingsprocedure een herstelbare onwettigheid⁹⁷, zoals procedure- of vormfouten, in een beslissing recht te zetten, in plaats van na afloop ervan. De wetgever beoogt hiermee een snellere en definitieve geschillenbeslechting, door de vernietiging van herstelbare, onvolkomen beslissingen te voorkomen.⁹⁸

38. Thans is het toepassingsgebied voor de beslissing tot herstel beperkt. Het kan alleen worden toegepast bij geschillen die ‘van een bijzonder belang zijn voor maatschappelijk gewichtige projecten op regionaal niveau’, aldus de regering.⁹⁹ Zo luidt artikel 65/1 Procedurereglement RvS als volgt:

‘Ter uitvoering van artikel 38, § 10, van de gecoördineerde wetten worden specifiek aangewezen, de geschillen:

1° inzake de akten en reglementen genomen met toepassing van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 “betreffende complexe projecten”;

2° inzake de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen bedoeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, titel II, hoofdstuk II, afdeling 2;

3° inzake de besluiten van de Waalse Regering tot herziening van een gewestplan als bedoeld in boek II, titel II van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling;

4° inzake de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van een gewestelijk bestemmingsplan als bedoeld in titel II, hoofdstuk III, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.’

39. De toepasselijke procedure wordt in artikel 38 RvS-wet bepaald. De verwerende partij dient in de loop van het annulatieberoep een verzoek tot herstel in. Voorafgaand aan dat verzoek moeten alle middelen reeds onderzocht zijn. Gedurende minimum vijftien dagen na het instellen van het verzoek krijgen alle andere belanghebbende partijen de tijd om schriftelijk hun opmerkingen over het verzoek mee te delen, waarna een tussenarrest volgt. Indien de bestuursrechter gewillig is, wordt daarin een termijn bepaald waarbinnen de verwerende overheid de herstellende beslissing kan nemen en ter kennis kan brengen aan de afdeling bestuursrechtspraak. De totale termijn, inclusief eventuele verlengingen, bedraagt hoogstens

96. Art. 12 Wet van 11 juli 2023, BS 24 juli 2023.

97. C. De Wolf, ‘De bestuurlijke lus is dood, lang leve de bestuurlijke lus’, *TOO* 2015, afl. 4, p. 467; J. Riemslogh, ‘Derde keer, goede keer voor de bestuurlijke lus’, *Juristenkrant* 2016, afl. 340, p. 3; K. Stas, ‘De (on)bestuurlijke lus’ (noot onder GwH 1 december 2016), *TROS* 2017, afl. 87, p. 191.

98. K. Stas, ‘De (on)bestuurlijke lus’ (noot onder GwH 1 december 2016), *TROS* 2017, afl. 87, p. 191.

99. Art. 38 § 10 RvS-wet; Art. 65/1 Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, BS 21 november 1948; Verslag aan de Koning bij het KB van 21 juli 2023 tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, BS 26 juli 2023.

zes maanden. Houdt de verwerende partij zich niet aan deze termijn, zal de beslissing tot herstel niet gelden en zal de vernietiging volgen.

Houdt de verwerende partij zich wel aan de vooropgestelde termijn, zal de beslissing tot herstel van rechtswege worden toegevoegd aan het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring. Na mededeling hiervan, krijgen de andere partijen dertig dagen de tijd om schriftelijk opmerkingen door te geven aan de afdeling bestuursrechtsspraak over de wijze en wettigheid van het desbetreffende herstel. Hierna oordeelt de Raad van State of het gebrek hersteld is. Als het antwoord bevestigend is, zal hij het gehele beroep verwerpen. Als de Raad van State oordeelt dat het gebrek niet of niet zonder het begaan van een nieuwe onwettigheid hersteld is, zal hij het oorspronkelijke beroep verwerpen en zal hij de nieuwe beslissing tot herstel vernietigen.

3. *Intrekking van het bestreden besluit tijdens de procedure*

40. Een overheid is altijd gemachtigd om onwettige individuele administratieve rechtshandelingen die geen rechten toekennen, in te trekken, evenals bestuurshandelingen van reglementaire aard.¹⁰⁰ De intrekking van onwettige, rechtscheppende individuele administratieve rechtshandelingen is aan een strikter regime onderworpen. Dat is slechts mogelijk binnen een termijn van zestig dagen; niet toevallig de termijn geldend voor het instellen van een annulatieberoep. Is dat laatste het geval, dan zal de desbetreffende overheid de kans krijgen om de rechtshandeling in te trekken tot aan de sluiting van de debatten.¹⁰¹ De rechtshandeling blijft bijgevolg intrekbaar zolang de uitvoerbaarheid ervan onzeker is.¹⁰²

41. Na de intrekking van de bestreden bestuurshandeling, is het beroep zonder voorwerp.¹⁰³ Hierdoor heeft de verzoekende partij ook geen belang meer bij het beroep. Bijgevolg, wordt het annulatieberoep verworpen.¹⁰⁴

100. J. Dujardin e.a., 'De rechtsbescherming tegen het optreden van het bestuur', in: J. Dujardin e.a. (red.), *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2021, p. 1058; L. Losseau, 'L'introduction de la boucle administrative au sein des lois coordonnées sur le Conseil d'État', *A.D.L.* 2013, afl. 4, p. 557.

101. RvS 25 juni 2018, nr. 241.892, r.o. 10, *CDPK* 2019, afl. 3-4, p. 622; J. Dujardin e.a., 'De rechtsbescherming tegen het optreden van het bestuur', in: J. Dujardin e.a. (red.), *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2021, p. 1058-1059, 1062-1063; L. Losseau, 'L'introduction de la boucle administrative au sein des lois coordonnées sur le Conseil d'État', *A.D.L.* 2013, afl. 4, p. 557.

102. Naast de hiervoor vermelde situaties, kan een initieel niet-intrekbaar rechtshandeling toch ook ingetrokken worden wanneer sprake is van (1) een uitdrukkelijke rechtsvorm, (2) bedrog en (3) grove en manifeste onregelmatigheid.

103. J. Dujardin e.a., 'De rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State', in: J. Dujardin e.a. (red.), *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2021, p. 1520-1521; F. Eggermont, 'De gevolgen van het verlies van het actuele belang gedurende het annulatieberoep bij de Raad van State voor de vordering tot schadevergoeding tot herstel', *TBP* 2018, afl. 9, p. 528; S. Lust & A. Van Daele, 'Slagkracht van de Raad van State vergroot: (ver)nieuw(d) sanctiearsenaal in handen van de Raad van State', in: J. Vande Lanotte, J. Goossens & P. Cannoot (red.), *Rechtsbescherming in het Publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Mechelen: Wolters Kluwer Belgium 2016, p. 363.

104. F. Eggermont, 'De gevolgen van het verlies van het actuele belang gedurende het annulatieberoep bij de Raad van State voor de vordering tot schadevergoeding tot herstel', *TBP* 2018, afl. 9, p. 528.