

**Vertaald uittreksel uit LEROY, M., *Contentieux administratif*, Bruylant 2004, p. 538-541.**

### § 3. - *Uiteenzetting van de feiten*

Een geschil dat aan de uitspraak van een rechter wordt onderworpen is altijd het resultaat van een conflictsituatie die zich heeft toegespitst. De uiteenzetting van de feiten die normaal bij een verzoekschrift wordt gevoegd, moet de mogelijkheid bieden om te begrijpen welke opeenvolging van feiten tot de vordering tot nietigverklaring heeft geleid. Doorgaans weet de verwerende partij goed om welke feiten het gaat, aangezien ze er nauw bij betrokken is. De uiteenzetting van de feiten die bij het verzoekschrift moet worden gevoegd, heeft dan ook veeleer tot doel de Raad van State inzicht te bieden in wat er gebeurd is, dan wel de overheidsinstantie waarvan de akte wordt aangevochten in te lichten. Het ontbreken van een uiteenzetting van de feiten doet doorgaans geen afbreuk aan de inachtneming van de rechten van verdediging. Bijgevolg leidt de rechtspraak geen grond van niet-ontvankelijkheid af uit het feit dat een verzoekschrift geen uiteenzetting van de feiten bevat, tenzij het verzoekschrift zo onduidelijk gesteld is dat het onderwerp van het beroep er niet uit kan worden afgeleid.

### § 4. - *Uiteenzetting van de middelen*

#### I. - *Objet*

Fundamenteler is de noodzaak om de annulatiemiddelen uiteen te zetten. Er moet op zijn minst één middel worden aangevoerd opdat het beroep ontvankelijk is. Een middel bestaat in het aangeven van een onregelmatigheid die, volgens de verzoeker, moet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden handeling.

In het middel moet worden aangegeven welke rechtsregel overtreden werd en hoe die overtreden werd. Zo nodig, als een bepaling of een groep van bepalingen volgens de verzoeker om verschillende redenen wordt geschonden, wordt het middel opgesplitst in "onderdelen".

Hoewel de rechtsregel normaal wordt aangegeven door te vermelden in welke bepaling ze vervat is, eist de Raad van State niet dat die bepaling uiterst nauwkeurig wordt gepreciseerd: het belangrijkste is dat buiten kijf staat van welke regel de schending wordt aangevoerd. Die regel kan vervat zijn in een

wets-, verordening- of grondwetsbepaling, ...; het kan ook gaan om een ongeschreven regel of een regel die wordt afgeleid uit de rechtspraak.

De Raad van State stelt zich minder vormelijk op dan het Hof van Cassatie, dat middelen niet-ontvankelijk verklaart omdat ze ontleend worden aan de schending van "de bewijskracht" van een wetsbepaling, terwijl ze ontleend hadden moeten worden aan de schending van die bepaling zelf of omdat in de middelen niet de relevante wetsbepaling wordt aangevoerd, ook al weet het Hof perfect welke wetsbepaling wordt bedoeld.

In het middel moet ook worden aangegeven in welk opzicht de rechtsregel waarvan de schending wordt aangevoerd, is overtreden.

Heel wat verzoekschriften zijn opgesteld naar het voorbeeld van de cassatieberoepen van vóór 2002: ze bevatten de overtreden bepalingen (*middel ontleend aan schending van...*), de manier waarop ze overtreden zijn (*doordat de bestreden beslissing ...*) of de verschillende manieren waarop ze zijn overtreden (*doordat, eerste onderdeel ..., tweede onderdeel ..., enz.*) en wat een regelmatige beslissing had moeten doen (*terwijl ... of terwijl, eerste onderdeel ..., enz.*). Zolang de verzoekschriften begrijpelijk zijn, is dat niet erg, maar die manier van werken is geen waarborg voor duidelijkheid. Vaak is het raadzamer om in een toegankelijker stijl te schrijven.

Ongelukkig geformuleerde verzoekschriften die door burgers zelf zijn opgesteld, worden gewoonlijk welwillend onderzocht. Voor de interpretatie van een middel wordt constant verwezen naar wat de verwerende partij eruit heeft begrepen. Het vereiste van een duidelijk middel is vooral een waarborg voor de inachtneming van het recht van verdediging: het zou onaanvaardbaar zijn dat een handeling wordt vernietigd, terwijl de verwerende partij niet precies heeft kunnen vatten wat de verzoeker haar verweet. Als de verwerende partij het middel echter goed begrepen heeft - wat vaak wordt bevestigd door het feit dat ze zich op nuttige wijze verdedigt - is er voor de Raad van State geen reden om zich strenger op te stellen dan de hoofdbetrokkene.

Wie een verzoekschrift indient, kan voor elke onwettigheid die hij in de bestreden handeling ziet, een middel aanvoeren. Doorgaans is het echter niet raadzaam te veel middelen aan te voeren en is het ronduit onverstandig slechte argumenten naast goede argumenten te plaatsen.

## II. - Ontvankelijkheid van de middelen

Het is niet voldoende dat een middel wordt aangevoerd opdat de Raad van State het onderzoekt. Dat middel moet ook ontvankelijk zijn. Er zijn verscheidene redenen waarom een middel niet-ontvankelijk kan zijn.

Eén van de meest gewone redenen is dat het middel zo verwarrend is gesteld dat men niet weet welke onwettigheid nu wordt aangevoerd. De ontvankelijkheid van dat middel stuit op een *exceptio obscuri libelli*. Een ander ontvankelijkheidscriterium is dat de gelaakte onwettigheid nadelig moet zijn voor de verzoeker, zodat hij baat kan hebben bij een nietigverklaring.

Zo kunnen bepaalde onwettigheden, ook al zijn ze bewezen, niet tot de nietigverklaring van de bestreden handeling leiden. Denken wij bijvoorbeeld aan een beslissing waarbij een vergunning wordt geweigerd omdat de aanvrager niet voldoet aan twee van de voorwaarden die vervuld moeten zijn om de betrokken vergunning te kunnen krijgen: een middel waarin die motivering in het licht van één van de twee voorwaarden wordt bekritiseerd, zou niet tot de nietigverklaring van de handeling kunnen leiden als het motief afgeleid uit het feit dat de andere voorwaarde niet is vervuld, niet ook wordt bekritiseerd. Zulk een middel, dat gericht is tegen een overtollig motief, is niet ontvankelijk, omdat het geen belang heeft voor de verzoeker.

Een ander geval waarin een middel niet-ontvankelijk is omdat het de verzoeker geen genoegdoening kan schenken: een Franstalige ambtenaar die de bevordering van een andere Franstalige ambtenaar aanvecht op de grond dat de betrekking toekomt aan een Nederlandstalige: als hij in zijn gelijk wordt gesteld, is hij zeker dat hij niet wordt benoemd!

In enkele arresten zijn ook middelen als niet-ontvankelijk verworpen, omdat ze neerkwamen op loutere beweringen: het zou correcter geweest zijn ze als ongegrond te bestempelen.

Nog andere middelen zijn niet-ontvankelijk, omdat ze raken aan zaken waarover geen discussie mogelijk is; dat is het geval met middelen waarin men zou trachten aan te tonen welk aandeel de minister die bevoegd is voor een koninklijk besluit en de Koning respectievelijk hebben gehad bij de uitwerking van een koninklijk besluit; zelfs vóór de Raad van State mag de kroon niet worden ontbloot.

Als de Raad optreedt als cassatierechter in administratieve zaken is een middel in principe slechts ontvankelijk als het is aangevoerd, op zijn minst impliciet, vóór het rechtscollege dat de bestreden beslissing heeft gewezen. Bij

wijze van uitzondering op die regel is het middel wel ontvankelijk als de verzoeker het niet zou hebben kunnen opwerpen ten overstaan van dat rechtscollege, bijvoorbeeld als hij opkomt tegen de procedure vóór dat rechtscollege, de samenstelling van dat rechtscollege of de vorm van de beslissing ervan. Middelen van openbare orde zijn natuurlijk altijd ontvankelijk.

Bovendien maakte de Raad van State, tot de wijziging van artikel 14 in 1999, geen onderscheid tussen juridische en feitelijke middelen, wat wel het geval is bij het Hof van Cassatie: een feitelijke dwaling van het administratief rechtscollege kon leiden tot de nietigverklaring van zijn beslissing. De indieners van de wet van 25 mei 1999 wilden die toetsing aan de Raad van State onttrekken, maar de Raad van State blijft toetsen of de feiten waarop het rechtscollege gesteund heeft en de kwalificatie die het eraan gegeven heeft juist zijn.

**Vertaald uittreksel uit LEROY, M., *Contentieux administratif*, Bruylant 2004, p. 542-545.**

§ 5. - *Vorm van het verzoekschrift*

De Raad van State heeft nooit overdreven strenge regels gehanteerd omtrent de manier waarop de aan hem gerichte verzoekschriften moeten worden gesteld, noch omtrent de manier waarop de middelen moeten worden uiteengezet. De inhoud is belangrijker dan de vorm en het is een vast gebruik dat de griffie te ondoordacht handelende verzoekers een formulier bezorgt waarin ze attent worden gemaakt op de gegevens die hun verzoekschrift op zijn minst moet bevatten.

Hoewel er geen strikte regels zijn voor de manier waarop de feitelijke en juridische gegevens moeten worden vermeld, moeten toch een aantal vormvereisten worden vervuld.

Het verzoekschrift moet ondertekend zijn door de verzoeker zelf of door een advocaat.

Bij de oprichting van de Raad van State had men overwogen om een speciale balie op te richten zoals die bestaat bij het Hof van Cassatie; de wetgever heeft er de voorkeur aan gegeven alle advocaten de mogelijkheid te geven om de partijen bij te staan of te vertegenwoordigen, op voorwaarde dat ze al tien jaar ingeschreven staan op de tabel van de Orde van advocaten. Die voorwaarde is in 1952 geschrapt en alle advocaten die ingeschreven waren op de tabel van de Orde van advocaten, mochten de partijen voortaan vóór de Raad van State vertegenwoordigen, met uitzondering van de advocaat-stagiairs. Die uitzondering was niet gerechtvaardigd, vooral sinds universiteiten gespecialiseerde opleidingen in administratief recht organiseren. Een jonge stagiair met een diploma van een gespecialiseerde opleiding in administratief en publiek recht kan zijn cliënt beter verdedigen vóór de Raad van State dan een stafhouder die in de dienst vergrijsd is, maar gespecialiseerd is in echtscheidingen. Het absurde van de situatie werd nog versterkt door het feit dat overheidsinstanties zich kunnen laten vertegenwoordigen door ambtenaren aan wie geen enkele anciënniteitsvoorwaarde wordt opgelegd. Zo zagen we jonge advocaat-stagiairs die beroepen in de schaduw van hun baas behandelden, daarna de balie verlieten, bij de overheid gingen werken en, enkele weken later, hun ministerie officieel vóór de Raad vertegenwoordigden. In 1998 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat de uitsluiting van stagiairs

discriminerend was. Bij de wet van 25 mei 1999 zijn de gecoördineerde wetten op de Raad van State dienovereenkomstig aangepast.

Terwijl de proceskosten bij de Raad van State vrij laag zijn voor een rechtscollege van dat niveau, liggen de honoraria die de advocaten vragen vaak een stuk hoger, gaande van 1.200 tot 4.000 €. Het is dan ook niet verwonderlijk dat heel wat verzoekers, en in het bijzonder personeelsleden van de overheid, liever een beroep doen op de vakbond; laatstgenoemde stelt het verzoekschrift op en legt dit ter ondertekening voor aan de verzoeker, maar de vakbondsafgevaardigde mag het verzoekschrift niet zelf ondertekenen, noch het personeelslid vertegenwoordigen vóór de Raad van State.

Het verzoekschrift moet *aangetekend* naar de Raad van State worden gestuurd.

De griffie van de Raad van State is niet gemachtigd om een verzoekschrift tot nietigverklaring in ontvangst te nemen, en mag daaraan evenmin een bepaalde datum toekennen. De verzoekers die zich daartoe bij de griffie aanmelden, worden naar het dichtstbijzijnde postkantoor verwezen. Er wordt immers alleen rekening gehouden met de datum van de ter post aangetekende zending om uit te maken of een beroep ontvankelijk is *ratione temporis*. Indien die datum ontbreekt, krijgt het verzoekschrift de datum van de eerste aangetekende zending die in het dossier zit; dat is meestal de verzending door de griffie van een afschrift van het verzoekschrift naar de verwerende partij. Tenzij dat verzoekschrift uitzonderlijk vroeg is verstuurd, gebeurt die verzending, helaas voor de nalatige verzoekers, bijna altijd na het verstrijken van de beroepstermijn.

Dezelfde wetsbepaling die de Koning machtigt om de procedure te regelen vóór de Raad van State (artikel 30 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State), belast de Koning er ook mee het tarief van de kosten en uitgaven vast te stellen, alsook de zegel- en registratierechten. Op basis daarvan zijn in de procedureregeling de rechten bepaald die, in vergelijking met die welke betaald moeten worden voor processen bij de gewone rechter, altijd matig zijn geweest.

Behalve wanneer het pro Deo wordt toegekend, en onder voorbehoud van de bijzondere regels voor de betaling van de rechten wanneer een vordering tot schorsing aansluit bij een beroep tot nietigverklaring, moeten verzoekschriften ingediend door privaatrechtelijke personen voorzien zijn van fiscale zegels ten bedrage van 175 €. Ook al zijn de kosten sterk gestegen ten opzichte van de 300 BF (= 7,5 €) van 1946, we staan ver af van de “juridiction bourgeoise et

ploutocratique, inaccessible au petit personnel” die indertijd werd aangeklaagd in een vakbondsblad. In zijn arrest bepaalt de Raad van State de kosten en de verdeling daarvan. Het betrokken bedrag wordt bovendien stevast teruggegeven aan de verzoeker die de nietigverklaring verkrijgt van de bestreden handeling.

Voor verzoekschriften die collectief worden ingediend door verscheidene personen (collega's, echtgenoten, ...) moet zoveel keer het recht worden betaald als er verzoekers zijn.

Overheidsinstanties moeten geen zegels aanbrengen op hun verzoekschriften; deze worden *in debet begroot*, wat betekent dat de schuld van de verzoekende overheidsinstantie ingeschreven wordt in een register, zodat ze bij die instantie kan worden gevorderd indien de kosten bij het arrest ten laste van die instantie worden gelegd (met andere woorden, meestal indien haar beroep wordt verworpen).

Het ontbreken van zegels leidt niet tot de nietigheid van het verzoekschrift. De griffie vraagt systematisch de verzoekers die verzuimd hebben op hun verzoekschrift zegels aan te brengen, de situatie in orde te brengen. Het verzoekschrift wordt pas nietig wanneer de verzoeker nalaat de zegels aan te brengen binnen een redelijke termijn, die in een vrij uiteenlopende rechtspraak bepaald is op enkele weken, maar die onlangs in de rechtspraak beperkt is tot vijftien dagen, waarbij hij afgestemd is op de termijn waarover de personen aan wie het pro Deo is geweigerd, krachtens de algemene procedureregeling beschikken om zegels aan te brengen.

Eén origineel exemplaar van het verzoekschrift en vier eensluitend verklaarde afschriften moeten worden toegestuurd wanneer er slechts één verwerende partij is, meer wanneer er verscheidene verwerende partijen zijn. Zo nodig, bijvoorbeeld wanneer personen verwittigd moeten worden die eventueel als tussenkomende partij zullen willen optreden, mag de Raad van State altijd bevelen dat extra afschriften worden toegestuurd. Dat - zeer bureaucratische - vereiste is een gevolg van het feit dat alle kennisgevingen via de griffie verlopen; in de gewone procedure worden geen processtukken rechtstreeks uitgewisseld tussen de partijen (behalve het versturen van het verzoekschrift naar de verwerende partij, maar dat is ter informatie voor die partij, en zal in de vereiste vorm overgedaan worden door de griffie). De Raad van State moet bijgevolg over voldoende exemplaren beschikken opdat er één kan worden overhandigd aan iedere partij, en aan elk van de personen die binnen de instelling het beroep moeten behandelen.

Het tekort aan afschriften kan, net zo min als het ontbreken van zegels, de regelmatigheid van het verzoekschrift onherroepelijk aantasten: ook in dat geval vraagt de griffie de verzoeker extra exemplaren toe te sturen van zijn verzoekschrift: indien niet binnen een redelijke termijn op dat verzoek wordt ingegaan, wordt het verzoekschrift onontvankelijk verklaard.

De verplichting om afschriften in te dienen geldt alleen voor het verzoekschrift zelf. De bijlagen, die soms een heel dossier vormen, moeten niet in verscheidene exemplaren worden overgelegd. Eén is voldoende; dit wordt ingediend bij de griffie, waar de andere partijen er kennis van kunnen nemen.



**Vertaald uittreksel uit LEROY, M., *Contentieux administratif*,  
Bruylant 2004, p. 545-546.**

§ 6 - Bijlagen

In de procedureregeling staat dat de verzoeker bij het verzoekschrift een afschrift van de bestreden handeling moet voegen, zodat gemakkelijker kan worden nagegaan om welke handeling het gaat. Dat voorschrift heeft enkel zin voorzover de verzoeker in staat is een afschrift te bemachtigen van de handeling die hij aanvecht. In de gevallen waarin de handeling niet kan worden overgelegd, bijvoorbeeld omdat het om een impliciete handeling gaat of een niet-bekendgemaakte handeling die niet ter kennis van de verzoeker hoeft te worden gebracht, en waarin hij geen inzage heeft, moeten de stukken waarmee het bestaan van die handeling kan worden aangetoond bij het verzoekschrift worden gevoegd.

Dit vormvoorschrift is hoe dan ook geen substantieel vormvoorschrift, en het verzuim om bij het verzoekschrift een afschrift van de bestreden handeling te voegen kan de ontvankelijkheid van het verzoekschrift alleen in het gedrang brengen in de gevallen waarin daardoor misvattingen rijzen omtrent de bestreden handeling, waardoor de verwerende partij deze niet naar behoren kan verdedigen.

Voor het overige staat het de verzoeker uiteraard vrij ieder stuk bij het verzoekschrift te voegen dat hij dienstig acht om het rechtscollege in staat te stellen zich uit te spreken. Sommigen bepalen zich tot een strikt minimum; anderen dienen soms vollediger dossiers in dan de verwerende partij. Het staat iedereen vrij te kiezen hoe hij te werk gaat, maar, over het algemeen geldt dat, wanneer het een goed dossier is, te veel informatie niet schaadt.

**Vertaald uittreksel uit LEROY, M., *Contentieux administratif*,  
Bruylant 2004, p. 546-547**

§ 7 - Procedurele behandeling

Verzoeker stuurt het verzoekschrift naar de Raad van State.

Tegelijkertijd verstuurt hij een afschrift daarvan naar de verwerende partij. Die regel, ingevoerd in 1991, strekt er vooral toe de taak van de verwerende partij te vergemakkelijken. De toezending van het verzoekschrift door de verzoeker aan de verwerende partij doet geen enkele termijn ingaan; met de toezending van dat verzoekschrift wordt het bestuur echter verwittigd dat op korte termijn een officiële kennisgeving zal volgen, waardoor het voorbereidingen kan treffen om het dossier samen te stellen en zijn verdediging voor te bereiden. Indien de verzoekende partij geen afschrift stuurt naar de verwerende partij heeft dat geen gevolgen voor de regelmatigheid van de procedure.

Na controle van enkele “externe” ontvankelijkheidsvoorwaarden (zijn er zegels aangebracht?, het aantal afschriften, ...) stuurt de griffie een afschrift van het verzoekschrift naar de eerste voorzitter, die de bevoegde kamer aanwijst, en één naar de auditeur-generaal, die het toewijst aan de auditeur die ermee belast wordt verslag op te maken (en die daarom de *auditeur-rapporteur* wordt genoemd).

De auditeur gaat na of de verzoeker de verwerende partij correct heeft aangeduid en voegt, indien nodig, verwerende partijen toe aan die welke de verzoeker heeft genoemd. Hij vermeldt ook de personen die belang zouden kunnen hebben bij de oplossing van het geschil (de ambtenaar wiens benoeming wordt aangevochten bijvoorbeeld), en waakt erover dat deze op de hoogte worden gebracht, zodat ze als tussenkomende partij kunnen optreden.

Indien er reeds in dat stadium sprake blijkt te zijn van een kennelijke grond van niet-ontvankelijkheid of van niet-gegrondheid, mag de auditeur een verkorte procedure opstarten waarbij een dossier dat geen kans op slagen heeft, snel wordt afgehandeld.

De griffie brengt vervolgens bij aangetekend schrijven met ontvangstbewijs, het verzoekschrift ter kennis van de verwerende partij.