

DEEL VIII

HET ADMINISTRATIEF BEROEP: ALGEMEEN KADER⁹⁰¹

*Kris Wauters, Advocaat Monard-D'Hulst,
Extern Promovendus Universiteit Maastricht
Elsbeth Loncke, Advocaat Monard-D'Hulst*

Inleiding

De voorafgaande bijdragen maken duidelijk dat het beroep bij het bestuur om in eerste instantie een geschil met de overheid op te lossen, in België een belangrijk element van de rechtsbescherming tegen het optreden van de overheid uitmaakt. Anders dan in Nederland⁹⁰² of in Frankrijk⁹⁰³ kiest de wet-, decreet- of ordonnantiegever ervoor om nog meer en meer dergelijke beroepen te institutionaliseren. Dit gaat eveneens in tegen de roep om in de plaats hiervan gedecentraliseerde administratieve rechtbanken op te richten.

Ook de Raad van State hecht een voornaam belang aan het systeem van het administratief beroep. In geval van een georganiseerd administratief beroep acht de Raad van State een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing niet ontvankelijk, indien dit administratief beroep niet is uitgeput (zie Hoofdstuk 2, Afdeling 2, §2, 2). De Raad van State heeft dit principe zelf gecreëerd, zonder hiertoe te worden verplicht door een rechtsregel.

De beroepen bij het bestuur zijn een overblijfsel van het Franse systeem, waar een geschil met de administratie enkel werd beoordeeld door de administratie zelf. In Frankrijk bestond van oudsher de overtuiging dat betwistingen met de overheid best door diezelfde overheid zouden beoordeeld worden: *"Le jugement des litiges administratifs est, ..., conçu comme devant aller de pair avec l'action d'administrer; et, par suite, comme devant être inclus dans les attributions*

901 De auteurs danken van harte Prof.dr. A. Wirtgen voor haar verrijkende commentaar.

902 N. VERHEIJ, "Afscheid van het administratief beroep", *N.T.B.* 2007, 307-308.

903 J.-F. BRISSON, *Les recours administratifs en droit public français*, Paris, LGDJ, 1996, 43: *"A la différence de certains droits étrangers où les recours administratifs jouent, à côté du recours juridictionnel un rôle prépondérant, notre droit ne confère à ces recours qu'une place résiduelle"*.

des administrateurs eux-mêmes"⁹⁰⁴. De overheid was zowel bestuurder als rechter⁹⁰⁵.

Het is eerder vreemd dat een systeem (het Belgische) waar men zich bij het ontstaan heeft afgezet tegen een beoordelingssysteem waarbij de overheid zichzelf controleert, toch een primordiaal belang toekent aan het administratief beroep. De toenemende mondigheid van de burger is waarschijnlijk een aanleiding om niet noodzakelijkerwijze steeds een rechter te moeten inschakelen teneinde een geschil met de overheid op te lossen. Bovendien bleken rechters niet in alle omstandigheden de ideale oplossing in het kader van een bestuursgeschil. Oorspronkelijk vanuit Leuven kwam op grond van de vaststelling van een niet steeds even performant jurisdictioneel systeem de roep om een 'preventieve rechtsbescherming'⁹⁰⁶. De overheid werd er zelf toe aangezet om bepaalde waarborgen aan de burger te verlenen: openbaarheid, motivering van beslissingen,...

Daarin kadert onzes inziens ook de toenemende belangstelling voor het administratief beroep, waar de burger de mogelijkheid krijgt om rechtstreeks met de overheid te communiceren niet alleen over de wettigheid van een beslissing, maar ook over haar opportuniteit. Professor Flamme drukte het nut van het administratief beroep als volgt uit: "*c'est favoriser la démocratisation de l'Administration et la participation des administrés à son action que de permettre à ceux-ci d'adresser aux autorités administratives elles-mêmes des réclamations tendant à remettre en cause leurs décisions, à provoquer un second examen de l'affaire même sur le plan de la stricte opportunité*"⁹⁰⁷.

In de praktijk is ook merkbaar dat de overheden zelf, zeker in het kader van het georganiseerd administratief beroep, hun rol vrij au sérieux nemen. Zij laten zich veelal bijstaan door technici van de materie en gespecialiseerde juristen, teneinde tot een behoorlijke besluitvorming te komen. Bovendien waarborgen zij, onder impuls van de rechtspraak van de Raad van State, de burger een grote mate van inspraak, openbaarheid en onpartijdigheid. Een bestuur moet in alle omstandigheden behoorlijk handelen, bijgevolg ook als beroepsorgaan.

De volgende bladzijden beogen een aantal algemene kenmerken van het administratief beroep te doorlopen, teneinde de burger een bijkomende leidraad te bieden in zijn contacten met de overheid. Immers, de burger ziet zich ge-

904 R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrétien, 2006, 44, nr. 30.

905 Deze situatie wordt het systeem van "l'administration juge" genoemd.

906 M. BOES, *Preventieve rechtsbescherming bij de bestuurlijke besluitvorming*, proefschrift K.U. Leuven 1975, 368 p; L.P. SUETENS, "Preventieve rechtsbescherming bij overheidsop treden", *T.B.P.* 1981, 59-69.

907 M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, T. 1, Brussel, Bruylant, 1989, 436, nr. 187.

confronteerd met vrij dispaaraat geregelde administratieve beroepen, tot stand gekomen naargelang de wetgever in een bepaalde materie optrad. Deze dispaarate regeling is gedeeltelijk behandeld door andere auteurs in huidig boek. Aanvullend is het echter nuttig een aantal meer algemene principes te bespreken, die bij gebrek aan enige wettekst bepaalde lacunes kunnen invullen. Eerst en vooral moet het begrip 'administratief beroep' afgebakend worden ten aanzien van andere systemen van rechtsbescherming, waarbij binnen het begrip nog verschillende soorten te onderscheiden zijn (Hoofdstuk 2). Vervolgens roept het verloop van het administratief beroep zelf veelvuldige vragen op: welke regels zijn van toepassing, hoe moet het ingesteld, welke zijn de gevolgen van het beroep en wat moet het beroepsorgaan doen (Hoofdstuk 3). Huidige bijdrage blijft echter eerder bescheiden van opzet en gaat zeker niet uitgebreid in op alle concrete vragen, die we onderweg tegenkwamen⁹⁰⁸.

908 De auteurs vernamen dat mevrouw Joke Goris specifiek een doctoraatsproefschrift voorbereidt over het onderwerp, aan de UA onder begeleiding van Prof. Opdebeek.

HOOFDSTUK 1 – DEFINITIE EN SOORTEN

Afdeling 1 – Het administratief beroep

§ 1. Begrip

Het begrip “administratief beroep” is nergens in een wet of besluit gedefinieerd⁹⁰⁹. In de rechtsleer vindt men echter wel een aantal omschrijvingen.

In hun publiekrechtelijk begrippenboek hebben Dujardin en Van de Lanotte het begrip “administratief beroep” als volgt omschreven: *“Een beroep dat wordt ingesteld bij een orgaan van het actief bestuur en dat ertoe strekt een beslissing van het orgaan zelf, of, van een hiërarchisch ondergeschikt orgaan, van een onder toezicht staand orgaan of van een andere administratieve overheid, te doen intrekken, vernietigen, te wijzigen of dat, indien dergelijke beslissing werd genomen, beoogt alsnog een beslissing te bewerkstelligen*⁹¹⁰.. Lambrechts neemt zelf een definitie over van Buttgenbach, welke volgens hem het beste de lading dekt: *“les recours administratifs sont ceux qui sont portés devant une autorité administrative active en vue d’obtenir de celle-ci qu’elle rapporte ou réforme un acte accompli ou qu’elle prenne une décision ou fasse une opération volontairement ou involontairement négligée*”⁹¹¹. Ten slotte doen ook Andersen en Nihoul een poging: *«le recours administratif est une demande adressée à une autorité administrative, qui statue en tant que telle, c’est-à-dire par un acte administratif, en vue de contester un acte juridique de l’administration, tant du point de vue de sa légalité que de son opportunité* »⁹¹².

Een aantal kenmerken typeren mee de notie ‘administratief beroep’.

§ 2. Kenmerken⁹¹³

1. Administratieve overheid

Het beroep is administratief van aard. Het is gericht aan een orgaan van het actief bestuur, aan een administratieve overheid. Dit orgaan oefent in dat kader geen jurisdictionele bevoegdheid uit.

Het beroep onderscheidt zich bijgevolg in de eerste plaats van het jurisdictionele beroep, het beroep bij een rechter⁹¹⁴. Nochtans kan het bestuur in sommige omstandigheden ook optreden als rechter (bvb. vroeger de bestendige deputatie inzake betwistingen van gemeentebelastingen). De kwalificatie ‘bestuur’ of ‘administratieve overheid’ is bijgevolg slechts één element om het administratief beroep te onderscheiden. Wat verstaat men hier echter onder?

Een beroep is ons inziens slechts administratief van aard, als het inderdaad wordt ingesteld bij een administratieve overheid. Deze notie vindt men onder meer terug in de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973⁹¹⁵ en de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Voormelde wetten bevatten geen definitie van het begrip ‘administratieve overheid’. Dit begrip werd geleidelijk aan ingevuld door de Raad van State en het Hof van Cassatie in hun respectieve rechtspraak⁹¹⁶. Traditioneel onderscheidt de rechtsleer positieve en negatieve criteria om een (rechts)persoon als administratieve overheid te kwalificeren⁹¹⁷. Het Hof van Cassatie heeft echter in zijn rechtspraak een overwegend belang toegekend aan het criterium dat het bewuste orgaan de bevoegdheid moet hebben om eenzijdige bindende beslissingen te nemen, zeker wanneer dergelijke beslissing is genomen door een privaat persoon⁹¹⁸.

909 In een recente bijdrage verwijzen Andersen en Nihoul hiervoor enerzijds naar de omstandigheid dat het administratief beroep “de droit commun” is en anderzijds naar de afwezigheid van een specifiek wetboek inzake administratieve procedures: R. ANDERSEN en P. NIHOUL, “Les principes généraux applicables au recours administratif interne”, in P. NIHOUL (ed.), *L’administration contestée, Les recours administratifs internes*, Brussel, Bruylant 2006, 5-6.

910 J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Publiekrechtelijk begrippenboek*, Brugge, Die Keure 2004.

911 A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, Brussel, Larcier, 1966, 468, aangehaald door W. LAMBRECHTS, *Geschillen van bestuur*, Antwerpen, Kluwer 1988, 94. Men vindt deze definitie echter reeds terug in het proefschrift van J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Brussel, Larcier, 1955, 299.

912 R. ANDERSEN en P. NIHOUL, “Les principes généraux applicables au recours administratif interne”, in P. NIHOUL (ed.), *L’administration contestée, Les recours administratifs internes*, Brussel, Bruylant 2006, 5-6.

913 De opsomming van de kenmerken is schatplichtig aan A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer 2006, 738-739; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier 2002, 263-264.

914 Voor een uitgebreidere bespreking van dit onderscheid kan men volgende bijdrage consulteren: M. VAN DAMME, “Administratieve beroepen in sociaalrechtelijke aanlegenheden”, in G. VANLIMBERGEN (ed.), *Sociaal procesrecht*, Antwerpen, Maklu 1995, 19, nr. 8.

915 Hierna geciteerd als R.v.St. Wet.

916 Voor een recente bespreking van deze rechtspraak zie V. VERDEYEN, “Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering”, *C.D.P.K.* 2006, 323-343.

917 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2006, 972-980.

918 F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R.W.* 2000-2001, 501-502.

De kwalificatie 'administratieve overheid' als noodzaak om te kunnen spreken van een administratief beroep, linken we aan het bijzondere rechtsbeschermingsstelsel dat geldt wanneer het beroepsorgaan handelt als administratieve overheid. Immers, de Raad van State kan enkel handelingen van administratieve overheden nietig verklaren of schorsen. De gewone rechters kunnen enkel op grond van artikel 159 G.W. beslissingen van administratieve overheden toetsen: "*les actes administratifs, seuls, tombent sous la censure de l'article 107 (nu artikel 159) ... que l'article 107 est applicable aux actes des diverses autorités administratives*"⁹¹⁹.

Enkel een beroep bij een administratieve overheid, in de zin van artikel 14 §1 R.v.St.-wet, is een administratief beroep. De beslissingen genomen 'in beroep' zijn ook opnieuw administratieve rechtshandelingen.

2. Beroep

De notie 'beroep' moet niet worden begrepen in zijn jurisdictionele betekenis. Immers, op grond van de gegeven definities van het begrip 'administratief beroep' en ook van de hierna gegeven opsomming van de soorten is duidelijk dat ook wanneer een burger terug gaat naar de overheid die de litigieuze beslissing heeft genomen, er sprake is van een administratief beroep. Het administratief beroep komt eigenlijk neer op een vraag gericht aan dezelfde of een hoger overheid om een genomen beslissing opnieuw te bekijken.

De notie drukt wel het idee uit dat van een administratief beroep slechts sprake is als aan de overheid een geschil tussen een burger en een overheidsinstantie wordt voorgelegd⁹²⁰. Het gaat niet om een vrijblijvende vraag.

3. Beoordeling

Aangezien het administratief beroep opnieuw terecht komt bij een orgaan van het actief bestuur, behoudt dit orgaan ook alle prerogatieven van dergelijk bestuur. Buiten de gevallen van gebonden bevoegdheid is het optreden van de overheid zuiver discretionair⁹²¹. De overheid is vrij in de keuze, waarop zij een toegewezen bevoegdheid in het algemeen belang uitoefent, voor zover deze keuze niet willekeurig is.

Wanneer aldus de burger 'beroep' instelt bij het actief bestuur, zal dit bestuur niet enkel de wettigheid nagaan van de litigieuze beslissing. Het bestuur zal opnieuw oordelen welke beslissing het meest opportuun is in kader van het algemeen belang.

Afdeling 2 – Soorten

Bij het onderscheiden van de verschillende vormen van administratief beroep hanteert men meestal twee criteria⁹²²:

- het orgaan waarbij men het beroep instelt (§1.)
- het al dan niet aanwezig zijn van een uitdrukkelijke normatieve regeling (§2.)

§ 1. Het orgaan waarbij men het beroep instelt

Naargelang het orgaan waarbij het administratief beroep wordt ingesteld, spreekt men van willig beroep, hiërarchisch beroep, het beroep op de toezichthoudende overheid en het beroep bij een andere administratieve overheid.

1. Willig beroep⁹²³

Het willig beroep (ook: oneigenlijk beroep) is een administratief beroep ingesteld door de burger en gericht tot het orgaan dat de initiële beslissing heeft genomen met het verzoek die beslissing te wijzigen of ongedaan te maken, of ingeval dat orgaan heeft nagelaten een beslissing te treffen, met het verzoek om alsnog een beslissing te nemen⁹²⁴. Een mogelijk beter geïnformeerde overheid kan aldus op andere gedachten worden gebracht.

De administratieve overheid, die een beslissing neemt, heeft dus de mogelijkheid om haar beslissing opnieuw ongedaan te maken en een andere beslissing in de plaats te stellen. Met het oog op de rechtszekerheid kan een overheid echter niet *ad aeternam* terugkomen op een genomen beslissing. De Raad van State heeft immers een rechtspraak ontwikkeld waarbij de overheid een on-

919 C. CAMBIER, *Précis de droit administratif*, Brussel, Larcier, 1968, 598; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 356.

920 P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier 2002, 263, nr. 222.

921 Over dit onderscheid D. D'HOOGHE, "Bestuurlijke vrijheid geklemd tussen de beginselen inzake rechtszekerheid, wettigheid en veranderlijkheid", R.W. 1993-94, 1091-1103; D. MAREEN, *De vernietiging door de Raad van State van de weigeringsbeslissing te benoemen bij discretionaire bevoegdheid*, Antwerpen, Intersentia, 2002, 11-23.

922 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer 2006, 740, nr. 819; zie echter R. ANDERSEN en P. NIHOUL, "Les principes généraux applicables au recours administratif interne", in P. NIHOUL (ed.), *L'administration contestée, Les recours administratifs internes*, Brussel, Bruylant 2006, 9-14: zij maken verwijzen naar vier soorten classificaties naar gelang de overheid, de bevoegdheid van de overheid, het al dan niet georganiseerd karakter en het al dan niet verplichtend karakter.

923 Voor een uitgebreide bespreking zie M. CROMHEECKE, "Het willig administratief beroep", *T.Gem* 1998, 221-238.

924 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer 2006, 741, nr. 820.

regelmatige rechtshandeling slechts kan intrekken (*ab initio* uit het rechtsverkeer laten verdwijnen) binnen de termijn dat de rechtsonderhorige een vordering kan instellen bij de Raad van State⁹²⁵.

Dergelijk beroep is steeds mogelijk, en zal vaak de enige mogelijkheid van administratief beroep zijn die openstaat voor de rechtszoekende burger, naast het juridictioneel beroep bij de Raad van State. De rechtsleer kwalificeert dit aldus als een “algemeen rechtsbeginsel”, wat steeds toelaat een willig beroep in te stellen⁹²⁶. Er dient wel gewezen te worden op het beperkte nut van het willig beroep, nu de slaagkansen laag zijn. Een overheid is immers niet geneigd om toe te geven dat ze een fout gemaakt heeft.

2. Hiërarchisch beroep

Het *hiërarchisch beroep* is een beroep dat is gericht tot de hiërarchisch meerdere van de ambtenaar die de beslissing nam of die heeft nagelaten om de beslissing te nemen, en strekt ertoe te bewerkstelligen dat die meerdere gebruik zou maken van zijn bevoegdheid tot bevelen opdat de ondergeschikte zijn initiële beslissing zou herzien, of een beslissing zou nemen, dan wel dat de meerdere in de plaats van zijn ondergeschikte zou bevelen⁹²⁷.

Het bestaan van dit soort beroep vloeit voort uit de wijze van organisatie van een gecentraliseerde overheid⁹²⁸. Een ambtenaar handelt steeds onder toezicht van zijn hiërarchisch meerdere en heeft ook de verplichting om de bevelen van zijn meerdere op te volgen⁹²⁹. De hiërarchische overste kan zijn ondergeschikte bevelen en richtlijnen geven, hij kan zich mengen in het behartigen van de dienst, hij kan beslissingen wijzigen of zich zelfs in de plaats stellen⁹³⁰. Deze bevoegdheid heeft hij buiten elke tekst.

In die zin heeft de rechtsonderhorige ook steeds de mogelijkheid de hiërarchisch meerdere te vatten, indien hij niet akkoord gaat met een genomen beslissing vanwege de lagere ambtenaar. Ook hier zijn de slaagkansen van het beroep echter gering.

925 Over de intrekingsleer in het algemeen zie o.a. M. VAN DAMME en A. WIRTGEN, “Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 337-349.

926 J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht van publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, 1387.

927 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer 2006, 741-742, nr. 820.

928 M. FAVRESSE, “Déconcentration et décentralisation. Reflets d’un monde disparu”, *A.P.T.*, 1984, 16.

929 B. LOMBAERT, “Ordre illégal et obéissance hiérarchique dans le droit disciplinaire de la fonction publique”, *J.T.* 1998, 266.

930 A. BUTTGEBACH, *Droit administratif*, Brussel, Larcier 1966, I, 105, nr. 97.

3. Toezichthoudend beroep

Beroep op de toezichthoudende overheid is het beroep bij de overheid die krachtens de wet (decreet of ordonnantie) bevoegd is om administratief (bestuurlijk) toezicht uit te oefenen op de gedecentraliseerde overheid die de beslissing heeft genomen, waarbij de toezichthoudende overheid wordt gevraagd gebruik te maken van haar bevoegdheid tot vernietigen of schorsing van de beslissing, wegens schending van een wetskrachtige norm of strijdigheid met het (hoger) algemeen belang⁹³¹.

Men wendt zich hier dus niet tot de hiërarchisch meerdere van de ambtenaar die de beslissing heeft genomen, maar tot de overheid die het bestuurlijk toezicht op deze beslissende, gedecentraliseerde, overheid uitoefent. Met dit toezicht beoogt men dat het optreden van gedecentraliseerde besturen binnen de wettelijke perken blijft en het algemeen belang eerbiedigt⁹³². De bevoegdheid van de toezichthoudende overheid is iets beperkter. Deze kan het besluit enkel schorsen of vernietigen. Bovendien kan zij weigeren machtiging of goedkeuring te verlenen aan het besluit. De toezichthoudende overheid kan echter niet in de plaats treden van het gedecentraliseerd bestuur teneinde de beslissing te wijzigen⁹³³. Zulks vloeit o.i. logischerwijze voort uit de autonomie van de gedecentraliseerde besturen.

GORIS wijst op het nader tot elkaar groeien van enerzijds het beroep bij de toezichthoudende overheid en anderzijds het administratief beroep. Belangrijke verschillen blijven echter bestaan. In het kader van het administratief beroep kan de overheid waarbij beroep wordt ingesteld bijvoorbeeld rekening houden met zowel opportuniteit als legaliteit. De overheid die het bestuurlijk toezicht uitoefent zal daarentegen enkel rekening mogen houden met het algemeen belang in die mate dat het gedecentraliseerd bestuur een discretionaire bevoegdheid had bij het nemen van de beslissing⁹³⁴. Het allerbelangrijkste verschil blijft echter dat de toezichthoudende overheid ambtshalve kan optreden, zonder expliciet te zijn gevat door een burger⁹³⁵. Een ‘beroep’ is

931 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer 2006, 741-742, nr. 820.

932 J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Liège, Faculté de droit 1972, 126, nr. 82.

933 C. CAMBIER, *Droit administratif*, Brussel, Larcier, 1968, 455.

934 J. GORIS, “Het georganiseerd bestuurlijk beroep en het algemeen bestuurlijk toezicht: de soms vage scheidslijn wordt steeds vager”, *T.Gem.* 2007, 189-197.

935 Arbitragehof, nr. 69/99, 17 juni 1999, B.4.2.: *In tegenstelling met wat de Vlaamse Regering en de Waalse Regering beweren, is het aldus ingestelde beroep geen beroep van administratief toezicht. Het verzoek tot heroverweging wordt immers ingediend door de betrokkene en wordt gericht aan de overheid die de weigeringsbeslissing heeft genomen. Terwijl een controle van administratief toezicht wordt uitgeoefend door een andere overheid dan die welke een beslissing heeft genomen, doorgaans een hogere overheid, heeft het*

niet noodzakelijk, zodat sommigen het toezichthoudend beroep niet als een echt administratief beroep beschouwen⁹³⁶. In die zin zal het toezichthoudend beroep slechts sporadisch aan bod komen⁹³⁷.

4. Andere administratieve overheid

Het beroep bij een andere administratieve overheid is een administratief beroep bij een overheid die niet in een hiërarchische of toezichthoudende relatie staat tot de overheid die de oorspronkelijke beslissing heeft genomen⁹³⁸. Welke dan deze overheid *in concreto* is, wordt bepaald door wet, decreet of ordonnantie.

§ 2. Uitdrukkelijke normatieve regeling

Naargelang er een uitdrukkelijke normatieve regeling van het administratief beroep voorligt, spreekt men van niet-georganiseerd en georganiseerd beroep.

Wanneer door of krachtens een uitdrukkelijke bepaling van de wet, decreet of een ordonnantie in een administratieve beroepsprocedure is voorzien, spreekt men van een georganiseerd administratief beroep⁹³⁹. Het voorhanden zijn van een uitdrukkelijke tekst, waarin het administratief beroep is geregeld, bepaalt het georganiseerd karakter van dit beroep⁹⁴⁰. Een niet-georganiseerd beroep is dan een administratief beroep dat steeds kan worden ingesteld, ook al is hierin niet voorzien door wet, decreet of ordonnantie.

Bijgevolg zijn het willig beroep en het hiërarchisch beroep doorgaans een niet-georganiseerd beroep. Niets belet de wetgever echter om een regeling van dit beroep in een specifiek geval uit te werken, bv. om aan het beroep toch een schorsende werking toe te kennen. In dat geval spreekt men van een ge-

bij het aangevochten artikel 9, § 1, van de wet van 12 november 1997 ingestelde beroep tot doel de weigering opnieuw te doen onderzoeken door dezelfde overheid die deze beslissing heeft genomen.

936 Zie o.a. R. ANDERSEN en P. NIHOUL, "Les principes généraux applicables au recours administratif interne", in P. NIHOUL (ed.), *L'administration contestée, Les recours administratifs internes*, Brussel, Bruylant 2006, 6-7.

937 Een uitgebreide behandeling van dit beroep vindt men terug in J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Brussel, Larcier, 1955.

938 J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht van publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2007, 1388.

939 A. VANMENSEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK, en S. WYCKAERT, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve.*, Gent, Mys & Breesch 1997, 108, nr. 285; L. DE GEYTER, "Rechtsbescherming in de Ruimtelijke Ordening en stedenbouw van het Vlaams Gewest", *T.R.O.S.* 1999, 254, nr. 45.

940 R.v.St., VANWYNSBERGHE, nr. 6 243, 2 mei 1958.

organiseerd beroep, en blijft dit beroep niettemin haar willig of hiërarchisch karakter behouden.

Het georganiseerd administratief beroep onderscheidt zich het meest van het niet-georganiseerd administratief beroep, doordat in het kader van het eerste beroep de overheid verplicht is om een beslissing te nemen⁹⁴¹.

941 R.v.St., SUENENS, nr. 21.992, 9 februari 1982 en verder P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2002, 283 en de uitgebreide verwijzing naar rechtspraak en rechtsleer in noot 932.

HOOFDSTUK 2 – PROCEDURE

In de eerste plaats rijst in het algemeen de vraag welke regels van toepassing zijn zowel op het instellen als het behandelen van een administratief beroep (Afdeling 1). Vervolgens gaan we dieper in op de modaliteiten en de gevolgen van het instellen van een administratief beroep (Afdeling 2). Ten slotte komt de behandeling van het beroep door het orgaan van actief bestuur aan bod (Afdeling 3).

Afdeling 1 – Algemene toepasselijke regels

De regels van het Gerechtelijk Wetboek hebben in beginsel een algemene draagwijdte. Doch zijn zij ook in casu van toepassing? (§1.). Indien echter deze regels niet van toepassing zijn, welke gelden dan wel? (§2.).

§ 1. Gerechtelijk Wetboek

Op grond van artikel 2 Ger.W. zijn de in het Gerechtelijk Wetboek gestelde regels van toepassing op alle rechtsplegingen, behoudens wanneer deze geregeld worden door niet uitdrukkelijk opgeheven wetbepalingen of door rechtsbeginselen waarvan de toepassing niet verenigbaar is met de toepassing van de bepalingen van dit wetboek.

Door het gebruik van het begrip 'rechtspleging' is ons inziens duidelijk dat bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek enkel eventueel aanvullend kunnen werken in het kader van procedures gevoerd voor een rechtscollege. We kunnen ons bijgevolg niet vinden in de uitzonderlijke rechtspraak, waarbij op grond van artikel 2 Ger.W. de artikelen 52 en 53 Ger.W. inzake de berekening van termijnen toepasselijk worden geacht op een georganiseerd administratief beroep⁹⁴². De draagwijdte van artikel 2 Ger.W. moet als volgt samengevat worden: *"lorsqu'il s'agit de régler des questions de technique procédurale, indépendantes du caractère accusatoire ou inquisitorial, écrit ou oral, comportant ou non l'intervention d'organes du Ministère public, le recours supplétif aux normes du Code judiciaire, se justifie par la nécessité de combler les lacunes des textes organiques de la procédure devant les juridictions ne faisant pas partie du pouvoir judiciaire"*⁹⁴³.

De niet-toepasselijkheid van de regels uit het gerechtelijk wetboek is terug te vinden in tal van arresten van de Raad van State. Zo oordeelde men dat artikel 17 Ger.W., in verband met de ontvankelijkheidsvoorwaarden inzake

hoedanigheid en belang, niet kan ingeroepen worden in het kader van administratieve beroepen⁹⁴⁴.

§ 2. Andere regels

1. Algemeen

De regels uit het Gerechtelijk Wetboek zijn niet van toepassing, doch ook de bepalingen neergelegd in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State en in het Regentsbesluit 21 augustus 1948 zijn niet toepasselijk in het kader van een administratief beroep. Hoe gaat een overheid een specifiek procedureprobleem, in geval geen specifieke wettekst een antwoord voorziet, dat oplossen?

In de uitoefening van haar bevoegdheden dient een overheid zich steeds te gedragen overeenkomstig de eisen van behoorlijk bestuur⁹⁴⁵. Deze eisen of beginselen van behoorlijk bestuur, begrip van Nederlandse oorsprong, vinden we reeds heel vroeg terug in de rechtspraak van de Raad van State⁹⁴⁶. Conform deze beginselen kan een overheid niet willekeurig handelen. De Raad van State geeft op grond van deze beginselen doorheen zijn rechtspraak meer en meer richtlijnen hoe het bestuur moet functioneren⁹⁴⁷. Wanneer zich bijgevolg een procedureprobleem voordoet, is het best eerst de rechtspraak van de Raad van State te consulteren. Indien deze rechtspraak geen antwoord biedt, kunnen de beginselen als leidraad dienen om te bepalen wat in het concrete geval als een behoorlijk handelen moet worden beschouwd. De beginselen van behoorlijk bestuur zijn immers ook toepasselijk bij een administratief beroep⁹⁴⁸. Als illustratie van dergelijk uitdijende rechtspraak komt de volgens de auteurs fundamentele hoorplicht iets uitgebreider aan bod.

Eventueel heeft de Raad van State ook de mogelijkheid om uit specifieke bepalingen van toepassing op één bepaald administratief beroep, een algemeen rechtsbeginsel af te leiden dat dan alsdusdanig van toepassing is op elk administratief beroep.

944 R.v.St., nr. 47.050, 28 april 1994.

945 R.v.St., nr. 16.364, 17 april 1974.

946 Voor een eerste analyse zie L.P. SUETENS, "Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht", T.B.P. 1970, 379-396.

947 De auteurs kunnen in deze korte bijdrage niet dieper ingaan op deze beginselen van behoorlijk bestuur. Zij verwijzen naar: I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, Kluwer, 1993, 194 p.; J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap. Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 140 p.; I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 491 p.

948 Arbitragehof, nr. 114/2000, 16 november 2000, B.17 en B.18.

942 R.v.St., SPRL DEFFERNEZ, nr. 76.591, 22 oktober 1998; R.v.St. LEYENS, nr. 66.155, 6 mei 1997.

943 A. KOHL, "Le code judiciaire, droit commun de la procédure", *Ann.Fac.dr.Liège*, 1975, 532.

2. Hoorplicht

De hoorplicht draagt ertoe bij dat het orgaan van het actief bestuur op een zo volledig mogelijke wijze het dossier voor een tweede maal onderzoekt: “De hoorplicht zou ... in de eerste plaats bedoeld zijn om de overheid op volledige wijze in te lichten, in het raam van de zorgvuldigheidsplicht bij de feitenvinding. Deze verplichting impliceert dat het bestuur geen feit als bewezen of als niet bewezen kan beschouwen, zonder bij de betrokken persoon direct en persoonlijk inlichtingen te vragen of hem in de gelegenheid te stellen de stukken voor te leggen die naar zijn oordeel zijn voorstelling van de feiten of van zijn toestand geloofwaardiger maken...

O.i. hebben de rechten van de verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen hetzelfde dubbele doel: enerzijds het vrijwaren van de belangen van de individuele burger, door hem de mogelijkheid te bieden een voor hem ongunstige beslissing te vermijden; anderzijds het vrijwaren van het belang van het bestuur, door te vermijden dat het bestuur zonder kennis van zaken onzorgvuldige beslissingen zou nemen”⁹⁴⁹. De overheid moet kunnen beschikken over alle elementen en de betrokkene moet de gelegenheid krijgen om over alle elementen, waarop de overheid zich zal baseren om zijn beslissing te nemen, zijn standpunt uiteen te zetten⁹⁵⁰.

De verplichtingen na te leven in het kader van de hoorplicht leunen dicht aan bij deze, die voortvloeien uit de rechten van verdediging: “*Tout comme le droit de la défense en matière disciplinaire, le droit de pouvoir faire utilement entendre son point de vue ne vaut pas seulement à l'égard des faits eux-mêmes, mais également à l'égard de la mesure envisagée. Quant aux modalités d'application du principe qui ont été dégagées par le Conseil d'Etat, elles sont sensiblement les mêmes que celles qui ont été circonscrites par le Conseil d'Etat dans le cadre du principe général du droit du respect des droits de la défense, à savoir: la communication des reproches et de la nature de la mesure envisagée; l'audition, orale ou écrite, préalable de l'agent; la consultation préalable du dossier; l'octroi d'un délai pour la préparation de son point de vue;...*”⁹⁵¹.

In het licht zowel van een efficiënte rechtsbescherming als het optimaal functioneren van de overheid pleiten wij hier eveneens voor een zo breed moge-

949 I. OPDEBEEK, “Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen”, in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, Kluwer, 1993, 55, nrs. 3-4.

950 R.v.St., BVBA SCHMIT, nr. 74.634, 25 juni 1999; R.v.St., NV WINGS e.a., nr. 113.031, 28 november 2002; R.v.St., SCHOTTE, nr. 124.404, 20 oktober 2003; R.v.St., VANNESTE, nr. 125.113, 6 november 2003; R.v.St., NV WIM VAN BRABANT, nr. 126.220, 9 december 2003.

951 J. JAUMOTTE, “Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative”, in B. BLERO, (ed.), *Le Conseil d'Etat de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Brussel, Bruylant, 1999, 660-661, nr. 30.3.

lijke toepassing van de hoorplicht en dus niet enkel in het kader van maatregelen gebaseerd op een gegeven dat de bestuurde als een tekortkoming wordt aangerekend en die een ernstig nadeel veroorzaken⁹⁵². Voor elk administratief beroep, waarbij de beslissing negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de rechtsonderhorige, zou de overheid de plicht moeten hebben om de rechtsonderhorige te horen met alle waarborgen vandien.

Afdeling 2 – Modaliteiten en gevolgen administratief beroep

Het instellen van een administratief beroep is verbonden aan een aantal voorwaarden (§1.) en heeft mogelijk een aantal gevolgen (§2.).

§1. Ontvankelijkheidsvoorwaarden

Qua ontvankelijkheidsvoorwaarden maken we een onderscheid tussen de voorwaarden *ratione actis* (1.), *ratione personae* (2.) en *ratione temporis* (3.). Een onderscheid bestaat naargelang het al dan niet handelt om een georganiseerd administratief beroep. Hierna volgt een algemene benadering, waarbij abstractie wordt gemaakt van de specifieke regels neergelegd in een bepaalde reglementering en ook niet wordt ingegaan op een aantal mogelijke formele vormvoorschriften voor het instellen van een administratief beroep. De toepasselijke regelgeving, indien aanwezig, is deze geldend op het ogenblik van het instellen van het beroep en niet deze op het moment van de beslissing⁹⁵³.

1. Ontvankelijkheid *ratione actis*

Een administratief beroep staat in elk geval open tegen administratieve rechtshandelingen. Een administratieve rechtshandeling is “een door een administratieve overheid op eenzijdige wijze genomen uitvoerbare rechtshandeling bekleed met het vermoeden van wettigheid. Het gaat derhalve om een handeling die doelbewust wordt genomen om rechtsgevolgen in het leven te roepen, of om te beletten dat rechtsgevolgen totstandkomen”⁹⁵⁴. Georganiseerde administratieve beroepen zijn trouwens enkel mogelijk tegen dergelijke administratieve rechtshandelingen. In beginsel moet ook een beslissing aanwezig zijn, opdat een beroep mogelijk wordt. Bijzondere reglementering houdt echter, zoals uiteengezet in eerdere bijdragen, de mogelijkheid in om beroep aan te tekenen tegen het uitblijven van een beslissing.

952 Zie I. OPDEBEEK, “De hoorplicht”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 262-263.

953 R. ANDERSEN en P. NIHOUL, “Les principes généraux applicables au recours administratif interne”, in P. NIHOUL (ed.), *L'administration contestée, Les recours administratifs internes*, Brussel, Bruylant 2006, 21.

954 A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK en S. WYCKAERT *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 3, nr. 6.

Niet-georganiseerde beroepen zijn niet enkel mogelijk tegen administratieve rechtshandelingen, maar kunnen elk soort handelen van de overheid betreffen⁹⁵⁵. Een beroep lijkt echter uitgesloten wanneer een overheid geen beslissing heeft genomen.

2. Ontvankelijkheid *ratione personae*

Uitgangspunt is dat éénieder administratief beroep kan instellen. Daarbij zou men niet moeten doen blijken van een belang of hoedanigheid⁹⁵⁶. In geval van een georganiseerd administratief beroep zijn echter enkel diegenen, vermeld in de regelgeving, gemachtigd om een administratief beroep in te stellen. De verdergaande gevolgen van een georganiseerd administratief beroep (zie §2) verklaren éénsdeels deze beperking. Anderzijds is het kenmerkende van een georganiseerd administratief beroep, dat het wordt georganiseerd door een wettekst en dat bijgevolg deze wettekst ook de draagwijdte bepaalt. Aldus spelen de noties belang of hoedanigheid, zoals deze terug te vinden zijn in de procedures voor de Raad van State, in het kader van het administratief beroep geen rol.

De uitgebreide mogelijkheden inzake het niet-georganiseerd administratief beroep roepen een aantal bedenkingen op. Enerzijds lijkt dit ons een vergaand standpunt. Er valt niet in te zien waarom personen die geen belang hebben bij een handeling vanwege een overheid, de mogelijkheid hebben om beroep in te stellen. Anderzijds kan dergelijke ruime stelling zeker en vast leiden tot een beter bestuur. De overheid kan op deze manier namelijk kennisnemen van allerlei meningen en kritieken, zelfs als die niet afkomstig zijn van direct betrokkenen. De openbare discussie wordt op deze manier opengetrokken, wat enkel kan leiden tot een beter en wel doordacht bestuur.

In het kader van het georganiseerd administratief beroep kunnen drie categorieën van personen onderkend worden, die de mogelijkheid hebben, naargelang de toepasselijke reglementering, om administratief beroep in te stellen: de rechtstreeks betrokkene, belanghebbende overheden en derden⁹⁵⁷. Het georganiseerd administratief beroep heeft echter soms als nadeel dat enkel de adressaat van de genomen beslissing een beroep kan instellen en niet een derde⁹⁵⁸.

955 R. ANDERSEN en P. NIHOUL, "Les principes généraux applicables au recours administratif interne", in P. NIHOUL (ed.), *L'administration contestée, Les recours administratifs internes*, Brussel, Bruylant 2006, 26.

956 P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2002, 266, nr. 224.

957 C. DE ROY, *Het georganiseerd administratief beroep*, Mechelen, Kluwer, 2003, 19.

958 Inzake stedenbouw blijkt uit de desbetreffende bijdrage dat de decreetgever van 18 mei 1999 derden ook de mogelijkheid geeft om administratief beroep in te stellen tegen een beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen en dit in tegen-

De rechtsbescherming van deze derde zou erbij gediend zijn mocht hij, zelfs in het kader van een georganiseerd beroep, het recht verwerven om in elke omstandigheid een administratief beroep in te stellen. Bij gebrek aan dergelijke mogelijkheid blijft de derde immers meestal niets ander over dan rechtstreeks een procedure op te starten bij de Raad van State. Dit is echter niet voor elke rechtsonderhorige een evidente stap. Gezien de nochtans duidelijke tendens in België om voorafgaand aan een rechterlijke oplossing van een geschil met de overheid belanghebbenden de mogelijkheid te geven om op georganiseerde wijze beroep in te stellen bij de overheid, zien wij niet in waarom derden van dergelijke tendens zouden worden uitgesloten.

Zou het niet een beginsel van de openbare dienst kunnen zijn dat derden met hun problematiek, na een eerste beslissing vanwege een lagere overheid, bij een hogere overheid kunnen te rade gaan? We verwijzen ter zake naar de verruiming van het begrip 'beginsel van openbare dienst' door sommige auteurs, die hieronder ook de formele motivering van bestuurshandelingen en de openbaarheid van bestuur begrijpen⁹⁵⁹.

3. Ontvankelijkheid *ratione temporis*

a. Georganiseerde beroepen

Voor de georganiseerde beroepen voorzien de respectieve wetteksten telkens binnen welke termijn een rechtsonderhorige moet handelen. Veelal inspireert men zich hiervoor op de termijnen geldende in het burgerlijk procesrecht, namelijk 30 dagen. Houdt dit echter in dat ook de regels inzake termijnberekening van het Gerechtelijk Wetboek toepasselijk zijn?

De artikelen 48 e.v. Ger.W. bevatten de regeling inzake termijnen. Volgens artikel 48 Ger.W. zijn enkel de termijnen voor het verrichten van de proceshandelingen onderworpen aan de daarop volgende regels. Volgens cassatierecht-spraak zijn proceshandelingen "*alle handelingen die worden verricht tijdens een rechtsgeding of onder toezicht van het gerecht door de partijen, hun gevolmachtigden of het hulppersoneel van de rechter*"⁹⁶⁰. Uit deze definiëring valt reeds af te leiden dat handelingen gesteld betreffende een administratief beroep geen proceshandelingen zijn. Immers wordt verwezen naar het "rechtsgeding", "het gerecht" en "de rechter", waaruit duidelijk blijkt dat het Hof de termijn-

stelling tot het vroeger regime onder de oude stedenbouwwet en het coördinatiedecreet.

959 J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 835-853. Dembour bespreekt in zijn handboek het administratief toezicht onder het hoofdstuk 'openbare dienst': J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Liège, Faculté de droit, 1972, 126 e.v.

960 Cass. 28 april 1988, *Arr. Cass.* 1987-88, 1088.

regeling enkel van toepassing acht in een jurisdictionele context. Het administratief beroep, daarentegen, kadert in het actief bestuur van de overheid. In een arrest van 1994 heeft de Raad van State, logischerwijze, geoordeeld dat administratieve procedures geen “proceshandelingen” bevatten, en dat de termijnregeling van het Ger. W. daar aldus niet van toepassing is⁹⁶¹. De toepasselijkheid van de termijnen uit het Gerechtelijk Wetboek op administratieve beroepen blijft echter een twistpunt uitmaken in de rechtsleer.⁹⁶²

We kunnen ons echter niet vinden in een rechtspraak, waarbij een administratief beroep niet zou genieten van dezelfde beginselen voortvloeiende uit artikel 53 Ger.W., waarbij als een termijn eindigt op een zater-, zon- of feestdag, deze automatisch verschuift naar de eerst volgende werkdag. Een administratieve procedure kan voor de burger evenveel belang hebben als een jurisdictioneel beroep, en zal vaak bij voorkeur aangewend worden omwille van het snellere verloop, de lagere kosten enz. Een verschillende behandeling lijkt ons dit geval niet verantwoord in het licht van een effectievere rechtsbescherming⁹⁶³.

b. Niet georganiseerde beroepen

In principe geldt er geen enkele termijn voor het instellen van het niet-georganiseerd beroep. Toch is hier waakzaamheid geboden in geval de lagere overheid een administratieve rechtshandeling heeft genomen, gelet op de leer van de intrekking van de administratieve rechtshandeling.

In aanwezigheid van een rechtscreërende, onregelmatige rechtshandeling vereisen de zekerheid en de vastheid in het maatschappelijk verkeer dat gevestigde particuliere situaties stabiel blijven, zodat de rechtmatigheid van die particuliere situaties niet onbepaald in de tijd kan worden betwist, zulks om te voorkomen dat in het rechtsverkeer een verlamme, permanente onzekerheid zou ontstaan⁹⁶⁴. In die zin kunnen onregelmatige administratieve rechtshandelingen die rechten creëren in hoofde van derden worden ingetrokken gedurende de termijn waarbinnen de nietigverklaring van de admi-

nistratieve rechtshandeling kan worden gevraagd aan de Raad van State of zo een verzoekschrift tot nietigverklaring werd ingediend bij de Raad van State tot aan de sluiting van de debatten⁹⁶⁵.

In de hypothese dat nog geen beroep bij de Raad van State is ingesteld, is het aan te raden, in geval dat de rechtsonderhorige een administratief beroep overweegt, dit zo snel mogelijk na de kennisname van de administratieve rechtshandeling te doen. In dat geval krijgt de overheid minstens de tijd om, indien zij wenst gebruik te maken van haar bevoegdheid, het dossier te onderzoeken. Theoretisch loopt in feite de termijn om administratief beroep aan te tekenen ofwel tot wanneer iemand beroep instelt bij de Raad van State ofwel gedurende de volle 60 dagen, als niemand beroep zou instellen.

Daarentegen, indien men een niet-georganiseerd administratief beroep instelt tegen een handelen van de overheid die geen administratieve rechtshandeling is, dienen bovenstaande overwegingen logischerwijze niet in acht genomen te worden.

§ 2. Gevolgen

1. Schorsende werking van het beroep?

Algemeen wordt aangenomen dat het administratief beroep geen schorsende werking heeft ten aanzien van het bestreden besluit⁹⁶⁶. Alleen een aantal reglementeringen verlenen *expressis verbis* een schorsende werking aan het georganiseerd administratief beroep. Tussenkomen van de wetgever is noodzakelijk.

Als reden voor het niet schorsend karakter kan de continuïteit van de openbare dienst en het “*privilège du préalable*” worden aangehaald. Een schorsende werking toekennen aan elk administratief beroep zou de werking van de openbare dienst praktisch onmogelijk maken. Bovendien wordt aangenomen dat elk besluit van de overheid rechtmatig is, totdat het tegendeel is bewezen. Bijgevolg dient zo’n besluit uitwerking te krijgen, totdat de overheid die oordeelt over het administratief beroep, een beslissing neemt over dit besluit: “*Obéir d’abord, réclamer ensuite*”⁹⁶⁷.

961 R.v.St. nr. 50 365 van 24 november 1994; zie ook R.v.St. nr. 155 474, van 23 februari 2006.

962 Zie recent: M. BOES, “Termijnen in het bestuursrecht”, in M. BOES (ed.), *Administratief recht*, Brugge, Die Keure, 2004, 86-87; I. OPDEBEEK en J. GORIS, “Termijnen in het bestuursrecht in het algemeen en in het Gemeente- en Provinciedecreet in het bijzonder”, *T.Gem.* 2007, 107; G. DEBERSAQUES en G. LAENEN, “De verjaring in het bestuursrecht”, in CBR (ed.), *De verjaring*, Antwerpen, Intersentia, 2007, nrs. 52-54.

963 In dezelfde lijn: LINDEMANS, D., “De toepassing van de termijnregeling van het gerechtelijke wetboek in administratiefrechtelijke zaken”, noot onder R.v.St., nr. 50 365, 24 november 1994, *Rec. Arr. R.v.St.* 1994, 300.

964 R.v.St., TOMMELEIN, nr. 23.281, 24 mei 1983, *R.W.*, 1983-84, k. 1213.

965 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2006, 775.

966 C. DE ROY, *Het georganiseerd administratief beroep*, Mechelen, Kluwer, 2003, 31.

967 C. HUBERLANT, “Le problème du sursis à exécution des décisions administratives en Belgique”, *R.J.D.A.*, 1975, 98.

2. Verplichting voorafgaand aan het beroep bij de Raad van State?

Een vraag die steeds rijst bij de bespreking van het administratief beroep, is de volgende: is het instellen van een administratief beroep vereist opdat men een annulatieberoep bij de Raad van State kan inleiden? M.a.w. is het instellen van het administratief beroep een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het annulatieberoep bij de Raad? Het antwoord is afhankelijk van het soort administratief beroep.

a. Het niet-georganiseerd beroep

Het niet-georganiseerd administratief beroep heeft een facultatief karakter. De rechtsonderhorige voor wie dit beroep openstaat, is bijgevolg niet verplicht van deze mogelijkheid gebruik te maken ⁹⁶⁸.

Hieruit volgt dat het annulatieberoep bij de Raad openstaat vanaf het moment dat de te bestrijden beslissing genomen wordt en dit samen met de mogelijkheid om een niet-georganiseerd beroep in te stellen. Beide wegen lopen dus parallel en los van elkaar. Als gevolg hiervan zal in beginsel het instellen van het niet-georganiseerd beroep geen stuitende werking hebben op de termijn van 60 dagen waarbinnen men het annulatieberoep bij de Raad dient in te stellen ⁹⁶⁹.

De rechtsonderhorige moet bijgevolg op zijn hoede zijn wanneer hij een administratief beroep instelt, om niet de termijn, noodzakelijk om een annulatieberoep bij de Raad van State in te dienen, te laten verlopen. Om problemen te vermijden is het aangewezen om samen met het instellen van het niet-georganiseerd administratief beroep, een verzoekschrift tot nietigverklaring in te leiden bij de Raad van State. Dit getuigt o.i. van een diligente houding van de burger. Het gelijktijdig instellen van beide beroepen heeft in principe niet de onontvankelijkheid van het annulatieberoep tot gevolg ⁹⁷⁰. De burger verliest pas zijn belang voor de Raad indien de overheid, op grond van het administratief beroep, terugkomt op de initiële beslissing ⁹⁷¹. Indien deze overheid de

beslissing bevestigt, dient het voorwerp van het annulatieberoep uitgebreid te worden tot de bevestigende beslissing ⁹⁷².

De noodzaak om beroep te doen op de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid lijkt een voorafgaand instellen van een administratief beroep uit te sluiten. De Raad van State 'ontzegt' immers de rechtsonderhorige deze mogelijkheid. Een rechtsonderhorige, die eerst een administratief beroep instelt, en pas daarna een vordering tot schorsing UDN, heeft, volgens de Raad, niet als een diligent burger gehandeld en heeft bijgevolg de dringende spoed zelf tegengesproken ⁹⁷³.

In haar rechtspraak heeft de Raad van State een aantal nuancerings aangebracht op de niet stuitende werking van het instellen van een niet-georganiseerd administratief beroep:

– Willig/Hiërarchisch beroep:

In geval aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan, aanvaardt de Raad van State het stuitend karakter van een niet-georganiseerd administratief beroep: 1) het beroep is ingediend binnen de termijn om een annulatieberoep in te stellen bij de Raad van State, 2) de beroepsindienaar heeft nieuwe gegevens aangebracht en 3) de overheid moet blijk geven van haar bedoeling om de zaak opnieuw ter hand te nemen ⁹⁷⁴.

De mogelijke toepassing van deze uitzondering ligt uiteindelijk echter volledig in handen van het bestuur. Pas wanneer de overheid blijk geeft van de bedoeling om de zaak opnieuw te bestuderen is, wanneer beide andere voorwaarden vervuld zijn, sprake van een stuitend karakter. Hierop kan een rechtsonderhorige zich echter niet verlaten.

– Beroep bij de toezichthoudende overheid:

Het beroep bij de toezichthoudende overheid is een beroep geregeld bij wet. Met het instellen van dergelijk systeem geeft de wet- of decreetgever te kennen dat de beslissingen van lagere overheden voorwerp moet kunnen uitmaken van een toezicht, opdat deze overheden via deze beslissingen de rechtseenheid en het algemeen belang niet zouden in gevaar brengen ⁹⁷⁵.

⁹⁶⁸ M.CROMHEECKE, "Het willig administratief beroep", *T. Gem.* 1998, 232; M.A. FLAMME, *Droit Administratif*, Brussel, Bruylant, 1989, 239; M. LEROY, *Contentie ux administratif*, Brussel, Bruylant, 2004, 305; A. MAST, J. DUJARDIN, J. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Antwerpen, Kluwer, 1999, 657.

⁹⁶⁹ Zie bijvoorbeeld R.v.St. nr. 20 577 van 12 september 1980; R.v.St. nr. 22 674 van 19 november 1982; M.A. FLAMME, *Droit Administratif*, Brussel, Bruylant, 1989, 239; J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *Raad van State. Afdeling administratie. Ontvankelijkheid*, Brugge, Die Keure, 1996, 463 en de rechtspraak vermeld in noot 2233; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2006, 216.

⁹⁷⁰ R.v.St. nr. 20 686 van 4 november 1980.

⁹⁷¹ M. CROMHEECKE, "Het willig administratief beroep", *T. Gem.* 1998, 237.

⁹⁷² Verdere voorwaarden uiteengezet in R.v.St. nr. 52 577 van 29 maart 1995.

⁹⁷³ R.v.St. NV PLUIMVEESLACHTHUIS LAPERE, nr. 59.149 van 23 april 1996; R.v.St., Croonenberghs, nr. 71.818, 13 februari 1998; R.v.St., BOES, nr. 75.680, 8 september 1998, C.D.P.K. 1998, 556, met noot M. CROMHEECKE.

⁹⁷⁴ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2006, 747-748 met de rechtspraak vermeld in de noten 26 en 27.

⁹⁷⁵ Zie J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Liège, Faculté de droit, 1972, 128.

De beslissingen van de lagere overheid zijn wel uitvoerbaar, zoals elke administratieve rechtshandeling, doch de wet- of decreetgever verleent hen impliciet een iets meer precair karakter.

Dit lijkt ons ook de motivatie te zijn voor de Raad van State om zich iets soepeler op te stellen aangaande het al dan niet stuitend karakter van een dergelijk beroep op het inleiden van een vordering bij de Raad van State. In een arrest van 13 februari 2001 heeft de Algemene Vergadering van de Raad van State omtrent deze problematiek definitief de bakens gezet: *“dat de termijn om een annulatieberoep in te stellen wordt gestuit ten voordele van degene die een bezwaar indient bij de toezichthoudende overheid die bevoegd is om het algemeen toezicht uit te oefenen, op voorwaarde dat dit bezwaar wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn waarover de toezichthoudende overheid voor de uitoefening van haar schorsings- en vernietigingsbevoegdheid beschikt”*⁹⁷⁶. Deze regel geldt ook in geval de rechtsonderhorige een vordering tot schorsing bij de Raad van State wil instellen⁹⁷⁷. Recent heeft een Franstalige Kamer van de Raad van State nog herinnerd aan de algemene draagwijdte van het arrest Van Midde, waardoor ook de beroepen bij de toezichthoudende overheden voorzien in Waalse of Franstalige wetgeving genieten van dezelfde stelregel⁹⁷⁸. Lange tijd is dan discussie geweest over de vraag wanneer na een stuiting de beroepstermijn van 60 dagen opnieuw begint te lopen. De Raad van State bracht dienaangaande soelaas in het aangehaalde arrest Van Middel: *“dat (...) de stuiting geacht wordt voort te duren tot aan de mededeling aan de bezwaarindiener van het gevolg aan zijn bezwaar”*. Daarmee lijkt ons de Raad van State de weegschaal terug iets meer in de richting van de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige te doen overhellen, hoewel ook dit systeem zijn onzekerheden kent⁹⁷⁹.

b. Georganiseerd beroep

In tegenstelling tot wat het geval is voor het niet-georganiseerd administratief beroep, heeft het georganiseerd administratief beroep een obligatoir karakter. Het doorlopen van het georganiseerd administratief beroep maakt in die zin wel een ontvankelijkheidsvoorwaarde uit voor het annulatieberoep bij de Raad van State⁹⁸⁰. De overheid kan voor de Raad steeds de exceptie *“omisso medio”* inroepen, indien de verzoekende partij niet het georganiseerd admi-

nistratief beroep heeft doorlopen alvorens een annulatieberoep in te stellen⁹⁸¹. Dit gevolg van het georganiseerd administratief beroep is verbonden met een ander gevolg, namelijk de verplichting voor het bestuur, oordelend in beroep, om een uitspraak te doen⁹⁸².

Dit is o.i. een logisch gevolg van het feit dat de wetgever een speciale regeling treft in een bepaalde materie. Er zou aan de wil van de wetgever voorbijgegaan worden om de zaak te laten behandelen door een welbepaald orgaan, indien de rechtsonderhorige nog steeds vrij zou zijn om al dan niet naar dit orgaan te stappen. Eerst naar de overheid, dan naar de Raad.

Bijgevolg heeft het uitoefenen van het georganiseerd administratief beroep een stuitende werking op de termijn voor het instellen van het annulatieberoep voor de Raad.

Anders is het gesteld bij het georganiseerd administratief beroep in Frankrijk. Rechtsleer en rechtspraak gaan daar principieel uit van het facultatief karakter van dergelijk beroep⁹⁸³. Met andere woorden zal het doorlopen van het georganiseerd administratief beroep in se geen ontvankelijkheidsvoorwaarde vormen voor het annulatieberoep bij de Raad van State. Evenwel kan de wetgever bepalen dat er toch een obligatoir karakter verleend moet worden aan het beroep. Probleem met deze regeling is dan hoe men in geval van onduidelijke formuleringen in de wet, dient te bepalen of er al dan niet een obligatoir karakter wordt verleend.

976 R.v.St., VAN MIDDEL, nr. 93.290, 13 februari 2001. Voor eerdere rechtspraak in die zin zie J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *Raad van State. Afdeling administratie. Ontvankelijkheid*, Brugge, Die Keure, 1996, 457, noot 2222.

977 R.v.St., VANDEVIVERE, nr. 137.047, 8 november 2004.

978 R.v.St., NERINCKX, nr. 179.591, 14 februari 2008.

979 Zie hierover F. JUDO, “Stuiting van de beroepstermijn door beroep bij de toezichthoudende overheid: de Raad van State zegt ‘B’”, R.W. 2001-2002, 117.

980 R.v.St. nr. 4 743 van 16 december 1955; R.v.St. nr. 22 562 van 19 oktober 1982.

981 LEROY, M., *Contentieux administratif*, Brussel, Bruylant, 2004, 301; bv. R.v.St. 19 653 van 22 mei 1979.

982 P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier 2002, 283 en de uitgebreide verwijzing naar rechtspraak en rechtsleer in noot 932.

983 C.E. BLADANET, 15 februari 1935; C.E. DEBROUISE, 16 juni 1944; J. MICHEL, *Les recours administratifs gracieux, hiérarchiques et de tutelle*, Parijs, La Documentation Française, 1996, 28.

HOOFDSTUK 3 – BESLISSING

Inleidend rijst de vraag of de overheid in beroep de verplichting heeft om een beslissing te nemen (Afdeling 1). Welk soort beslissing kan zij dan nemen (Afdeling 2), hoe moet zij beslissen (Afdeling 3) en binnen welke termijn (Afdeling 4).

Afdeling 1 – Verplichte beslissing?

§ 1. Niet-georganiseerd beroep

Rechtsleer en rechtspraak zijn het erover eens dat in het kader van een niet-georganiseerd administratief beroep, de gevatte overheid niet verplicht is een beslissing te nemen over het ingestelde beroep⁹⁸⁴.

Daar éénieder een niet-georganiseerd administratief beroep kan instellen, is deze stelling te onderschrijven. Het zou onredelijk zijn om van de overheid te verlangen dat zij over elk niet-georganiseerd beroep een uitspraak doet. Dit zou ervoor zorgen dat de overheid bijna fulltime bezig moet zijn met het antwoorden op eender welk beroep. Zulks gaat in tegen het principe van de continuïteit van de overheidsdienst.

Anderzijds strookt dergelijke vrijheid van de overheid om al dan niet te antwoorden op een beroep vanwege een rechtsonderhorige, niet volledig met het rechtszekerheidsbeginsel. De rechtsonderhorige richt zijn vraag tot de overheid met bepaalde verwachtingen. Minstens mag hij verhoppen dat de overheid reageert op zijn vraag, al is het dan maar om de betrokkene te laten weten geen heroverweging te doen. Dit is ons inziens ook een plicht die volgt uit het zorgvuldigheidsbeginsel waaraan de overheid onderworpen is telkens zij als actief bestuur handelt. De Raad van State heeft reeds geoordeeld: *“dat, wanneer het bestuur een voldoende gepreciseerde aanvraag ontvangt waarbij een rechtsonderhorige binnen het door hem geschetste reglementair kader een voordeel wenst te verkrijgen, die overheid er krachtens de beginselen van behoorlijk bestuur die zich buiten elke regelgeving om aan hem opdringen – zoals het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel – toe gehouden is aan de betrokkene een antwoord te geven op zijn vraag”*⁹⁸⁵. Wij zien niet in waarom deze redenering niet toegepast kan worden in het kader van het administratief beroep. De burger wenst via het administratief beroep immers ook een voordeel te bekomen.

984 M. VAN DAMME, “Administratieve beroepen in sociaalrechtelijke aangelegenheden”, in G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal Procesrecht*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 1995, 33; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier 2002, 272, nr. 230 + noot 886.

985 R.v.St. nr. 143.267 van 18 april 2005.

Het bericht van de overheid, dat zij niet tot heroverweging overgaat, kan onzes inziens hoogstens als een bevestigende beslissing worden gekwalificeerd, beslissing die echter niet zelf meer vatbaar is voor beroep bij de Raad van State.

Een andere regeling geldt in Frankrijk, waar de gevatte overheid steeds verplicht is om zich uit te spreken over het administratief beroep, of het nu georganiseerd is of niet⁹⁸⁶. Enkele uitzonderingen worden echter gemaakt, onder meer in het geval dat de overheid niet bevoegd is (bv. de gevatte overheid is niet de hiërarchisch hogere en kan dus niet oordelen over het hiërarchisch beroep).

§ 2. Georganiseerd beroep

De situatie is geheel anders bij het georganiseerd beroep. Hier is de gevatte overheid verplicht om uitspraak te doen.

Deze verplichting om uitspraak te doen biedt de betrokkene twee voordelen:

- Artikel 14, § 3 R.v.St. Wet biedt een belanghebbende de mogelijkheid een overheid aan te manen een beslissing te nemen wanneer de termijn om uitspraak te doen verstreken is. Indien de overheid binnen de vier maanden na het verzenden van de aanmaning geen beslissing heeft genomen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht negatief te zijn. Hiertegen kan men beroep instellen bij de Raad van State.
- Zelfs in geval de wet geen enkele termijn voorziet, is het overheidshandelen toch nog termijngebonden omdat de verplichting om een beslissing binnen een redelijke termijn te nemen als beginsel van behoorlijk bestuur dit impliceert⁹⁸⁷. Wanneer het bestuur een beslissing neemt met miskenning van dit beginsel van behoorlijk bestuur, schorst en/of vernietigt de Raad van State deze beslissing. In beginsel kan de overheid in dat geval ook geen nieuwe beslissing meer nemen⁹⁸⁸.

In Frankrijk kan de wettekst voorzien dat de overheid geen plicht tot antwoorden heeft.⁹⁸⁹

986 C.E. QUERALT van 30 juni 1950; J. MICHEL, *Les recours administratifs gracieux, hiérarchiques et de tutelle*, Parijs, La Documentation Française, 1996, 63.

987 I. OPDEBEEK, “De redelijke termijn”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (ed.), *De beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 397.

988 I. OPDEBEEK, “De redelijke termijn”, in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (ed.), *De beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 421, nr. 584.

989 C.E. Ministre de l’agriculture c/ dame Lamotte van 17 februari 1950.

Afdeling 2 – Toetsing

Wanneer het beroepsorgaan een uitspraak doet, heeft zij een bepaalde bewegingsmarge in het dossier dat voor haar ligt (§1.) en heeft zij een bepaalde toetsingsbevoegdheid (§2.).

§ 1. Devolutief karakter?

In het kader van een willig of hiërarchisch beroep heeft het beroep op zich geen enkel gevolg buiten dan het feit dat het geïnterpelleerde bestuur wordt uitgenodigd (opnieuw) een beslissing te nemen. Door het beroep wordt het dossier op zich niet onttrokken aan het bestuur, dat de eerste beslissing nam. Het bestuur is slechts gevat door het beroep, indien het zelf beslist het beroep te onderzoeken en hierover een uitspraak te doen.

Het georganiseerd administratief beroep heeft een devolutieve werking⁹⁹⁰. In het gerechtelijk privaatrecht hanteert men het begrip 'devolutieve werking' om aan te duiden dat als gevolg van het hoger beroep een geschil definitief wordt onttrokken aan de eerste rechter en overgeheveld aan de appelrechter⁹⁹¹. In casu onttrekt de beroepsindieners het dossier aan de bevoegdheid van de lagere overheid, teneinde het beroepsorgaan de kans te geven opnieuw te beslissen over het dossier⁹⁹².

In haar rechtspraak heeft de Raad van State een aantal gevolgen verbonden aan het devolutief karakter van het georganiseerd administratief beroep:

- Het verplicht het beroepsorgaan om zich over de zaak een eigen oordeel te vormen en deze definitief te beslechten met een beslissing, die in de plaats komt van degene waartegen beroep wordt ingesteld. Het bestuur oordelend in eerste aanleg verliest definitief zijn beslissingsbevoegdheid⁹⁹³.

990 J. GORIS, "Het georganiseerd bestuurlijk beroep en het algemeen bestuurlijk toezicht: de soms vage scheidingslijn wordt steeds vager", *T.Gem* 2007, 194.

991 J. LAENENS, K. BROECKX en D. SCHEERS, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 549, nr. 1181.

992 Zie o.a. R.v.St., STAD AALST, nr. 53.131, 4 mei 1995.

993 Zie letterlijk R.v.St., VAN ROUSSELT, nr. 155.470, 23 februari 2006. Het principe-arrest Suenens bevat echter reeds een vergelijkbare overweging: *Het effectief instellen van het hoger beroep door de aanvrager, de gemeente of de gemachtigde ambtenaar, naargelang het geval, draagt dan ook de beslissingsbevoegdheid in de zaak van het college van burgemeester en schepenen naar de bestendige deputatie, en nadien van de bestendige deputatie naar de Koning over, met het gevolg dat de materiële rechtskracht aan de beslissing van het college, respectievelijk de bestendige deputatie, wordt ontnomen, m.a.w. dat de in die beslissing voorkomende vaststelling van rechten of plichten onwerkzaam wordt gemaakt*" (R.v.St., SUENENS, nr. 21.992, 9 februari 1982). Zie ook o.a. rechtspraak Franstalige kamers: R.v.St., VILLE DE HUY, nr. 129.175, 12 maart 2004.

- Als gevolg van de devolutieve werking onderwerpt de beroepsindieners de zaak volledig aan het oordeel van het beroepsorgaan⁹⁹⁴. De devolutieve werking impliceert dat het beroepsorgaan de legaliteit en de opportuniteit van een mogelijke vergunning opnieuw onderzoekt zonder gebonden te zijn door de motivering van de bestreden beslissing, noch door de tijdens de beroepsprocedure ontwikkelde argumenten⁹⁹⁵.

Aangaande dit laatste element ontwaarde bepaalde rechtsleer een onderscheid in de rechtspraak van de Raad van State aangaande het mogelijk inperken van deze devolutieve werking⁹⁹⁶. Enkel in geval van een beroep bij een beslissing over een milieuvergunningsaanvraag zou de beroepsindieners de mogelijkheid hebben om het voorwerp van zijn beroep in te perken. Rechtspraak in het kader van stedenbouwkundige vergunningen lijkt dit onderscheid inderdaad te beaamen. De Raad van State oordeelde dat een gedeeltelijk beroep inzake een stedenbouwkundige aanvraag het beroepsorgaan niet belette een volledig onderzoek te doen over de initiële aanvraag⁹⁹⁷.

Deze verschillende rechtspraak lijkt volgens ons eerder te maken te hebben met de mate waarin bepaalde elementen van een beslissing kunnen afgesplitst worden. In het arrest Van de Voorde, gevelde in het kader van een milieuvergunningsaanvraag, bestempelde de Raad van State de milieuvergunning, net als de stedenbouwkundige vergunning, in beginsel als ondeelbaar⁹⁹⁸. Wanneer nu de beroepsindieners zijn beroep beperkt tot een element, dat niet afsplitsbaar is van de rest van de aanvraag, kan het beroepsorgaan alleen het beroep naar zijn voorwerp als onontvankelijk afwijzen. Is de beperking mogelijk, is het beroepsorgaan hiertoe wel gehouden⁹⁹⁹. Anderzijds lijkt de Raad in een arrest Vindevogel de mogelijkheid van een beperkt beroep open te laten in geval van een stedenbouwkundige aanvraag, ook voor zover het gaat om een afsplitsbaar element¹⁰⁰⁰.

Als gevolg van de devolutieve werking maakt men een dossier in beginsel in zijn geheel aanhangig bij het bestuursorgaan. De beroepsindieners heeft echter

994 R.v.St., VAN DEN BOSCH, nr. 171.449, 23 mei 2007; R.v.St., VAN DEN BOSCH, nr. 180.926, 12 maart 2008.

995 R.v.St., VAN DE VOORDE, nr. 102.580, 17 januari 2002.

996 Zie C. DE ROY, *Het georganiseerd administratief beroep*, Kluwer, Mechelen, 2003, nr. 52.

997 R.v.St., BRUXENTRA, nr. 13.797, 21 november 1969; R.v.St., GEIRNAER, nr. 32.021, 12 februari 1989.

998 R.v.St., Van De Voorde, nr. 102.580, 17 januari 2002; zie ook R.v.St., Docker, nr. 146.895, 28 juni 2005.

999 R.v.St., VAN STAEY, nr. 121.152, 1 juli 2003.

1000 R.v.St., VINDEVOGEL, nr. 161.912, 22 augustus 2006 (schorsingszaak).

de mogelijkheid om zijn beroep in te perken¹⁰⁰¹. Een beperkt beroep is slechts mogelijk voor zover bepaalde elementen afsplitsbaar zijn.

§ 2. Toetsingsbevoegdheid

Traditioneel kan een overheid ingevolge een administratief beroep zowel uitspraak doen over de opportuniteit als over de wettigheid van een beslissing. Het is één van de wezenskenmerken van het georganiseerd administratief beroep dat het beroepsorgaan de aanvraag in haar volledigheid toetst¹⁰⁰².

Anders dan een rechtbank heeft het beroepsorgaan de mogelijkheid om te oordelen over de opportuniteit van een bepaalde beslissing in het licht van het algemeen belang. Deze mogelijkheid stelt zich natuurlijk alleen in geval het bestuur van de wetgever een bepaalde beoordelingsvrijheid heeft gekregen. In de uitoefening van zijn bevoegdheid krijgt, meestal door het gebruik van vage normen, de overheid een bepaalde marge in de keuze, die hij kan maken¹⁰⁰³. Een bestuur heeft in die omstandigheden de vrijheid om te oordelen op grond van welke gegevens zij welke maatregelen voor de aangekondigde doelstellingen zal nemen¹⁰⁰⁴.

Het beroepsorgaan gaat na of de lagere overheid de toepasselijke nationale en internationale normen en de algemene rechtsbeginselen heeft nageleefd. Zelf dient het beroepsorgaan uitspraak te doen rekening houdend met de op dat ogenblik geldende rechtsnormen¹⁰⁰⁵. Een nieuwe regeling is in beginsel onmiddellijk van toepassing zelfs voor toestanden ontstaan onder de opgeheven en vervangen regeling. Een overheid zou *contra legem* handelen, mocht zij de nieuwe regelgeving niet toepassen. Een burger moet steeds rekening houden

met de mogelijkheid voor de regelgever om op grond van het veranderlijkheidsbeginsel nieuw regels uit te vaardigen¹⁰⁰⁶.

Afdeling 3 – Soort beslissing?

§ 1. Niet-georganiseerde beroepen

Het willig beroep heeft, zoals hoger uiteengezet, als kenmerk dat dezelfde overheid zich opnieuw zal buigen over hetzelfde dossier. De overheid krijgt de vraag om haar onderzoek opnieuw te doen. Dergelijke vraag is niet problematisch, indien de eerste beslissing ten aanzien van een rechtzoekende geen rechten schept. Zo verdedigt men klassiek dat een overheid een beslissing kan intrekken, die geen rechten verleent¹⁰⁰⁷. Dit geldt eveneens wat betreft de opheffing¹⁰⁰⁸ van een individuele rechtshandeling¹⁰⁰⁹. Bijgevolg moet de overheid ingevolge een willig beroep in die omstandigheden de bevoegdheid hebben om een nieuwe beslissing te nemen.

Wanneer de overheid echter een rechtscheppende beslissing heeft genomen, ziet de overheid zich, in geval van willig beroep, geconfronteerd met de beginsel van de onaantastbaarheid van de individuele gevolgen van een rechtshandeling¹⁰¹⁰. Indien deze rechtshandeling regelmatig is totstandgekomen, verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich tegen haar intrekking¹⁰¹¹ of opheffing¹⁰¹². In het kader van een willig beroep heeft de overheid niet de bevoegdheid om een rechtscheppende en regelmatige rechtshandeling in te trekken en dus een andersluidende beslissing te nemen, die bepaalde rechten aan de begunstigde ontnemt¹⁰¹³. De opheffing van dergelijke rechtshandeling is enkel mogelijk op grond van de leer van de 'acte contraire'. De acte contraire is het stellen

1006 R.v.St., N.V. JAN LEENAERTS, nr. 113.966, 19 december 2002.

1007 O. DAURMONT en D. BATSELE, « 1985-1989 : cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux principes généraux du droit administratif », A.P.T., 1990, 271, nr. 29 ; M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, Die Keure, 1994, 39-40; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Brussel, Bruylant, 2004, 431 met verwijzing naar R.v.St., MURAILLE, nr. 6670, 31 oktober 1958 en R.v.St., VANDECASTEELE, nr. 14.342, 10 november 1970.

1008 Zie over de opheffing M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, Die Keure, 1994, 12 e.v.

1009 J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Liège, Faculté de droit, 1972, 295.

1010 M. PAQUES, *De l'acte administratif au contrat dans l'action administrative*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 226, nr. 170.

1011 R.v.St., DE TROYER, nr. 1339 en 1340, 3 maart 1952; R.v.St., MERKEN, nr. 10.335, 13 december 1963; R.v.St., MAQUESTRIAU, nr. 16.499, 25 juni 1974; R.v.St., COPPIN, nr. 25.022, 8 februari 1985; R.v.St., ARTOIS EN CONS. Artois, nr. 65.974, 22 april 1997.

1012 M. VAN DAMME en A. WIRTGEN, "Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 341, nr. 448.

1013 P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2002, 274-275.

1001 Zie ook R. ANDERSEN en P. NIHOUL, "Les principes généraux applicables au recours administratif interne", in P. NIHOUL (ed.), *L'administration contestée, Les recours administratifs internes*, Brussel, Bruylant 2006, 47.

1002 R.v.St., SUENENS, nr. 21.992, 9 februari 1982; R.v.St., JACOBS, nr. 91.611, 13 december 2000.

1003 D. D'HOOGHE, "Bestuurlijke vrijheid geklemd tussen de beginselen inzake rechtszekerheid, wettigheid en veranderlijkheid", *R.W.* 1993-94, 1091, nr. 4.

1004 J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, Die Keure, 2007, 1386.

1005 W. LAMBRECHTS, "De rechtsgevolgen van de arresten van de Raad van State inzake milieuvergunningen", in J. GHYSELS en P. FLAMEY (eds.), *Milieuvergunningen Anno 1998*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 245-246; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2002, 1009; P. DE SOMERE, "L'exécution des décisions du juge administratif. Rapport belge", A.P.T. 2005, 11; R.v.St., OYEN, nr. 45.327, 16 december 1993; R.v.St., CLAESSENS, nr. 71.396, 29 januari 1998; R.v.St., VANDENPLAS, nr. 106.298, 2 mei 2002.

van een handeling met een inhoudelijk tegenovergestelde zeggingskracht, bv. een benoeming en een oppensioenstelling¹⁰¹⁴. Binnen de grenzen van de intrekkingsleer heeft de overheid wel de bevoegdheid om een rechtscheppende, doch onregelmatige rechtshandeling in te trekken of op te heffen.

In het kader van een hiërarchisch beroep heeft de overheid de bevoegdheid om de eerdere beslissing te vernietigen of te hervormen binnen de grenzen van de intrekkingsleer¹⁰¹⁵.

§ 2. Georganiseerd beroep

Het georganiseerd administratief beroep heeft een devolutief karakter. Bij gebrek aan enige tekst zal in die context het beroepsorgaan dezelfde bevoegdheid moeten hebben als het orgaan oordelend in eerste aanleg. Het stelt zijn beslissing in de plaats, het heeft een hervormingsrecht.

Het beroepsorgaan bekijkt de zaak opnieuw in zijn volledigheid en zal dan eventueel overgaan tot de vernietiging, de intrekking of de wijziging van de eerste beslissing¹⁰¹⁶. Het beroepsorgaan kan echter ook gewoon de eerdere beslissing bevestigen. In alle gevallen gaat het echter om een nieuwe beslissing, die de eerdere beslissing uit het rechtsverkeer doet verdwijnen.

Afdeling 4 – Termijn om uitspraak te doen

Aangezien een overheid in het kader van een niet-georganiseerd beroep geen plicht heeft tot het doen van uitspraak, is er ook geen termijn verbonden aan de uitspraak. Zoals hoger aangehaald, lijkt het desalniettemin, in het kader van het rechtszekerheidsbeginsel en de redelijke termijn, aangewezen om minstens aan te geven of men al dan niet uitspraak zal doen. Zoals hoger aangegeven (Hoofdstuk 3, Afdeling 1, §1, 1.) getuigt dit eveneens van zorgvuldigheid in hoofde van de overheid.

Nu in Frankrijk de overheid in principe steeds gehouden is tot het doen van een uitspraak (zie Hoofdstuk 3, Afdeling 1 §1), gelden er daar bepaalde regels over de termijn waarbinnen de beslissing in het kader van een niet-georganiseerd administratief beroep moet plaatsvinden. Uitgangspunt is art. 1 Decreet nr. 65-29 van 11 januari 1965: *“Le silence gardé pendant quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet”*. Bij gebreke aan beslissing binnen de vier maanden na het indienen van het beroep, wordt de overheid

dus geacht een afwijzende beslissing te hebben genomen. Op te merken is dat zelfs na het verstrijken van deze termijn, de overheid toch nog een expliciete afwijzende beslissing kan vellen. Voorwaarde is wel dat de beslissing tot stand komt binnen twee maanden na het aflopen van de oorspronkelijke termijn. Het voordeel is hier dan dat vanaf het moment van kennisname van de expliciete afwijzende beslissing, er voor de rechtsonderhorige weer een termijn van 60 dagen openstaat om deze aan te vechten voor de Raad van State¹⁰¹⁷. Wanneer de overheid het niet-georganiseerd administratief beroep inwilligt, is het aangewezen dit te doen binnen de vier maanden na het indienen van het beroep. Zoniet ontstaat er eerst een impliciete afwijzing, die ingetrokken zal moeten worden om de situatie te vermijden waarin er twee besluiten tegen elkaar strijden¹⁰¹⁸.

Ingeval van een georganiseerd administratief beroep, is de overheid steeds verplicht om uitspraak te doen binnen een termijn. Onderscheid dient gemaakt te worden tussen twee situaties:

- De tekst die het beroep organiseert, voorziet in een termijn:
In dit geval wordt deze termijn beschouwd ofwel als een termijn van orde, ofwel als een vervaltermijn.
Onder termijn van orde verstaat men: *“termijn van orde [délai d'ordre] Termijn waarbinnen een overheid een besluit moet nemen, of een formaliteit moet vervullen, maar waarvan de overschrijding geen specifiek rechtsgevolg veroorzaakt, en met name de overheid de bevoegdheid niet ontnemt om ook na het verstrijken van de termijn te handelen”*¹⁰¹⁹. Bijgevolg kan de gevatte overheid nog steeds een uitspraak doen na het verstrijken van de termijn. Indien zij hiertoe niet overgaat, kan de beroepsindieners beroep doen op art. 14§3 R.v.St. Wet.
Een vervaltermijn wordt daarentegen gedefinieerd als: *“vervaltermijn [délai de déchéance], termijn binnen welke een rechtsoverheid moet worden uitgeoefend of een proceshandeling moet worden gesteld, zoals de termijn voor het instellen van hoger beroep of cassatieberoep, en waarvan de schending kan voorgeschreven zijn op straffe van nietigheid of een sanctie sui generis, zoals wering uit de debatten”*¹⁰²⁰. Vervaltermijnen zijn niet vatbaar voor stuiting of schorsing¹⁰²¹. Een beroep op art. 14§3 R.v.St. Wet is onmogelijk, nu de wet zelf een gevolg verbindt aan het overschrijden van de termijn.

1017 C.E. DELLE LERICHE ET SIEUR SACRE, 11 maart 1966.

1018 J. MICHEL, *Les recours administratifs gracieux, hiérarchiques et de tutelle*, Parijs, La Documentation Française, 1996, 69.

1019 E. DIRIX, B. TILLEMANS en P. VAN ORSHOVEN (eds.), *De Valks Juridisch Woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 308.

1020 E. DIRIX, B. TILLEMANS en P. VAN ORSHOVEN (eds.), *De Valks Juridisch Woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 333.

1021 C. DE ROY, *Het georganiseerd administratief beroep*, Mechelen, Kluwer, 2003, 28.

1014 M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, Die Keure, 1994, 16, nr. 26.

1015 P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2002, 276.

1016 O.a. R.v.St., N.V. BELGISCHE DISTRIBUTIEDIENST, nr. 107.317, 4 juni 2002.

- De tekst die het beroep organiseert, voorziet niet in een termijn:
In dit geval dient men terug te grijpen naar de algemene regel, die stelt dat er een beslissing genomen moet worden binnen een redelijke termijn.

In Frankrijk hanteert men een andere regeling inzake termijnen voor de uitspraak in het georganiseerd administratief beroep. Indien de termijn niet uitdrukkelijk is voorgeschreven op straffe van nietigheid of indien er geen uitdrukkelijke termijn is voorgeschreven, geldt de algemene regel van art. 1 Decreet nr. 65-29 van 11 januari 1965: vier maanden na het indienen van het administratief beroep ontstaat er een impliciet afwijzende beslissing. Als de termijn echter imperatief is voorgeschreven, zal het overschrijden van die termijn naargelang het geval een impliciete afwijzing of toekenning van het beroep tot gevolg hebben.