

Algemene beginselen van behoorlijk burgerschap

Naar een wederkerig bestuursrecht? ¹

Jurgen De Staercke

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. dr. D. D'HOOGHE

1. Inleiding.

In het naoorlogse administratief recht nemen de “beginselen van behoorlijk bestuur” een centrale plaats in als toetsingscriteria voor bestuurshandelingen.² Zoals de Raad van State in zijn arrest van 17 april 1974 stelde: “Elke bestuursoverheid moet zich in de uitoefening van haar bevoegdheden gedragen overeenkomstig de eisen van behoorlijk bestuur, zonder dat het vereist is dat zodanig gedrag bij uitdrukkelijk voorschrift is opgelegd.”³ Als oorzaken van de doorbraak van deze beginselen worden de verandering van de opvattingen over de relatie tussen bestuur en bestuurden – de bestuurde wil niet langer als een object behandeld worden - en de terugtred van de wetgever aangewezen.⁴

Recenter is de tendens dat er bij het uitwerken van de administratieve procedure op de burger steeds meer verplichtingen rusten. Dit leidde in de rechtsleer tot de zogenaamde opvatting van het “wederkerig bestuursrecht” volgens dewelke de burger in zijn relatie tot het bestuur blijk moet geven van voldoende zorgvuldigheid, alertheid en coöperatie.⁵ Vooral een tiental jaar geleden was er heel wat over te toen, getuige daar onder andere van het XXXIVste rechtscongres van de Vlaamse Juristenvereniging⁶.

¹ Voor een uitvoerige behandeling van het onderwerp, zie J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap. Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002.

² A. VAN MENDEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 1.

³ R.v.St., nr. 16.364, 17 april 1974.

⁴ A. VAN MENDEL, *o.c.*, 1.

⁵ W. LAMBRECHTS, “Goede trouw van burger en bestuur. Een reactie van W. Lambrechts op het rapport van M. Van Damme”, *R.W.*, 1989-90, 1120; M. VAN DAMME, “Goede trouw van burger en bestuur”, *R.W.*, 1989-90, 1107.

⁶ W. LAMBRECHTS, *Ibid.*; M. VAN DAMME, *Ibid.*; F. MEERSCHAUT, “Goede trouw van burger en bestuur: naar een ongelijk-wederkerig bestuursrecht?”, *R.W.*, 1989-90, 1495-1497.

Jaren daarvoor ging W. Van Gerven verder en sprak van een gemeenschappelijke onderbouw van privaat- en publiekrecht.⁷ Hij wees erop dat de beginselen van behoorlijk bestuur in zekere mate ingang moeten vinden in het privaatrecht.

Even snel als de storm in België opstak, ging hij al gauw weer liggen. Sindsdien is er bitter weinig over het onderwerp geschreven.

We zijn nu een kleine tien jaar verder en het administratief wereldje is op heel wat gebieden ingrijpend veranderd. Hier en daar werd door sommige rechtsleer in besprekingen van een aantal grondige wetgevende vernieuwingen die het administratief recht sindsdien kende⁸ wel wat aandacht geschonken aan de houding die de burger zou moeten aannemen ten opzichte van de overheid.

Maar nooit zijn de meningen van al die vooraanstaande rechtsgeleerden die over “algemene rechtsbeginselen”, “algemene beginselen van behoorlijk bestuur” of “algemene beginselen van behoorlijk burgerschap” hun zegje hebben gedaan met elkaar geconfronteerd. Nergens is er een poging al die fragmentarische wijsheden tot een coherente synthese te destilleren.

Opmerkelijk is ook dat we nergens in de rechtspraak van de Raad van State de term “beginselen van behoorlijk burgerschap” of iets in die zin terugvinden. Hebben die ideeën dan hun weg niet gevonden naar de rechtspraak? Hoe is daar de stand van zaken?

Deze bijdrage houdt in tweeërlei opzicht een bescheiden denkoefening in.

Eerst zullen we ons afvragen in welke mate algemene rechtsbeginselen een rol spelen in de houding van de burger ten opzichte van de overheid en hoe die beginselen zich verhouden ten opzichte van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Onze ambitie is de vaak tegenstrijdige, versnipperde meningen hierover eindelijk eens bij elkaar te brengen en waar nodig aan te vullen.

Om ons betoog aan duidelijkheid en coherentie te doen toenemen trachten we dit alles te doen door op zoek te gaan naar een classificatie van deze algemene rechtsbeginselen. Uiteraard zijn we er ons van bewust dat geen enkele classificatie in deze materie zaligmakend is: zoveel auteurs over het probleem geschreven hebben, des te meer indelingen zij voorgesteld hebben.⁹

⁷ W. VAN GERVEN, “Beginselen van behoorlijk handelen”, *R.W.*, 1982-83, 961-978.

⁸ Men denke bv. aan de wetgeving inzake de formele motiveringsplicht van bestuurshandelingen.

⁹ Alleen al omdat de rechtsbeginselen vaak inhoudelijk nauw met elkaar samenhangen kan iedere auteur wel een andere indeling voorstellen. Zo valt het vertrouwensbeginsel niet onder het rechtzekerheidsbeginsel wanneer het recht-zekerheidsbeginsel beperkt wordt tot de onrechtmatigheid van het verlenen van terug-werkende kracht aan een voor de rechtsonderhorige nadelige overheidsbeslissing. Doelt het algemeen op het feit dat de overheid gehouden is door

Dit moet ons een theoretisch kader bieden voor het tweede, belangrijkste luik van deze bijdrage: hoe is de huidige stand-in de Belgische rechtspraak?

2. Algemene rechtsbeginselen: begrip.

Willen we op zoek gaan naar algemene rechtsbeginselen in de relatie overheid-burger dan is het aangewezen eerst kort te duiden wat we onder een algemeen rechtsbeginsel verstaan. Zoals onder andere de lezingencyclus “Algemene rechtsbeginselen” van de Interuniversitaire Kontaktgroep Rechtstheorie¹⁰ aantoonde is dit geen sinecure.

Jarenlange, vaak verbeterde discussie heeft in elk geval als resultaat opgeleverd dat de rechtsleer in de overgrote meerderheid een duidelijk onderscheid maakt tussen algemene rechtsbeginselen als meta-juridisch fenomeen en algemene rechtsbeginselen als positiefrechtelijk gegeven.¹¹ Terwijl de eerste maatschappelijke gegevens, waarden en opvattingen zijn die hoogstens aan de grondslag liggen van recht, behoren de tweede tot het positief recht en zijn zij bindende rechtsnormen¹²

Natuurlijk zijn wij in deze bijdrage enkel in de tweede categorie geïnteresseerd. We hebben het over ongeschreven beginselen die kracht van wet (force législative) hebben, maar waarvan de wetgever kan afwijken.¹³

3. Wederkerig bestuursrecht: algemene beginselen van behoorlijk bestuur – algemene beginselen van behoorlijk burgerschap.

3.1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zoals reeds gezegd: de opsomming en indeling van de algemene rechtsbeginselen verschilt van auteur tot auteur. Voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is dit niet anders. Meestal maakt de rechtsleer een onderscheid tussen procedurele en inhoudelijke beginselen van behoorlijk

gedane toezeggingen, uitlatingen of gewekt vertrouwen dan omvat het rechtzekerheidsbeginsel ook het vertrouwensbeginsel (zie W. VAN GERVEN, *l.c.*, 964).

¹⁰ De referaten hiervan zijn te vinden in M. VAN HOECKE (ed.), *Algemene rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 403p.

¹¹ Zie o.a.: J. GIJSSELS, “Algemene rechts-beginselen zijn nog geen recht”, in M. VAN HOECKE, *o.c.*, 39-42; P. VAN ORSHOVEN, “Non scripta, sed nata lex”, in M. VAN HOECKE, (ed.), *o.c.*, 61-80.

¹² P. VAN ORSHOVEN, *l.c.*, 61-80.

¹³ W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, “Propos sur le texte de la loi et les principes généraux de droit”, *J.T.*, 1979,567.

bestuur. De procedurele beginselen zijn gericht op het besluitvormingsproces terwijl de inhoudelijke beginselen de eigenlijke beslissing beïnvloeden.

Als procedurele beginselen worden beschouwd de formele motiveringsplicht, de fair play (met inbegrip van het recht van verdediging, de hoor- en onpartijdigheidsplicht) en de formele zorgvuldigheidsplicht. Onder de noemer inhoudelijke beginselen vallen het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de materiële motivering, de materiële zorgvuldigheidsplicht en het redelijkheidsbeginsel.¹⁴

Wat de motiveringsplicht betreft wordt een onderscheid gemaakt tussen de materiële en formele motivering. In de rechtsleer wordt dit vaak ongenueanceerd weergegeven. Waar de materiële motivering het over de draagkracht van de motivering (met andere woorden de gronden waarop de beslissing rust) zou hebben, zou de formele motivering de veruitwendiging van die motieven omvatten.¹⁵

Zo eenvoudig kan het evenwel niet gesteld worden: de materiële motiveringsplicht gebiedt dat iedere bestuurshandeling gedragen wordt door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn en blijken hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit het administratief dossier.¹⁶ De motieven moeten bijgevolg minstens kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig (d.w.z. de beslissing rechtens kunnen dragen en verantwoorden) zijn.¹⁷ Uit de definitie blijkt dat de materiële motiveringsplicht ook een procedureel aspect bevat: de kenbaarheid van de motieven.¹⁸ Dit hoort aldus eigenlijk thuis bij de procedurele beginselen.

De formele motiveringsplicht vereist dat de feitelijke en juridische motieven in de beslissing zelf weergegeven worden.¹⁹ Deze verplichting bestaat evenwel enkel wanneer hiervoor een uitdrukkelijke wettelijke basis bestaat.²⁰ De

¹⁴ M. BOES, *Administratief recht*, Leuven, Acco, 1999, 54; A. VAN MENSEL, *o.c.*, 9-10.

¹⁵ M. BOES, *o.c.*, 58; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, 55-56; A. VAN MENSEL, *o.c.*, 35 en 44.

¹⁶ A. COOLSAET en I. OPDEBEEK, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die keure, 1996, 9-11 en 103 en de aldaar aangehaalde rechtspraak: R.v.St., Rammant, nr. 25.491, 18 juni 1985, *R.W.*, 1986-87, 311; R.v.St., n.v. Cimenteries, nr. 26.852, 9 juli 1986; R.v.St., De Boeck, nr. 34.108, 20 februari 1990.; D. MAREEN, "Hoe verhoudt de materiële motivering zich tot de formele motivering?", *T.B.P.*, 1997, 723-735.

¹⁷ A. COOLSAET en I. OPDEBEEK, *o.c.*, 104; J. IN 'T VELD en N.S.J. KOEMA, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk-Willink, 1985, 38 en 99-110; P. VAN ORSHOVEN, "De uitdrukkelijke motivering van administratieve bestuurshandelingen", *R.W.*, 1991-92, 488.

¹⁸ De aanvaardbaarheid in rechte moet immers gecontroleerd kunnen worden (zie R.v.St., Rammant, nr. 25.491, 18 juni 1985, *R.W.*, 1986-87, 311; R.v.St., n.v. Cimenteries, nr. 26.852, 9 juli 1986; R.v.St., Osier, nr. 74.935, 3 juli 1998).

¹⁹ A. COOLSAET en I. OPDEBEEK, *o.c.*, 104.

²⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 55.

rechtsleer catalogueert de formele motiveringsplicht dan ook ten onrecht onder de algemene rechtsbeginselen.

Overigens eist de Wet Motivering Bestuurs-handelingen²¹ - de algemene wet inzake de motiveringsplicht maar zeker niet de enige - dat de motivering afdoende moet zijn. Bijgevolg krijgen we in deze wetgeving een “verwevenheid van de materiële en formele motivering”.²²

In deze bijdrage hebben we het enkel over algemene rechtsbeginselen zodat we ons tot de materiële motiveringsplicht beperken. We zullen het begrip “inhoudelijke motiveringsplicht” hanteren wanneer we het over de vereiste hebben dat de motieven in rechte en in feite aanvaardbaar moeten zijn, en het begrip “procedurele motiveringsplicht” voor de vereiste dat de motieven uit de beslissing zelf of het administratief dossier moeten blijken.

Met fair play worden de normen en beginselen bedoeld die bij een behoorlijk bestuur in acht genomen moeten worden als waarborg voor onpartijdigheid van de bestuurder en voor de gelegenheid van de burger om op te komen voor zijn bij bepaalde bestuurshandelingen betrokken belangen.²³ In andere landen wordt hieraan vaak de term “due process” gegeven.²⁴

Verder zou de overheid het zorgvuldigheidsbeginsel moeten eerbiedigen. Zoals het Hof van Cassatie in zijn arrest van 7 maart 1963²⁵ oordeelde: “De machten welke de wet aan de administratie in het algemeen belang toekent stellen haar niet vrij van de verplichting van voorzichtigheid, welke zich aan allen opdringt.” Zo is elk overheidsoptreden toetsbaar aan art. 1382 B. Ook in de rechtspraak van de Raad van State heeft het beginsel van de zorgvuldigheid een vaste stek verworven. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen de materiële (ook het “beginsel van de evenwichtsuitoefening” genoemd) en de formele zorgvuldigheidsnorm.²⁶ Het beginsel van de evenwichtsuitoefening doelt op de vraag of bij de taakvervulling betrokken belangen niet onnodig

De Raad van State is in zijn rechtspraak van oordeel dat de formele motivering tevens vereist is wanneer het gaat om een bestuurshandeling met een quasi-jurisdictioneel karakter (R.v.St., Steeman, nr. 20.538, 22 juli 1980; R.v.St., Spaeper, nr. 20.539, 22 juli 1980; R.v.St., Emons, nr. 21.537, 4 november 1981) of om een beslissing waarbij de overheid in een individueel geval afwijkt van een voordien courante praktijk (Zie o.a. R.v.St., Vandecasteele, nr. 14.342, 10 november 1970).

²¹ Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, B.S. 12 september 1991.

²² A. COOLSAET en I. OPDEBEEK, *o.c.*, 120-121.

²³ A. VAN MENSEL, *o.c.*, 18; G.J. WIARDA, “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlands recht”, *T.B.P.*, 1970, 372.

²⁴ W. VAN GERVEN, *l.c.*, 963.

²⁵ Cass. 7 maart 1963, *Pas.*, 1963, I, 744, conclusie W.J. Ganshof Van Der Meersch

²⁶ W. LAMBRECHTS, “Het zorgvuldigheids-beginsel” in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 31; A. VAN MENSEL, *o.c.*, 89.

geschaad worden.²⁷ Overeenkomstig de formele zorgvuldigheid moet de overheid met zorgvuldigheid haar beslissingen voorbereiden en uitvoeren.²⁸

Het gelijkheidsbeginsel eist dat gelijke situaties gelijk behandeld worden. Gelijke situaties kunnen ongelijk behandeld worden en ongelijke situaties gelijk indien hiervoor een pertinent criterium gebruikt wordt, het nagestreefde doel geoorloofd is en de middelen evenredig zijn met het doel.²⁹

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de overheid gedane toezeggingen, uitlatingen of gewekt vertrouwen niet beschamen mag.³⁰ In een eerste betekenis impliceert dit beginsel dat de overheid niet mag terugkomen op een definitieve beslissing. Een tweede betekenis houdt een beperking in van de draagwijdte van de gevolgen van nietigverklaringasresten van de Raad van State.³¹ Ons inziens is het rechtszekerheidsbeginsel een procedureel beginsel van behoorlijk bestuur aangezien zij de besluitvorming en niet de inhoud van het besluit aantast. Niet zozeer de beslissing op zich is het probleem, maar wel de manier waarop ze tot stand kwam.

Tenslotte moet elke overheidsbeslissing de redelijkheidstoets doorstaan: ze mag niet kennelijk onredelijk zijn.³²

3.2. Naar een wederkerig bestuursrecht?

In de rechtsleer gingen stemmen op voor de uitwerking van een wederkerig bestuursrecht: dat de overheid zich in haar verhouding tot de bestuurde moet laten leiden door beginselen van behoorlijk bestuur neemt niet weg dat op de burger een verplichting rust behoorlijk te handelen tegenover de overheid.³³

Een aanzet hiervan is te vinden in het arrest Van den Broeck van de Raad van State: “In de verhouding tussen het bestuur en een personeelslid gelden de eisen van behoorlijk bestuur ook ten aanzien van het optreden van het betrokken personeelslid; weliswaar mag in de verhouding tussen bestuur en bestuurde, deze laatste niet steeds even streng worden behandeld als het

²⁷ L.-P. SUETENS, “Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht”, *T.B.P.*, 1970, 382.

²⁸ W. LAMBRECHTS, *o.c.*, 31, W. VAN GERVEN, *l.c.*, 963; A. VAN MENDEL, *o.c.*, 89.

²⁹ Zie o.a. Arbitragehof, 15 juli 1993, *R.W.*, 1993-94, 186-188; A. ALEN, *Compendium van het Belgisch staatsrecht. Deel I*, Antwerpen, Kluwer, 2000, 302-304; -, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 532; M. BOES, *o.c.*, 61-62.

³⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 53-54; VAN GERVEN, *W.*, *l.c.*, 964.

³¹ DE VALKS JURIDISCH WOORDENBOEK, Antwerpen, Intersentia, 2001, 269.

³² M. BOES, *o.c.*, 66-69; -, “Het redelijkheidsbeginsel”, in I. OPDEBEEK (ed.), *o.c.*, 90; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 54; A. VAN MENDEL, *o.c.*, 151.

³³ Zie het Preadvis voor het XXXIVste Rechts-congres van de Vlaamse Juristenvereniging van 28 april 1990 in M. VAN DAMME, *l.c.*, 1107-1119 en de reactie hierop van W. LAMBRECHTS, *R.W.*, 1989-90, 1120-1121.

bestuur, vanwege de ongelijkheid der partijen; evenwel ontslaat de eis van een mildere behandeling de bestuurde er niet van redelijk, dit is met een minimum aan zorgvuldigheid, te handelen.”³⁴

3.2.1. Doelgebonden bevoegdheid - het redelijkheidsbeginsel.

Wanneer we trachten in kaart te brengen hoe een wederkerig bestuursrecht er precies moet uitzien en of er kan gesproken worden van “een uitbreiding van de eisen van behoorlijk bestuur” naar de burger toe, dan moet ons inziens vertrokken worden vanuit de vraag of er sprake is van een “doelgebonden bevoegdheid” of niet.

In principe is eenieder gebonden door de zorgvuldigheidsplicht: men moet handelen zoals elk normaal voorzichtig en vooruitziend persoon dat zou doen, of met andere woorden zoals dat redelijkerwijze mag verwacht worden van een persoon die zich in dezelfde omstandigheden bevindt. Een inbreuk hierop doet zich voor bij de kleinste fout (“culpa levissima”).

Anders is het evenwel wanneer er sprake is van een doelgebonden bevoegdheid. Een doelgebonden bevoegdheid heeft men om een bepaald doel te behartigen. De houder ervan kan over een “gebonden bevoegdheid” beschikken: de wet bepaalt zelf reeds de inhoud of het voorwerp van de beslissing. Aldus beperkt de rechterlijke controle zich tot de vraag van de legaliteit. De houder van de bevoegdheid kan ook een zekere marge gelaten worden al dan niet een beslissing te nemen of te kiezen tussen een aantal verschillende mogelijke beslissingen. In dat geval is er sprake van een “discretionaire bevoegdheid”. In die gevallen beperkt de rechterlijke controle zich tot een marginale toetsing. Binnen de grenzen van de discretionaire bevoegdheid mag men handelen. Gaat men die grenzen te buiten en handelt men kennelijk onredelijk dan is er ruimte voor ingrijpen door de rechter.

Dit is zowel in het publiek- als privaatrecht het geval.

Bij “discretionaire bevoegdheid” denken we in de eerste plaats aan de overheid. De overheid moet het algemeen belang behartigen. Het is niet de taak van de rechter te oordelen over de doelmatigheid van een overheidsbeslissing aangezien die tot de beleidsautonomie van de overheid behoort.³⁵ Rechters kunnen dan ook de opportuniteit van een overheidsbeslissing niet beoordelen. Rechterlijke controle kan slechts als de overheid kennelijk onredelijk besliste.³⁶

³⁴ R.v.St., Van den Broeck, nr. 20.404, 4 juni 1980.

³⁵ W. VAN GERVEN, *l.c.*, 977.

³⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, nr. 834, 825-826; A. VAN MENSEL, *o.c.*, 16.

Naast het redelijkheidsbeginsel beschikt de rechter nog over de overige inhoudelijke beginselen van behoorlijk bestuur wanneer hij bestuursbeslissingen inhoudelijk toetst.

Al deze beginselen worden gekenmerkt door de marginale toetsing.

De inhoudelijke motiveringsplicht houdt in dat de motivering afdoende moet zijn. Dit betekent onder meer dat men in redelijkheid uit de motieven de beslissing moet kunnen afleiden.³⁷ Wanneer de overheid slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt, heeft de betrokkene geen belang bij het invoeren van de afwezigheid van motivering.³⁸ Deze beslissingen kennen enkel het aspect van de legaliteit³⁹. Slechts wanneer het bestuur over een discretionaire bevoegdheid beschikt, is er een voldoende belang om op de motiveringsplicht te steunen. Is er sprake van een discretionaire bevoegdheid in hoofde van de overheid dan is de rechtelijke controle beperkt tot een marginale toetsing.

Ook het gelijkheidsbeginsel houdt een marginale toetsing in via de proportionaliteitsvereiste: de middelen die de overheid inzet om een bepaald doel te bereiken mogen niet kennelijk onevenredig zijn met dat doel. Het redelijkheidsbeginsel houdt per definitie een marginale toetsing in.

De materiële zorgvuldigheidsplicht houdt een controle in van de evenwichtige beoordeling van alle belangen die betrokken zijn bij de beslissing. Ook hier is de controle door de rechter slechts marginaal aangezien de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt bij het afwegen van de belangen.

Ons inziens kunnen al deze beginselen herleid worden tot het redelijkheidsbeginsel.

W. Van Gerven heeft in zijn belangwekkend artikel “Beginselen van behoorlijk handelen”⁴⁰ aangetoond hoe sommige beginselen van behoorlijk bestuur uitgebreid dienen te worden naar sommige privaatrechtelijke posities. Alleen hanteert hij als criterium het beschikken over een gezags- of machtspositie. Dit leidt tot een aantal verschillen waarop we hier niet dieper ingaan. De voorbeelden die Van Gerven aanhaalt zijn evenwel probleemloos overplaatsbaar naar onze opvatting.⁴¹

³⁷ M. BOES, *o.c.*, 59.

³⁸ R.v.St., nr. 68.265, 24 september 1997.

³⁹ A. VAN MENSEL, *o.c.*, 15.

⁴⁰ W. VAN GERVEN, *l.c.*, 961-978

⁴¹ Als voorbeelden geeft Van Gerven de ouderlijke macht, de beheersbevoegdheid van vennootschaps-bestuurders, de bij wet of contract ingestelde vormen van partijbeslissing en het verbod van willekeur van eenieder die zich in het privaatrecht een machtspositie heeft opgebouwd.

Het *ouderlijk gezag* heeft een doelgebonden karakter. Ouders mogen hun kinderen niet kennelijk ongelijk behandelen. Het ouderlijk gezag moet uitgeoefend worden rekening houdend

Belangrijk voor onze studie van het wederkerig bestuursrecht is dat deze beginselen niet uitgebreid kunnen worden naar de burger in diens relatie tot de overheid aangezien hij nooit over een doelgebonden bevoegdheid beschikt in deze rechtsverhouding. Hier kunnen we dus alvast concluderen dat een wederkerig bestuursrecht geen symmetrisch karakter zal vertonen aangezien de algemene beginselen die op de burger rusten in diens verhouding tot de overheid niet dezelfde kunnen zijn als die welke op de overheid rusten. In dit licht moet de uitspraak van de Raad van State gezien worden dat, wat de eisen van behoorlijk bestuur betreft, “de bestuurde niet steeds even streng mag worden behandeld als het bestuur.”

3.2.2. *Zorgvuldigheidsplicht.*

a. Algemeen.

Wanneer het evenwel niet gaat over een handeling die een beslissing inhoudt in het kader van een doelgebonden bevoegdheid dan is het richtsnoer dat we moeten volgen het zorgvuldigheidsbeginsel. Hier is geen “kennelijke fout” vereist maar volstaat de lichtste fout (“culpa levissima”).

b. In de relatie overheid-burger.

- De overheid.

Voor de overheid wordt dit onder andere geconcretiseerd aan de hand van de procedurele beginselen van behoorlijk bestuur: de fair play, de formele zorgvuldigheidsplicht en het rechtszekerheidsbeginsel. Ze zijn niet in het leven geroepen omdat de overheid de doelgebonden bevoegdheid heeft over het algemeen belang te waken. Deze beginselen kunnen ons inziens in feite herleid worden tot de formele zorgvuldigheid.

Uiteraard zijn niet alle handelingen van de overheid te herleiden tot beslissingen, of het voorbereiden of uitvoeren ervan. Ook daarbuiten stelt de overheid dagelijks handelingen (of laat ze na bepaalde handelingen te stellen) die niet overeenstemmen met wat in het maatschappelijk verkeer betaamt.

met een redelijke afweging van de betrokken belangen. In deze gevallen is er steeds een marginale controle van de rechter.

Ook wat de *beheersbevoegdheid van vennootschapsbestuurders* betreft is er een marginale rechterlijke toetsing: wordt de bevoegdheid in het belang van de onderneming uitgeoefend? Wordt het gelijkheidsbeginsel gerespecteerd tegenover de personen onderworpen aan het bestuur? Is er geen sprake van kennelijk onredelijk gebruik van bevoegdheid?

Duidelijke voorbeelden met betrekking tot *partijbeslissingen* zijn art. 1854 B.W. en art. 459 Ger. W.

Dit onzorgvuldig gedrag kan aanleiding geven tot de zogenaamde overheidsaansprakelijkheid.⁴²

Waar tot 1920 de overheid niet burgerlijk aansprakelijk was voor handelingen die zij krachtens en binnen de grenzen van haar soevereiniteit stelde, gold vanaf het Flandria-arrest⁴³ dat het onderscheid tussen de overheid die als particulier (“actes de gestion”) of als gezagsdrager (“actes d’authorité”) optrad geen enkele betekenis meer had.⁴⁴ Was na het Flandria-arrest de overheidsbeslissing zelf nog onaantastbaar voor rechterlijke controle in tegenstelling tot haar tenuitvoerlegging,⁴⁵ dan werd dit later in vraag gesteld.⁴⁶ In zijn arrest van 26 april 1963⁴⁷ oordeelde het Hof van Cassatie dat alhoewel de rechters de opportuniteit van de door de administratie genomen beslissing niet mogen beoordelen, ze van de wettigheid van deze beslissing kennis mogen nemen.⁴⁸

De hedendaagse rechtsleer is - helaas - al te vaak geëvolueerd naar de opvatting dat het toezicht op overheidshandelingen door de rechter op de nakoming van de zorgvuldigheid altijd marginaal zou moeten zijn wegens het verbod van opportuniteitscontrole.⁴⁹ Zoals we uiteengezet hebben is een grotere nuance vereist en moet een onderscheid gemaakt worden tussen het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Hier en daar wordt in de rechtsleer betoogd dat een schending van een beginsel van behoorlijk bestuur automatisch een fout in de zin van art. 1382 e.v. B.W. behelst. I. Opdebeek beweert zelfs dat “de beginselen van behoorlijk bestuur niets anders zijn dan jurisprudentiële concretisering van de vage zorgvuldigheidsnorm van art. 1382 e.v. B.W. naar het bestuur toe. De theorie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur komt dan ook over als een uitloper, een verfijning van de leer van de overheidsaansprakelijkheid. Zuiver technisch gezien heeft men deze beginselen dan ook niet nodig, vermits de Raad van State rechtstreeks kan toetsen aan art. 1382 e.v. B.W.”⁵⁰

⁴² Vanzelfsprekend worden art. 1382-1383 B.W. eveneens geschonden door de overtreding van een wetsbepaling die een bepaald gebod of verbod oplegt (W. LAMBRECHTS, “Het zorgvuldigheidsbeginsel”, in I. OPDEBEEK, *o.c.*, 46).

⁴³ Cass., 5 november 1920, *Pas.*, 1920, I, 193.

³⁵ S. LUST, *Raad van State. Afdeling administratie. Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2000, 130-133.

⁴⁵ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 711.

⁴⁶ Cass., 2 december 1948, *Pas.*, 1948, I, 687.

⁴⁷ Cass., 26 april 1963, *Pas.*, 1963, I, 306; *R.W.*, 1963-64, 287.

⁴⁸ De rechtspraak van de Raad van State luidt hetzelfde (zie A. VAN OEVELEN, “De aansprakelijkheid van de Staat voor de schade veroorzaakt door de niet-tijdige uitvoering van de Wet van 9 april 1980 betreffende de bezoldiging van de advocaten-stagiairs belast met de rechtsbijstand (artikelen 455 en 455bis Ger. W.)”, *R.W.*, 1983-84, 581-591).

⁴⁹ S. LUST, *o.c.*, 140-141.

⁵⁰ I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, die Keure, 1992, 30-32.

We zijn het er volkomen mee eens dat een schending van een beginsel van behoorlijk bestuur een fout in de zin van art. 1382 B.W. inhoudt.⁵¹ De procedurele beginselen kunnen immers herleid worden tot de zorgvuldigheidsplicht. Voor de inhoudelijke beginselen staat de marginale toetsing niet in de weg dat ook de overtreding van deze een fout in de zin van art. 1382 B.W. omvat: ook een “kennelijke fout” is een fout.

Wel zijn deze laatste beginselen niet zonder meer herleidbaar tot de algemene zorgvuldigheidsplicht van art. 1382 B.W. juist omwille van de marginale toetsing.

Men kan natuurlijk argumenteren dat het criterium van de “bonus pater familias” in zekere mate geconcretiseerd wordt, zodat men de normale voorzichtige en vooruitziende overheid als criterium krijgt, waarbij de rechter zich niet uitspreekt over de opportuniteit van het overheidshandelen. Dan komt men evenwel op het terrein van een ander beginsel, namelijk het redelijkheidsbeginsel. We vragen ons af in hoeverre men bij dergelijke wijziging nog kan spreken van dezelfde algemene zorgvuldigheidsplicht zoals die op de burger rust.

Bovendien impliceert de aanwezigheid van een fout niet zonder meer het bestaan van schade en oorzakelijk verband.

Verder willen we er nog eens ten overvloede aan herinneren dat de Raad van State niet rechtstreeks kan toetsen aan art. 1382 B.W., daar dit artikel een subjectief recht op schadevergoeding vestigt. Alle betwistingen die een geldelijke vergoeding tot voorwerp hebben behoren tot de uitsluitende bevoegdheid van de burgerlijke rechter.⁵² Toch is het in de rechtspraak van vooral de Raad van State dat we deze beginselen aantreffen, aangezien de beginselen van behoorlijk bestuur het toepassingsgebied van art. 1382 B.W. overstijgen. De rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is niet beperkt tot de vordering tot schadevergoeding in het kader van art. 1382 B.W. Ook en vooral voor het schorsings- en vernietigingscontentieux van de Raad van State hebben zij hun belang. Technisch gezien zijn de beginselen dan ook niet nutteloos.

- *De burger: algemene beginselen van behoorlijk burgerschap.*

Voor de burger houdt dit in dat hij in zijn relatie tot de overheid steeds zorgvuldig zal moeten handelen. Aldus kennen we op het gebied van de “algemene beginselen van behoorlijk burgerschap” niet de dualiteit van de

⁵¹ Voor de relatie fout–algemeen rechtsbeginsel zie L. CORNELIS, *Beginselen van het Belgisch buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht. De onrechtmatige daad*, Maklu/CED-Samsom, Antwerpen/Brussel, 1989, 77-78.

⁵² L.-P. SUETENS, “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning”, in I. OPDEBEEK (ed.), *o.c.*, 15.

“algemene beginselen van behoorlijk bestuur” waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen het redelijkheidsbeginsel en de formele zorgvuldigheid.

4. Naar een wederkerig bestuursrecht !

Zoals in de inleiding gezegd willen we het in dit artikel voornamelijk hebben over welke algemene rechtsbeginselen een rol spelen in de houding die de burger moet aannemen ten opzichte van de overheid. We weten nu dat die burger zich zorgvuldig moet gedragen. We gaan hier nu dieper op in aan de hand van rechtspraak.

De Raad van State hanteert het begrip “beginselen van behoorlijk burgerschap” nooit uitdrukkelijk. Alhoewel tot nu toe een tweetal keer een verwerende partij in haar memorie gewag maakte van het begrip⁵³, durft de Raad in zijn antwoord nooit de term uitdrukkelijk te laten vallen. Dit neemt niet weg dat we in de rechtspraak van de Raad van State heel wat toepassingen aantreffen van de zorgvuldigheidsplicht die op de burger ten opzichte van de overheid rust, alhoewel de noemer zorgvuldigheid uiterst zelden wordt gehanteerd.

4.1. Nauwgezetheid bij het invullen van administratieve formulieren.

Een voldoende zorgvuldigheid, alertheid en coöperatie tegenover de overheid impliceert in de eerste plaats dat de burger zijn administratieve formulieren met de nodige nauwgezetheid invult.⁵⁴

De burger moet bijvoorbeeld zijn bezwaarschriften ondertekenen.⁵⁵

4.2. De burger die zich klaagt over het uitblijven van een bepaalde overheidshandeling mag dit niet te wijten hebben aan zijn eigen nalatigheid.

4.2.1. Algemeen.

Zo eist de zorgvuldigheid dat de burger die zich klaagt over het uitblijven van een bepaalde overheidshandeling, dit niet te wijten mag hebben aan zijn eigen nalatigheid.

⁵³ R.v.St., De Vrieze, nr. 59.099, 17 april 1996; R.v.St., n.v. Belgian Oil Services, nr. 66.080, 25 april 1997.

⁵⁴ R.v.St., Poll, nr. 17.496, 11 maart 1976.

⁵⁵ R.v.St., Simon, nr. 23.593, 19 oktober 1983.

Een examinandus dient alles te doen wat van hem redelijkerwijze kan worden verwacht om op de hoogte te raken van hetgeen van hem voor het herexamen wordt verlangd.⁵⁶

Als reactie op de tendens tot het al te summier invullen van sollicitatieformulieren door kandidaten voor een benoeming of bevordering in een openbaar ambt, oordeelt de Raad van State dat een kandidaat die in zijn sollicitatieformulier alleen heeft vermeld dat hij drie jaar anciënniteit heeft, zo zijn aanspraken aan de benoemde overheid niet kenbaar gemaakt heeft.⁵⁷

Een kandidaat voor een vacante betrekking moet zelf vooraf nagaan wat de leeftijdsvereisten voor de toegang tot de betrekking zijn. Hij kan zich wat dat betreft, niet op het bestuur verlaten.⁵⁸

Wanneer blijkt dat de verzoekende partij in gebreke is gebleven de bewijzen van aankoop van de nodige deviezen vóór de monetaire koersschommeling in te dienen, ondanks herhaalde uitnodigingen vanwege de C.D.C.V. en verzoeker de desbetreffende kopieën van deviezenaankopen voor het eerst heeft neergelegd ter griffie van de Raad van State, dan ligt de verzoekende partij door haar eigen nalatigheid en onzorgvuldigheid in hoofdzaak aan de basis van de laattijdige beslissing van de C.D.C.V. Zij kan dan ook niet de verwerende partij ten laste leggen het zorgvuldigheidsbeginsel te hebben geschonden.⁵⁹

Een tuchtrechtelijk vervolgte persoon kan zelf de oorzaak van het uitblijven van een tuchtrechtelijk besluit zijn. De overheid is niet aansprakelijk voor obstructie, gebrek aan medewerking, traagheid,... van de betrokken ambtenaar.⁶⁰ Een verzoeker die verschillende uitstellen heeft gevraagd, heeft geen wettig belang de vertraging in te roepen als vernietigingsgrond.⁶¹

Aldus vond de Raad van State dat een termijn van zeventien maanden tussen de ontvangst van het tuchtstrafbesluit door de toeziende overheid en de goedkeuring ervan – wat in principe als “abnormaal” wordt beschouwd – niet onredelijk is gezien de verschillende stappen die door de ambtenaar in casu ondernomen waren bij de toeziende overheid en die niet tot doel hadden de zaak te verduidelijken.⁶²

⁵⁶ R.v.St., Oey, nr.26.747, 26 juni 1986.

⁵⁷ R.v.St., Odou, nr. 39.438, 21 mei 1992.

⁵⁸ R. v. St., Vos, nr. 29.053, 17 december 1987.

⁵⁹ R.v.St. nr. 39.776, 23 juni 1992.

⁶⁰ I. OPDEBEEK, “De redelijke termijn in tuchtzaken”, *T. Gem.* 1996, 63 en de aldaar aangehaalde rechtspraak: R.v.St., Beets, nr. 19.272, 21 september 1978; R.v.St., Stad Brussel, nr. 20.492, 1 juli 1980; R.v.St., Lostermans, nr. 22.899, 1 februari 1983; R.v.St., Nieuwwinkel, nr. 25.551, 2 juli 1985.

⁶¹ R.v.St., Nihard, nr. 26.180, 14 februari 1986.

⁶² R.v.St., Vits, nr. 27.449, 21 januari 1987; R.v.St., Vits, nr. 32.961, 6 september 1989.

Weliswaar mogen alle beroepsmogelijkheden die de wet biedt aangewend worden. Alleen mogen gebeurlijke vertragingen hieruit niet aan de overheid worden toegerekend. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de betrokkene vijf beroepen bij de Raad van State en minstens vijf vorderingen voor burgerlijke rechtbanken en hoven ingesteld heeft.⁶³

Uiteraard moet er een zekere band zijn tussen de onredelijke termijn die verlopen is en de vertragende gedragingen van de betrokkene: een jarenlange vertraging kan bijvoorbeeld niet verklaard worden door enkele tegenstrijdige verklaringen en de vraag een verhoor twee maanden uit te stellen.⁶⁴

4.2.2 Het niet (tijdig) doen gelden van rechten in een administratieve procedure (rechtsverwerking)

a. Algemeen.

Wie nalaat zijn rechten (tijdig) te doen gelden in de loop van de administratieve procedure, kan bezwaarlijk met goed gevolg een schending van die rechten voor de Raad van State aanklagen.⁶⁵

Een ambtenaar kan de laattijdigheid waarmee hij zijn kandidatuur voor een bevordering heeft ingediend wegens het feit dat hij te laat kennis zou hebben gekregen van de bevorderingsmogelijkheden, niet aan het bestuur wijten indien hij zelf heeft nagelaten zijn vakantieadres mee te delen.⁶⁶

Een kandidatuur voor een toewijzing van een concessie mag afgewezen worden wanneer die ingediend werd op een ogenblik dat het onderzoek en de besprekingen van de eerder ontvangen aanvragen op voorbereidend vlak zo goed als beëindigd zijn. Na een redelijke termijn mag de overheid er immers van uitgaan dat alle belanghebbenden hun kandidatuur ingediend hebben, zeker wanneer het om een niet eenvoudig en tijdrovend onderzoek gaat en de terreinen uit hun aard van groot economisch belang zijn.⁶⁷

Een inschrijver die het, na ontvangst van de in art. 46, §3 van het oude⁶⁸ K.B. 22 april 1977 bedoelde kennisgeving dat zijn offerte niet in aanmerking is genomen, niet nodig vindt om ondanks het bestaan van een specifieke regeling ter zake, binnen een redelijke termijn de gemotiveerde beslissing te vragen,

⁶³ R.v.St., Leenders, nr. 40.749, 16 oktober 1992.

⁶⁴ R.v.St., De Kesel, nr. 54.431, 10 juli 1995.

⁶⁵ R.v.St., 28 januari 1986, *J.T.*, 1989, 307-309, met noot D. LAGASSE; R.v.St., Van Bergen, nr. 30.300, 14 juni 1988.

⁶⁶ R.v.St., De Troy, nr. 22.510, 5 oktober 1982.

⁶⁷ R.v.St., nr. 48.082, 21 januari 1994.

⁶⁸ Er moet op gewezen worden dat de recente wetgeving inzake overheidsopdrachten een veel ruimere kennisgevingsverplichting omvat. Zie hierover M. BOES, "De wet op de overheidsopdrachten en het ruimere bestuursrecht", in J. HERBOTS (ed.), *Overheidsopdrachten. Een juridisch en economische benadering*, Brugge, die keure, 1997, 38-39.

kan bezwaarlijk een beroep doen, op de Wet Motivering Bestuurshandelingen om de schending van de formele motiveringsplicht aan te voeren op grond van het feit dat hij niet in kennis werd gesteld van de gemotiveerde beslissing. Het bestuur moet slechts kennis geven van de gemotiveerde beslissing nadat de teleurgestelde inschrijver om de gemotiveerde beslissing zelf verzocht heeft.⁶⁹

Zo oordeelde de Raad van State dat een teleurgestelde inschrijver op een openbare aanbesteding er zich slechts met vrucht over kan beklagen – zeker in een schorsingsprocedure, stellig nog in een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid - dat de kennisgeving van de gemotiveerde toewijzingsbeslissing hem werd onthouden wanneer hij aannemelijk maakt dat hij met bekwame spoed om die kennisgeving heeft gevraagd.⁷⁰

b. Het tijdig wraken van een partijdig ambtenaar.

Evenzo oordeelt de Raad van State dat de rechtzoekende zich, behoudens uitzonderlijke gevallen, niet meer op de persoonlijke partijdigheid van een ambtenaar kan beroepen, wanneer hij niet tijdig diens wraking heeft gevorderd.⁷¹

c. Het tijdig inroepen van een schending van het recht van verdediging in tuchtzaken.

Een burger dient tijdig een schending van zijn rechten van verdediging in te roepen in het kader van een tuchtprocedure. Alhoewel het recht van verdediging de openbare orde raakt, heeft de Raad van State in zijn rechtspraak reeds herhaalde malen geoordeeld dat dit uitgeschakeld kan worden door een ander algemeen rechtsbeginsel dat de openbare orde raakt: *fraus omnia corrumpit*. Als een vorm van bedrog wordt beschouwd dat een ambtenaar welbewust of met een verregaande graad van lichtzinnigheid (“*culpa lata dolo aequipatur*”) tijdens de procedure voor het bestuur nalaat de schending van zijn rechten van verdediging aan te klagen, om daarna, als het bestuur zijn beslissing heeft genomen, over de miskenning van zijn rechten te gaan klagen bij de Raad van State.⁷² Wel moet erop gewezen worden dat de Franstalige Vide Kamer deze denkpijpe niet genegen lijkt te zijn.⁷³

Zo was de Raad van oordeel dat een ambtenaar niet moet klagen dat hij niet door het bestuur is verwittigd dat hij het te zijnen laste aangelegde tuchtdossier met daarin gegevens betreffende een bijkomend onderzoek mocht komen

⁶⁹ R.v.St., nr. 40.933, 3 november 1992.

⁷⁰ R.v.St., n.v. Belgian Oil Services, nr. 66.080, 25 april 1997.

⁷¹ R.v.St., Dellaert, nr. 35.714, 23 oktober 1990.

⁷² R.v.St., 28 januari 1986, *J.T.*, 1989, 307-309, met noot D. LAGASSE; I. OPDEBEEK, “Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen”, in I. OPDEBEEK (ed.), *o.c.*, 80-82.

⁷³ I. OPDEBEEK, *l.c.*, 81.

inzien, indien blijkt dat hij er in de loop van de administratieve procedure op de hoogte van was dat het bijkomend onderzoek was afgelopen en dat zijn tuchtdossier met bijkomende gegevens moest zijn aangevuld, en noch hij noch zijn raadsman er zich in de loop van die procedure over hebben beklaagd dat zij het dossier met de bijkomende gegevens niet hebben kunnen inkijken.⁷⁴

Een ambtenaar kan er zich niet over beklagen dat hij niet werd opgeroepen, wanneer diens oproepingsbrief naar zijn thuisadres, waar hij in die periode woonde en dat hijzelf had opgegeven, gezonden was en zonder resultaat werd aangeboden. De overheid kan zonder de rechten van verdediging te schenden uit de afwezigheid van de betrokken ambtenaar afleiden dat hij zonder wettige redenen weigerde die oproepingen te beantwoorden, inzonderheid wanneer de ambtenaar niet beweert dat hij zich door zijn gezondheidstoestand onmogelijk kon verplaatsen.⁷⁵

Wanneer een leerling tot driemaal toe door de directeur van de instelling werd ontvangen, hij vanaf het eerste onderhoud werd gewaarschuwd dat zijn wegzending zou worden gevraagd als hij zijn gedrag niet aanpaste, hij eveneens op de hoogte was gebracht van de klachten van leraren en leerlingen over hem, hij door de schepenen was verwittigd dat de directeur van de academie een rapport bij het college van burgemeester en schepenen zou indienen en deze verwittiging slechts kon worden begrepen als de aankondiging van het voornemen van de schepenen om bij het college een voorstel tot wegzending aanhangig te maken, ertussen de datum waarop de leerling deze verwittiging heeft ontvangen en de dag waarop de beslissing tot wegzending werd genomen ruimschoots voldoende termijn is verlopen om de leerling toe te laten kennis te nemen van het dossier, dan kan het middel ontleend aan de schending van de rechten van de verdediging niet gegrond zijn. De leerling kan zich immers niet beroepen op zijn eigen nalatigheid om staande te houden dat hij niet in de gelegenheid was gesteld om zich te verdedigen.⁷⁶

Wie voor een bestuursorgaan verschijnt wordt verwacht direct zichtbare administratiefrechtelijke bezwaren kenbaar te maken, zodat het bestuur niet de indruk krijgt dat deze persoon over die bezwaren heenstapt.⁷⁷ Een ambtenaar kan dan ook niet voor het eerst voor de Raad van State inroepen dat hij een onvoldoende nauwkeurige kennis had van de ten laste gelegde feiten⁷⁸, dat de feiten niet bestaan⁷⁹, dat het tuchtdossier onvolledig was⁸⁰, dat een advies

⁷⁴ R.v.St., Van Bergen, nr. 30.300, 14 juni 1988.

⁷⁵ R.v.St., nr. 27.449, 21 januari 1987.

⁷⁶ R.v.St. nr. 43.596, 30 juni 1993.

⁷⁷ R.v.St., Vroonen, nr. 28.248, 26 juni 1987; R.v.St., Renard, nr. 32.036, 21 februari 1989.

⁷⁸ R. v. St., Van Hecke, nr. 26.966, 1 oktober 1986.

⁷⁹ R.v.St., Plumet, nr. 32.127, 3 maart 1989; R.v.St., Flasse, nr. 32.128, 3 maart 1989.

⁸⁰ R. v. St., Berodes, nr. 17.499, 11 maart 1976; R. v. St., Jacquart, nr. 28.448, 15 september 1987; R.v.St., Van Bergen, nr. 30.300, 14 juni 1988; R. v. St., Van Der Smessen, nr. 33.860, 23 januari 1990.

onwettig was⁸¹, dat de tuchtoverheid partijdig was⁸². Een ambtenaar die geen uitstel heeft gevraagd om zijn verweer beter voor te bereiden mag later niet meer aanvoeren dat hij onvoldoende tijd heeft gekregen.⁸³ De betrokken ambtenaar moet een excuus hebben voor de schending: de vrees de tuchtoverheid te mishagen is er zo een.⁸⁴

Met kritiek op de door de overheid gevolgde procedure wordt geen rekening gehouden wanneer de betrokkene de gelegenheid had dit voor te leggen aan de raad van beroep.⁸⁵

d. Zorgvuldig handelen in het kader van de Wet Motivering Bestuurshandelingen.

Sinds de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten “eenzijdige bestuurshandelingen met individuele strekking” in principe uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Een inbreuk hierop zal evenwel niet automatisch leiden tot vernietiging van de bestuurshandeling – aldus vaste rechtspraak van de Raad van State – wanneer de bestuurde hierdoor niet in zijn belangen werd geschaad⁸⁶. Dit laatste is het geval wanneer de betrokkene de motieven kende en zich hiertegen had kunnen verweren, ondanks het ontbreken van de formele motivering.⁸⁷ Zodoende hanteert de Raad van State dienaangaande de doelgerichte benadering: wanneer het doel van de Wet Motivering Bestuurshandelingen bereikt werd, is er geen belangenschade.⁸⁸

⁸¹ R. v. St., Vroonen, nr. 28.248, 26 juni 1987.

⁸² R.v.St., Meulepas, nr. 14.832, 22 juni 1971; R.v.St., 28 januari 1986, *J.T.*, 1989, 307-309, met noot D. LAGASSE.

⁸³ R.v.St., Bossier, nr. 5.180, 4 oktober 1957.

⁸⁴ R. v. St., Vroonen, nr. 28.248, 26 juni 1987.

⁸⁵ R.v.St., nr. 26.033, 8 januari 1986.

⁸⁶ A. COOLSAET en I. OPDEBEEK, *o.c.*, 303; D. MAREEN, “Kan een schending van de uitdrukkelijke motiveringswet alleen tot vernietiging leiden als de verzoekende partij daar belang bij heeft?”, *T.B.P.*, 1993, 488 en 569; A. VAN MENSEL, “De uitdrukkelijke motiveringsplicht”, in *De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1996-97, Gent, Mys & Breesch, 1997, 203, 246 e.v.

⁸⁷ R.v.St., n.v. Security Mediation Company, nr. 39.152, 2 april 1992; R.v.St., Dekkers, nr. 40.478, 24 september 1992; R.v.St., n.v. Smet-Jet, nr. 41.884, 4 februari 1993; R.v.St., Vandevelde, nr. 42.968, 17 mei 1993; R.v.St., n.v. Inter-Construct, nr. 46.175, 22 februari 1994; R.v.St., Parmentier, nr. 62.190, 2 oktober 1996; R.v.St., Aertssen, nr. 69.645, 18 november 1997.

⁸⁸ R.v.St., Halluent, nr. 40.442, 22 september 1992; R.v.St., Scheire, nr. 40.739, 13 oktober 1992; R.v.St., Verschaffel, nr. 40.989, 10 november 1992; R.v.St., nr. 40.989, 10 november 1992; R.v.St., Decavele, nr. 43.241, 8 juni 1993; R.v.St., Staelens, nr. 52.972, 18 april 1995; R.v.St., Van Den Bergh, nr. 54.022, 26 juni 1995; R.v.St., Lafaut, nr. 56.028, 25 oktober 1995; R.v.St., Delacauw, nr. 56.208, 13 november 1995; R.v.St., Verbelen, nr. 59.052, 15 april 1996; R.v.St., Lebon, nr. 60.103, 12 juni 1996; R.v.St., Loeman, nr. 62.067, 1 oktober 1996; R.v.St., Verlinde, nr. 72.292, 9 maart 1998.

In het arrest Scheire⁸⁹ oordeelde de Raad dat “als de bestreden beslissing vernietigd moet worden omdat de verplichting tot formele motivering niet nageleefd is, dat per veronderstelling zo is omdat ten gevolge van die niet-naleving de verzoekende partij zich niet naar behoren heeft kunnen verdedigen tegen de motieven die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen; een beslissing vernietigen wegens schending van de formele motiveringsplicht terwijl de verzoekende partij in weerwil van die schending op een passende wijze in staat is geweest haar oordeel over de deugdelijkheid van de motieven van de beslissing aan de bevoegde overheid voor te leggen is immers zinledig; binnen het raam van het administratieve contentieux is ten opzichte van degene die bij een bestuurshandeling betrokken is, de zin van de formele motivering immers hem een zodanig inzicht te verschaffen in de motieven van de handeling dat hij in staat is terdege te oordelen of het zin heeft zich tegen de handeling te verweren met de middelen die het recht hem verschaft.”

De bestuurde die kennis had van de motieven en nalaat zich te verdedigen tegen die motieven kan met andere woorden geen beroep meer doen op art. 2 Wet Motivering Bestuurshandelingen.

Dat de bestuurde kennis had van de motieven kan afgeleid worden uit de manier waarop hij zijn verweer voerde voor de Raad van State of uit het administratief dossier.⁹⁰

e. Art. 3 Wet 27 mei 1870 houdende vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten inzake onteigening ten algemene nutte.

Art. 3 van de wet van 27 mei 1870 luidt als volgt: “Dans les communes sur le territoire desquelles s’étendent les travaux, le ployet sera déposé, pendant quinze jours, à la maison communale. Les propriétaires des immeubles compris dans le périmètre des terrains à exproprier seront avertis, par écrit, individuellement à domicile, du dépôt sera, en outre, affichée et publiée dans la forme utilisée pour les publications officielles. Il sera justifié de l’accomplissement de ces formalités par un certificat du collège des bourgmestre et échevins. Les formalités qui précèdent sont prescrites à peine de nullité. Toutefois, le défaut d’avertissement n’entraînera la nullité qu’à l’égard des propriétaires non avertis.”

Aldus moeten in het kader van de “gewone” onteigeningsprocedure van de wet van 27 mei 1870 de eigenaars van de onteigende gronden schriftelijk, afzonderlijk en in hun woning in kennis worden gesteld van het ontwerp. De vervulling van deze formaliteiten moet door een attest van het college en burgemeester worden vastgesteld.

⁸⁹ R.v.St., Scheire, nr. 40.739, 13 oktober 1992.

⁹⁰ Zie heirover meer in A. COOLSAET en I. OPDEBEEK, *o.c.*, 305.

Alhoewel het vierde lid bepaalt dat voormelde formaliteiten in verhouding tot de niet aangeschreven eigenaars op straffe van nietigheid voorgeschreven zijn, is de gevestigde rechtspraak van oordeel zijn dat het verzuim kennis te geven geen nietigheid tot gevolg heeft als de eigenaar toch kennis had van de voorgenomen onteigening en een bezwaar had kunnen indienen.⁹¹

f. Rechtsverwerking.

We zouden voormelde toepassingen evengoed behandeld kunnen hebben vanuit de figuur van de rechtsverwerking. Rechtsverwerking is het geheel of gedeeltelijk verlies van een recht door gedragingen van de rechtzoekende zelf, omdat het verder uitoefenen ervan strijdig is met de houding die men voorheen ingenomen heeft.⁹²

Hoewel de rechtsverwerking in de rechtsleer bijna uitsluitend besproken is vanuit het standpunt van het privaatrecht mogen we niet over het hoofd zien dat haar toepassingsgebied zich ook tot het publiekrecht uitstrekt. Ook voor het administratief recht heeft zij haar relevantie.⁹³

Vinden we deze figuur niet uitdrukkelijk terug in de rechtspraak van de Raad van State, dan is ze er toch impliciet in aanwezig. Getuige daarvan bovenvermelde toepassingen.

De kritiek die we in sommige rechtsleer terugvinden als zou de verschillende rechtspositie en doelgerichtheid tussen burger en bestuur een hinderpaal uitmaken om de rechtsverwerking op het administratief recht toe te passen is onbegrijpelijk aangezien de zorgvuldigheid zich aan eenieder in principe opdringt ongeacht de rechtspositie of belangenbehartiging. Ons inziens lijkt het dan ook verdedigbaar dat de burger een recht kan hebben verwerkt in deze of gene zin wegens een bepaalde gedraging die in strijd is met de eisen van zorgvuldigheid.

4.3. Bedrog.

Een eerste toepassing hebben we reeds aangehaald in de bespreking van het tijdig inroepen van een schending van het recht van verdediging.

Daarnaast kunnen we nog twee toepassingen terugvinden in de rechtspraak van de Raad van State.

⁹¹ M. BOES, "Administratiefrechtelijke problemen bij onteigening" in JURA FALCONIS (ed.), *De onteigening ten algemene nutte*, Leuven, Jura Falconis Libri, 1996, 35-36.

⁹² P. VAN OMMESLAGHE, "Rechtsverwerking en afstand van recht", *T.P.R.*, 1980, 735; M. VAN DAMME, "De rechtsverwerking in het administratief recht", in *Liber amicorum E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 363-371.

⁹³ M. VAN DAMME, *l.c.*, 363-371.

4.3.1. *Het niet-onderkennen van onregelmatige bestuurshandelingen.*

De Raad van State was reeds herhaalde malen van oordeel dat een burger de bescherming, geboden door het principe dat rechtsverlenende beslissingen maar binnen een beperkte termijn kunnen worden ingetrokken, niet verdient indien de betrokken beslissing in zijn ogen als zo grof onregelmatig of onmiskenbaar onwettig had moeten voorkomen dat hij ze onmogelijk voor ernstig kon nemen.⁹⁴ Hij kan zich niet verstoppen achter het “*privilège du préalable*”.⁹⁵ De onregelmatigheid niet onderkennen staat volgens sommigen gelijk aan bedrog.⁹⁶

De Raad van State oordeelde dan ook dat een ambtenaar, aangezien hij niet onwetend kon zijn van het feit dat hij de reglementair gestelde voorwaarden niet vervulde om terug in dienst te worden opgenomen, niet op batige wijze kon opkomen tegen de intrekking van het weer in dienst nemen, nadat hij in strijd met alle reglementaire bepalingen weer in dienst genomen was.⁹⁷

De toekenning van het brevet van kandidaat-politiecommissaris aan een persoon die willens en wetens in strijd met de geldende reglementering meer dan driemaal aan het daartoe georganiseerde examen heeft deelgenomen, moet voor niet bestaande worden gehouden, daar er een bedrieglijke handeling van de betrokkene aan de grondslag ligt.⁹⁸

De grove nalatigheid moet van die aard zijn dat zij door ieder persoon met enige ontwikkeling zonder meer kan vastgesteld worden.⁹⁹ Wanneer de onregelmatigheid pas door een arrest van de Raad van State aan het licht kwam¹⁰⁰ of de overheid twee interpretaties aan zijn eigen handeling geeft¹⁰¹, is er geen sprake van een grove onregelmatigheid of een onmiskenbare onwettigheid die de burger had moeten onderkennen.

4.3.2. *Met bedrog gelijk te stellen nalatigheid.*

Bewuste, grove en voortdurende nalatigheid vanwege de burger moet met bedrog gelijkgesteld worden.¹⁰²

⁹⁴ R.v.St., Dilien, nr. 4.195, 29 maart 1955; R.v.St., De Swert, nr. 20.222, 26 maart 1980; R.v.St., De Ridder, nr. 20.372, 30 mei 1980; R.v.St., Dhert, nr. 20.914, 29 januari 1981; R.v.St., De Bondt, nr. 21.024, 13 maart 1981; R.v.St., De Ridder, nr. 23.586, 18 oktober 1983; R.v.St., De Vlieger, nr. 28.672, 10 november 1988.

⁹⁵ M. VAN DAMME, “Goede trouw van burger en bestuur”, *R.W.*, 1989-90, 1111.

⁹⁶ J. BORRET, auditoraatsverslag R.v.St., De Ridder, nr. 20.372, 30 mei 1980, *T.B.P.*, 1981, 251.

⁹⁷ R.v.St., Dilien, nr. 4.195, 29 maart 1955.

⁹⁸ R.v.St., Gistelincq, nr. 29.879, 26 april 1988.

⁹⁹ R.v.St., De Swert, nr. 20.000, 26 maart 1980.

¹⁰⁰ R.v.St., De Swert, nr. 20.000, 26 maart 1980.

¹⁰¹ R.v.St., Chamart, nr.14.445, 14 januari 1971.

¹⁰² M. VAN DAMME, *l.c.*, 1111.

Niemand kan bijvoorbeeld, wat ook de opleiding moge zijn die men gekregen heeft, oprecht geloven dat een ministerieel besluit dat een personeelslid wegens ziekte zonder beperking in duur in disponibiliteit stelt, voor dat personeelslid een vrijkaart oplevert om, gezond en wel, een wachtgeld te blijven ontvangen zonder te werken. Dat de overheid hem vergeet aan te manen medische attesten in te zenden of nalaat hem op te roepen voor de jaarlijkse gezondheidscontrole is voor de betrokkene geen verschoning.¹⁰³

4.4. Art. 1382 B.W.

Door de talrijke inkt die over de overheidsaansprakelijkheid reeds gevloeid is, zou men haast vergeten dat de burger verplicht is art. 1382 B.W. na te leven ten opzichte van de overheid. Het is dan aan de overheid fout, schade en oorzakelijk verband aan te tonen.

4.5.. Het op een behoorlijke wijze recht zoeken voor de administratieve rechter?

Wanneer het uiteindelijk tot een conflict tussen de burger en de overheid komt dat door een rechter beslecht moet worden, zal de burger in de procesgang uiteraard de nodige zorgvuldigheid aan de dag moeten leggen. Dit mag evenwel niet als een “beginsel van behoorlijk burgerschap” aanzien worden. We betreden hier immers het domein van de rechtspraak. Net zoals de overheid in zijn relatie tot de burger de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet naleven en de burger in zijn relatie tot de overheid het zorgvuldigheidsbeginsel, zal wanneer het om een jurisdictionele rechtshandeling gaat de rechter zich door de beginselen van behoorlijke rechtsbedeling moeten laten leiden en de burger door wat we “beginselen van behoorlijk recht zoeken” kunnen noemen.

Alhoewel we het in dit artikel hebben over de relatie burger-overheid - zodat de zorgvuldigheid volgens dewelke de burger moet handelen wanneer hij in een procesgang met de overheid terechtkomt hier strikt genomen niet behandeld dient te worden- zouden we toch graag kort willen ingaan op enkele gevallen die terug te vinden zijn in de rechtspraak van de Raad van State en soms ten onrechte door de rechtsleer onder de noemer “beginselen van behoorlijk bestuur” gecatalogeerd worden.

4.5.1. In de loop van de procedure volgehouden vertoon van gemis aan belangstelling.

De burger moet in een procedure voor de Raad van State de procedureregels met zorgvuldigheid in acht nemen. Hij moet de hem geboden mogelijkheden

¹⁰³ R.v.St., Maes, nr. 24.673, 21 september 1984.

zijn standpunten duidelijk te maken aangrijpen. Anders verstoort hij een behoorlijk verloop van het proces.¹⁰⁴

Gevestigde rechtspraak van de Raad van State strafte de passiviteit van de rechtzoekende burger af via de vereiste van een actueel belang¹⁰⁵: het in de loop van de procedure volgehouden gemis aan belangstelling voor de behandeling van zijn beroep door de rechter doet vermoeden dat hij niet langer belang heeft bij het beroep, dat dan ook als onontvankelijk beschouwd wordt¹⁰⁶.

Heel wat rechtsleer leek het hier moeilijk mee te hebben. Enerzijds omdat het recht zich tot de rechter te wenden een grondrecht is. Anderzijds omdat het niet echt logisch lijkt dat in een inquisitoriale procedure als die van de Raad van State de lijdelijkheid van de verzoeker bestraft wordt.¹⁰⁷

De wetgever maakte evenwel een eind aan elke discussie. Art. 21, 2° lid R.v.St.-wet, vervangen bij de wet van 17 oktober 1990 en gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, werd bij art. 5 van de Wet van 25 mei 1999¹⁰⁸ vervangen door de volgende bepaling: “Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memorie van wederantwoord of van de aanvullende memorie niet eerbiedigt, doet de afdeling, nadat de partijen die daarom verzocht hebben gehoord zijn, zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.”

In art. 21 werd als zesde lid de bepaling ingevoegd¹⁰⁹ dat “ten aanzien van de verzoekende partij een vermoeden van afstand van geding geldt wanneer zij, binnen een termijn van 30 dagen die ingaat met de betekening van het verslag van de auditeur waarin de verwerping of onontvankelijkheid van het beroep wordt voorgesteld, geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient”.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat onder geen beding een excuus voor het niet of het niet tijdig insturen van een memorie wordt aanvaard.¹¹⁰

¹⁰⁴ M. VAN DAMME, *l.c.*, 1198.

¹⁰⁵ *Ibid.*, 1198.

¹⁰⁶ R.v.St., Fraiture, nr. 19.093, 27 juni 1978; R.v.St., De Wijngaert, nr. 19.289, 28 november 1978; R.v.St., Vyncke, nr. 19.546, 3 april 1979; R.v.St., nr. 22.183, 6 april 1982, *R.W.* 1982-83, 637, noot W. LAMBRECHTS; R.v.St., nr. 25.482, 18 juni 1985 onuitg.; R.v.St., nr. 25.974, 17 december 1985; R.v.St., nr. 26.611, 5 juni 1986, *T. Aann.* 1991, 222, noot ;R.v.St., Stad Aarschot, nr. 32.646, 25 mei 1989; R.v.St., Van den Broeck, nr. 32.655, 30 mei 1989; R.v.St., Hofer, nr. 32.766, 20 juni 1989; R.v.St., Alaerts, nr. 32.862, 20 juni 1989.

¹⁰⁷ F. MEERSSCHAUT, *l.c.*, 1497.

¹⁰⁸ *B.S.* 22 juni 1999.

¹⁰⁹ Wet 17 oktober 1990, *B.S.* 13 november 1990.

¹¹⁰ R.v.St., nr. 38.199, 26 november 1991; R.v.St., nr. 41.780, 26 januari 1993; R.v.St., nr. 43.238, 8 juni 1993; R.v.St., nr. 53.941, 22 juni 1995.

Enkel door overmacht aan te tonen kan men aan de “guillotine” van art. 21 ontsnappen.¹¹¹

*4.5.2. Zich tot de rechter wenden uit rancune of als pressiemiddel.*¹¹²

In het administratief recht vinden we geen vordering wegens “tergend en roekeloos geding” terug. Dat neemt niet weg dat ook in het administratief recht het proces gebruikt wordt voor doelen die niet bepaald met geschillenbeslechting te maken hebben.

Zo kan men een annulatieberoep instellen bij de Raad van State met als enige doel het benoemingspatroon van de overheid te verstoren.

Een ambtenaar kan in een annulatieberoep dat een aantal benoemingen tot voorwerp heeft, een middel zien om van de overheid een benoeming voor zichzelf af te dwingen in ruil voor afstand van geding.

Een beroep louter uit rancune ingesteld houdt misbruik van procesrecht in, net zoals het zich tot de rechter wenden als pressiemiddel.

4.5.3. Speculatieve beroepen.

De verzoeker dient er zich van te onthouden beroepen in te stellen die gebaseerd zijn op gezochte of niet gestoffeerde bezwaren en m.b.t. welke verzoeker eventueel erop kan speculeren dat die bezwaren alsnog als ontvankelijke rechtsmiddelen zullen kunnen doorgaan, bij gebreke aan andere, beter onderbouwde bezwaren.¹¹³

4.5.4. De ontvankelijkheid van een beroep voor de Raad van State wat de termijn betreft.

a. Bekendmaking, betekening, feitelijke kennis.

Er is een duidelijke tendens in de rechtspraak van de Raad van State van de afgelopen twee decennia die een steeds hogere eis tot waakzaamheid van de verzoeker veronderstelt om tijdig voor zijn rechten op te komen. Moet een beslissing bekendgemaakt of betekend worden door de overheid, dan hangt alles af van de houding van die overheid of en wanneer de beroepstermijn

¹¹¹ R.v.St. nr. 40.425, 22 september 1992; R.v.St. nr. 40.757, 19 oktober 1992; R.v.St. nr. 43.041, 19 mei 1993; R.v.St. nr. 48.624, 13 juli 1994, *P.&B.* 1994, 139, noot D. LINDEMANS en P. PLOVIE.

¹¹² W. VAN DAMME, *l.c.*, 1117.

¹¹³ R.v.St., Gemeenteraadsverkiezing Gavere, nr. 32.526, 9 mei 1989; R.v.St., Gemeenteraadsverkiezing Maaseik, nr. 32.528, 9 mei 1989.

ingaat. Bestaat er geen enkele verplichting tot bekendmaking of betekening, dan zal er een plicht tot waakzaamheid rusten op de burger.¹¹⁴

Zo kan een persoon niet volhouden dat de weigering van zijn laattijdige inschrijving voor deelname aan een bevorderingsexamen te wijten is aan een onbehoorlijke kennisgeving van de vacature wanneer hijzelf heeft nagelaten daarnaar te informeren, hetgeen redelijkerwijze van hem mocht worden verwacht.¹¹⁵

Evenzo zal een burger die op de hoogte is van het bestaan van een beslissing, binnen een redelijke termijn stappen moeten ondernemen om kennis te krijgen van de (inhoud van de) beslissing. Het is aan de verzoeker te bewijzen dat hij tijdig stappen ondernomen heeft. Twijfel wordt tegen hem uitgelegd.¹¹⁶

Het is bijvoorbeeld gevestigde rechtspraak dat de zorgvuldigheidsplicht een persoon, wanneer hij vaststelt dat op een naburig perceel werken in uitvoering zijn waarvoor kennelijk een bouwvergunning is vereist, gebiedt binnen een redelijke termijn kennis te nemen van de ter plaatse aangeplakte mededeling en gebruik te maken van het hem gewaarborgde recht op inzage van de afgegeven bouwvergunning, eerder dan te rekenen op een optreden van het bestuur en voort te gaan op een overtuiging die op geen enkel concreet gegeven berust.¹¹⁷

¹¹⁴ Zie o.a. R.v.St., n.v. Baeck Marine, nr. 42.701, 27 april 1993; R.v.St., n.v. Ballast Nedam Groep, nr. 43.933, 7 september 1993; J. BAERT, "Enkele aspecten van de termijn om een annulatie- of schorsingsberoep in te stellen bij de Raad van State", *T. Gem.* 1996, 120; J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *Raad van State. Afdeling Administratie – 2. Ontvankelijkheid*, Brugge, die keure, 1996, 442.

¹¹⁵ R.v.St., Mersch, nr. 32.320, 24 maart 1989.

¹¹⁶ J. BAERT, *l.c.*, 121.

¹¹⁷ R.v.St., De Graeve, nr. 20.854 tot 20.857, 13 januari 1981; R.v.St., Veeckman, nr. 22.270, 18 mei 1982, *T.B.P.*, 1983, 68; R.v.St., Piron, nr. 23.019, 11 maart 1983; R.v.St., Van De Walle, nr. 25.570, 25 april 1985; R.v.St., Tielemans, nr. 26.372, 18 april 1986; R.v.St., Michiels, nr. 29.196, 22 januari 1988; R.v.St., Toubhant, nr. 29.998, 5 mei 1988; R.v.St., Nica e.a., nr. 30.095, 19 mei 1988; R.v.St., Stoobant, nr. 31.495, 1 december 1988; R.v.St., nr. 31.539, 1 december 1988; R.v.St., De Swaef, nr. 33.129, 5 oktober 1989; R.v.St., Christiaens, nr. 36.076, 20 december 1990; R.v.St., nr. 36.208, 10 januari 1991; R.v.St. nr. 36.771, 28 maart 1991; R.v.St., nr. 39.061, 26 maart 1992; R.v.St., nr. 40.971, 5 november 1992; R.v.St., nr. 42.249, 11 maart 1993, *T.M.R.* 1994 (verkort), 129; R.v.St., nr. 43.268, 10 juni 1993; R.v.St., nr. 54.008, 23 juni 1995, *Amén.* 1995, 265, noot Paques, M.; R.v.St., Kuhne, nr. 56.742, 7 december 1995; R.v.St., Sermeus, nr. 65.290, 18 maart 1997; R.v.St., Vervoort, nr. 72.989, 3 april 1998; R.v.St., De Temmerman, nr. 73.913, 27 mei 1998; R.v.St., Van Den Bril, nr. 75.067, 14 juli 1998; R.v.St. nr. 75.781, 16 september 1998, *T. Gem.*, 2000, 105; R.v.St., Van Heule, nr. 77.206, 25 november 1998; R.v.St., Van Mol, nr. 77.367, 3 december 1998; R.v.St., Degroote, nr. 80.320, 19 mei 1999; R.v.St., Kiebouns, nr. 80.541, 31 mei 1999; R.v.St., Vandoorne, nr. 80.886, 11 juni 1999; R.v.St., Lapage, nr. 81.367, 28 juni 1999; R.v.St., De Ryck, nr. 81.424, 29 juni 1999; R.v.St., Peters, nr. 82.014, 9 augustus 1999; R.v.St., Brouwers, nr. 82.375, 22 september 1999; R.v.St., Della Faille d'Huyse, nr. 83.778, 1 december 1999; R.v.St., Van Laere, nr. 86.761, 11 april 2000; R.v.St., Bogaerts, nr. 86.761, 11 april, 2000; R.v.St., Fauconnier, nr. 86.920, 26 april 2000; R.v.St., Verheyen, nr. 87.880, 7 juni 2000; J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *o.c.*, 444-449; D. LAGASSE, "Le délai de recours en annulation d'un permis de bâtir ou de lotir", *Amén.*, 1987, 66-71.

Dit wil evenwel nog niet zeggen dat uit het feit dat een verzoeker “vlak tegenover het project” woont en waarvan de pers hem het bestaan ter kennis heeft gebracht voordat de vergunning werd toegekend, kan worden afgeleid dat hij nalatig is geweest door niet onmiddellijk informatie bij de stad te hebben ingewonnen. Niemand is immers verplicht dagelijks te zoeken in de pers naar situaties die hem aanbelangen.¹¹⁸

Ook een kandidaat voor een tijdelijke aanstelling in het gemeenschapsonderwijs zal binnen de kortst mogelijke tijd op nadere informatie moeten uitgaan om aanstellingen op het spoor te komen die met schending van zijn voorrang gegeven zijn. Kan de verzoeker niet aannemelijk maken dat hij dat met bekwame spoed heeft gedaan, dan wordt zijn beroep verworpen. Dezelfde redenering wordt gevolgd wanneer de verzoeker te lang wachtte om een beroep in te stellen: zo kan een leraar bijvoorbeeld geen twee jaar onwetend zijn over de vaste benoeming van een collega die dezelfde vakken aan dezelfde onderwijsinstelling geeft.¹¹⁹

Een verzoeker die tijdig getracht heeft informatie in te winnen over mogelijke beslissingen heeft zijn waakzaamheidsplicht nagekomen. De beroepstermijn gaat dan in op het ogenblik dat het voor de verzoeker het best uitkomt aangezien het ogenblik niet bewezen kan worden waarop hij voldoende kennis van de inhoud van de beslissing had.¹²⁰

Zeer recent is er zelfs een nog verdergaande tendens waar te nemen: de draagwijdte van de waakzaamheidsplicht van de burger zou zelfs buiten de feitelijke kennis reiken met als gevolg dat de beroepstermijn vroeger begint te lopen.¹²¹ Bijgevolg zou de burger van zodra hij het minste vermoeden van het bestaan van een overheidshandeling heeft, de mededeling ervan moeten vragen. Ook in de gevallen dat de beslissing bekendgemaakt of hem betekend moet worden.¹²²

De Raad van State besliste in het arrest Van Buggenhout¹²³ dat, hoewel de gemeentereglementen slechts van kracht worden na de bekendmaking ervan, bij wijze van omroeping en aanplakking, de overhandiging van een exemplaar van het reglement aan de verzoeker een efficiëntere manier is om hem er kennis van te geven en dat deze overhandiging de beroepstermijn tegen het besluit doet lopen.

¹¹⁸ R.v.St., nr. 45.854, 28 januari 1994.

¹¹⁹ R.v.St., Dhont en Matthijs, nr. 42.639, 22 april 1993.

¹²⁰ J. BAERT, *l.c.*, 121-122.

¹²¹ J. BAERT, *l.c.*, 122.

¹²² J. BAERT, *l.c.*, 122-123.

¹²³ R.v.St., Van Buggenhout, nr. 34.281, 6 maart 1990, *A.P.M.*, 1990 (weergave), 41; *T.B.P.*, 1991 (weergave), 136; *T. Gem.*, 1990 (weergave), 388.

In het arrest Ramaekers¹²⁴ was de Raad van oordeel dat, aangezien het administratief statuut van het personeel van de gemeente een reglementair of verordenend karakter heeft, het bekendgemaakt moet worden conform art. 102 Gemeentewet om overeenkomstig art. 129 G.W. verbindend te zijn, met name door omroeping of aanplakking. Een reeds in dienst zijnde en dus persoonlijk bij het gemeentebestuur bekend lid van het gemeentepersoneel kan er zich evenwel niet over beklagen dat het bestuur, eerder dan gebruik te maken van de veel minder efficiënte, onpersoonlijke manier van bekendmaking die de aanplakking of de omroeping is, het hem mogelijk heeft gemaakt op de hoogte te komen van de inhoud van zijn statuut door hem de kans te geven persoonlijk een exemplaar van het statuut in handen te krijgen. Het bewijs dat de verzoeker in staat werd gesteld op de hoogte te komen van zijn statuut wordt stellig geleverd door de ondertekening voor ontvangst van het statuut. Wanneer die ondertekening evenwel niet werd vereist, mag, in het raam van de afweging van de pure ontkenning van verzoeker en de door stukken ondersteunde bewering van de tegenpartij dat de verzoeker het statuut wel degelijk heeft afgehaald en rekening houdend met de uit het dossier blijkende bijzondere interesse van de verzoeker, bewijskracht worden toegekend aan de door het bestuur eenzijdig opgemaakte en door de verzoeker niet van valsheid betichte nota waarop vermeld is dat de verzoeker het statuut heeft afgehaald.

In het arrest p.v.b.a. Unibel¹²⁵ werd gesteld dat wanneer werd nagelaten het ministerieel besluit tot schorsing van de uitbating van een steenberg ter kennis te brengen aan de uitbater, deze laatste toch niet vrijgesteld is van de normale verplichting al het nodige te doen dat door de rechtszekerheid wordt opgelegd, op grond waarvan ook de korte termijn om beroep aan te tekenen bij de Raad van State kan worden verantwoord. De verzoeker zou voldoende op de hoogte geweest zijn van het bestaan van een schorsingsbeslissing en zou al te lijdzaam hebben toegekeken.

In het arrest Roggeman¹²⁶ vinden we de stelling terug dat een kandidaat voor een benoeming met het instellen van een annulatieberoep niet zonder beperking in de tijd kan wachten tot de benoeming bekendgemaakt of betekend wordt.

In het arrest Ampe¹²⁷ werd aangenomen dat, ook al betwist de tegenpartij niet dat verzoeker, die zelf kandidaat was voor benoeming tot directeur, nooit mededeling heeft gekregen van de benoemingsbeslissing, dit nog niet betekent dat zonder meer kan worden aangenomen dat een kandidaat voor benoeming met het instellen van een annulatieberoep zonder enige beperking in de tijd wacht tot de benoeming hem betekend of bekendgemaakt is. Het zou vanwege een kandidaat, die ernstig kan of moet vermoeden dat een benoeming heeft

¹²⁴ R.v.St., Ramaekers, nr. 47.783, 7 juni 1994.

¹²⁵ R.v.St., p.v.b.a., Unibel, nr. 39.169, 3 april 1992.

¹²⁶ R.v.St., Roggeman, nr. 40.610, 6 oktober 1992.

¹²⁷ R.v.St., Ampe, nr. 46.115, 15 februari 1994.

plaatsgehad, onredelijk zijn geen pogingen aan te wenden om, met name door zijn recht op benoeming te doen gelden, te weten te komen of dit inderdaad het geval is en zo ja, wie benoemd is. Een dergelijk gedrag betrokken op het instellen van een annulatieberoep des te onaantvaardbaarder omdat de termijn voor het instellen van dat beroep in het belang van de rechtszekerheid opzettelijk kort is gehouden.

b. Stuiting van de beroepstermijn bij bezwaar bij de toeziende overheid in het kader van het algemeen toezicht.

Dat de termijn om een beroep tegen een akte van een onder toezicht staande overheid in te dienen bij de Raad van State gestuit¹²⁸ wordt door een bezwaarschrift bij de toeziende overheid om de schorsing of vernietiging te verkrijgen, is van bij het ontstaan van de Raad van State vaste rechtspraak.¹²⁹

¹²⁸ Het gaat niet om een schorsing maar om een stuiting (R.v.St., Roberti de Winghi, nr. 26.947, 1 oktober 1986; BAERT, J. en DEBERSAQUES, G., *o.c.*, 455-463).

¹²⁹ R.v.St., Wyns, nr. 421, 30 juni 1950; R.v.St., Pinte, nr. 575, 20 november 1950; R.v.St., Cheppe, nr. 636, 22 november 1950; R.v.St., Bourguet, nr. 681, 19 januari 1951; R.v.St., Desclée en consorten, nr. 764, 2 maart 1951; R.v.St., Ailliet, nr. 845, 23 april 1951; R.v.St., Ruttens, nr. 857, 30 april 1951; R.v.St., Ecrepoint, nr. 1023, 28 juli 1951; R.v.St., Bracaval, nr. 2248, 5 maart 1953; R.v.St., Matthys, nr. 2425, 6 mei 1953; R.v.St., stad Rochefort, nr. 2836, 22 oktober 1953; R.v.St., Verluyten, nr. 2850, 26 oktober 1953; R.v.St., Bastien, nr. 2902, 12 november 1953; R.v.St., Gijsselinck, nr. 6822, 27 januari 1959; R.v.St., Weyer en Sonnet, nr. 9089, 11 januari 1962; R.v.St., Geerts, nr. 16.157, 11 december 1973; R.v.St., Jodin en consorten, nr. 16.222, 31 januari 1974; R.v.St., Pirson, nr. 17.540, 25 maart 1976; R.v.St., n.v. Brasserie de l'Union, nr. 17.861, 22 oktober 1976; R.v.St., Vervack, nr. 18.616, 7 december 1977; R.v.St., v.z.w. Ludgardisscholen Brussel, nr. 18.929, 25 april 1978; R.v.St., Laureyssens en Peeters, nr. 19.125, 10 juli 1978; R.v.St., Allard, nr. 19.690, 8 juni 1979; R.v.St., n.v. Belgaffiche, nr. 19.955, 4 december 1979; R.v.St., Vaes, nr. 21.592., 25 november 1981; R.v.St., Vermoeren, nr. 21.966, 5 februari 1982; R.v.St., o.c.m.w. Waasmunster, nr. 23.440, 7 juli 1983; R.v.St., Lasseaux, nr. 23.728, 30 november 1983; R.v.St., Jacques, nr. 23.777, 7 december 1983; R.v.St., Boucher, nr. 23.977, 15 februari 1984; R.v.St., p.v.b.a., Bureau d'Etudes et Travaux Adophe Heine, nr. 24.145, 16 maart 1984; R.v.St., Bruyninckx, nr. 24.329, 10 mei 1984; R.v.St., Vanroy, nr. 24.421, 29 mei 1984; R.v.St., Vanderstraeten en Vanderstraeten, nr. 24.572, 3 juli 1984; R.v.St., Van Eeden, nr. 24.856, 23 november 1984; R.v.St., Petit, nr. 25.130, 13 maart 1985; R.v.St., Gilles en Simonis, nr. 25.654, 25 september 1985; R.v.St., Van Meerbeeck, nr. 26.396, 24 april 1986; R.v.St., Herin, nr. 26.578, 28 mei 1986; R.v.St., Swille, nr. 26.585, 28 mei 1986; R.v.St., St. Scohy, nr. 27.310, 7 januari 1987; R.v.St., Cobbaert, nr. 27.411, 15 januari 1987; R.v.St., Bruneel, nr. 27.442, 21 januari 1987; R.v.St., Lamblin, nr. 2.7451, 21 januari 1987; R.v.St., gemeente Court-Saint-Etienne, nr. 27.524, 11 februari 1987; R.v.St., Poliart, nr. 29.708, 30 maart 1988; R.v.St., Flament, nr. 30.149, 25 mei 1988; R.v.St., Van Havermaet, nr. 30.896, 4 oktober 1988; R.v.St., Pelgrims en consorten, nr. 31.867, 26 januari 1989; R.v.St., Lecomte, nr. 31.970, 15 februari 1989; R.v.St., Surkijn, nr. 32.553, 11 mei 1989; R.v.St., Vandenberghhe, nr. 32.887, 28 juni 1989; R.v.St., c.v. Association intercommunale d'Etude et d'Exploitation d'Electricité et de Gaz, nr. 33.172, 11 oktober 1989; R.v.St., Van Droost, nr. 33.269, 20 oktober 1989; R.v.St., Lefebvre, nr. 33.779, 17 januari 1990; R.v.St., Callu, nr. 34.105, 20 februari 1990; R.v.St., Vanderkragt, nr. 34.106, 20 februari 1990; R.v.St., v.z.w. Automatische Machines Associatie, nr. 34.804, 24 april 1990; R.v.St., Vanderveken, nr. 35.871, 27 november 1990; R.v.St., Boucher en consorten, nr. 36.035, 18 december 1990; R.v.St., De Groef, nr. 37.016, 15 mei 1991; R.v.St., Algoet, nr. 38.234, 2 december 1991; R.v.St., Eggermont, nr. 41.434, 18 december 1992; R.v.St., n.v. De Noordzee, nr. 42.704, 27 april 1993; R.v.St., Manchon, nr. 45.039, 24 november 1993; R.v.St., Hauwelaert, nr. 50.081, 8 november 1994; R.v.St., Selleslagh, nr. 59.153, 24 april 1996; R.v.St., Laeremans, nr. 59.155, 24 april 1996; R.v.St., Van Middel, nr. 60.746, 4 juli 1996; R.v.St., Bourignon, nr.

Volgens de traditionele opvatting gaat de nieuwe termijn in, de dag nadat de schorsings- of vernietigingsbevoegdheid van de toeziende overheid afloopt¹³⁰,

62.590, 16 oktober 1996; R.v.St., gemeente Aalter, nr. 66.189, 7 mei 1997; R.v.St., Van De Velde, nr. 70.192, 15 december 1997; R.v.St., Bogovic, nr. 81.138, 22 juni 1999; R.v.St., Van Middel, nr. 87.684, 30 mei 2000; J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *o.c.*, 455.

¹³⁰ R.v.St., Société coopérative d'habitations à bon marché La Régionale de Ressaix-Péronnes, nr. 568, 17 november 1950; R.v.St., Ailliet, nr. 845, 23 april 1951; R.v.St., Collette, nr. 1363, 20 maart 1952; R.v.St., Jobe, nr. 1961, 18 november 1952; R.v.St., Bracaval, nr. 2248, 5 maart 1953; R.v.St., Matthys, nr. 2425, 6 mei 1953; R.v.St., stad Rochefort, nr. 2836, 22 oktober 1953; R.v.St., Bastien, nr.2902, 12 november 1953; R.v.St., Serre, nr. 3355, 30 april 1954; R.v.St., Vaessen, nr. 3375, 6 mei 1954; R.v.St., Engelen, nr. 3483, 14 juni 1954; R.v.St., Vervoort, nr. 3484, 14 juni 1954; R.v.St., Vandendriessche, nr. 3657, 27 augustus 1954; R.v.St., Ulens, nr. 4071, 14 februari 1955; R.v.St., Dewijngaert, nr. 4284, 17 mei 1955; R.v.St., Laurent, nr. 4942, 9 februari 1956; R.v.St., Gilboux, nr. 5077, 26 april 1956; R.v.St., Olivier, nr. 5117, 18 mei 1956; R.v.St., Dufrane, nr. 5133, 24 mei 1956; R.v.St., De Cloedt, nr. 5234, 26 juni 1956; R.v.St., Corbisier, nr. 5758, 11 juli 1957; R.v.St., De Quick, nr. 6084, 21 februari 1958; R.v.St., Laffūt, nr. 6609, 16 oktober 1958; R.v.St., Boogmans, nr. 7115, 2 juni 1959; R.v.St., Pardaens, nr. 7585, 2 februari 1960; R.v.St., Wansart, nr. 8191, 3 november 1960; R.v.St., Marcourt, nr. 8218, 18 november 1960; R.v.St., Léonard, nr. 8231, 25 november 1960; R.v.St., Cauwelaert, nr. 8610, 30 mei 1961; R.v.St., Piétart, nr. 8911, 3 november 1961; R.v.St., Weyer en Sonnet, nr. 9089, 11 januari 1962; R.v.St., Société civile des Charbonnages du Hasard, nr. 9274, 27 maart 1962; R.v.St., Dautzenberg, nr. 9344, 10 mei 1962; R.v.St., Piétart, nr. 9524, 29 juni 1962; R.v.St., Caluwaerts, nr. 10.293, 26 november 1963; R.v.St., Geukens, nr. 10.402, 28 januari 1964; R.v.St., Marchand, nr. 10.416, 4 februari 1964; R.v.St., Lebrun, nr. 10.818, 8 oktober 1964; R.v.St., college van burgemeester en schepenen van Falisalle, nr. 10.981, 21 januari 1965; R.v.St., Neuville, nr. 11.169, 8 april 1965; R.v.St., Leprince, nr. 11.491, 5 november 1965; R.v.St., Valkenburg, nr. 11.385, 8 juli 1965; R.v.St., Kowalski, nr. 12.020en 12.021, 14 oktober 1966; R.v.St., Lombaert, nr. 12.193, 31 januari 1967; R.v.St., DePaep, nr. 12.220, 15 februari 1967; R.v.St., Bertrand, nr. 12.429, 1 juni 1967; R.v.St., Divers, nr. 12.519, 4 juli 1967; R.v.St., Lenaerts, nr. 12.534, 18 juli 1967; R.v.St., De Cock, nr. 12.970, 21 mei 1968; R.v.St., gemeente Voroux-lez-Liers, 13.435, 6 maart 1969; R.v.St., Martin, nr. 13.707, 25 september 1969; R.v.St., Beck en consorten, nr. 14.218, 2 juli 1970; R.v.St., De Winter, nr. 14.325, 29 oktober 1970; R.v.St., Verdegem, nr. 15.562, 14 november 1972; R.v.St., college van burgemeester en schepenen van de gemeente Damme, nr. 15.562, 27 november 1972; R.v.St., Sciot, nr. 15.793, 29 maart 1973; R.v.St., Goossens en De Voegt, nr. 15.893, 30 mei 1973; R.v.St., Segers, nr. 15.965, 10 juli 1973; R.v.St., n.v. Gulf Oil Belgium, nr. 16.526, 2 juli 1974; R.v.St., Mohin en consorten, nr. 16.611, 3 september 1974; R.v.St., Pirson, nr. 17.540, 25 maart 1976; R.v.St., Tanghe, nr. 18.354, 29 juni 1977; R.v.St., Asnong, nr. 19.271, 21 november 1978; R.v.St., Wauthy, nr. 20.628, 15 oktober 1980; R.v.St., Vermoeren, nr. 21.966, 5 februari 1982; R.v.St., Vermote en consorten, nr. 22.897, 1 februari 1983; R.v.St., Bastijns, nr. 23.104, 31 maart 1983; R.v.St., De Doncker, nr. 23.264, 19 mei 1983; R.v.St., o.c.m.w. Waasmunster, nr. 23.440, 7 juli 1983; R.v.St., Rouget, nr. 23.473, 14 september 1983; R.v.St., D'Hondt, nr. 23.559, 11 oktober 1983; R.v.St., Leus, nr. 23.852, 22 december 1983; R.v.St., Picron en Capront, nr. 24.458, 13 juni 1984; R.v.St., De Nil, nr. 24.743, 16 oktober 1984; R.v.St., Van Eeden, nr. 24.856, 23 november 1984; R.v.St., Petit, nr. 25.130, 13 maart 1985; R.v.St., Coornaert, nr. 25.375, 29 mei 1985; R.v.St., Van Mulder, nr. 25.934, 4 december 1985; R.v.St., Wets, nr. 25.870, 20 november 1985; R.v.St., Van Meerbeeck, nr. 26.396, 24 april 1986; R.v.St., Swille, nr. 26.585, 28 mei 1986; R.v.St., p.v.b.a. Driesen, nr. 26.741, 26 juni 1986; R.v.St., Cobbaert, nr.27.411, 15 januari 1987; R.v.St., Bruneel, nr. 27.442, 21 januari 1987; R.v.St., v.z.w. Centre de recherche-action et de consultations en sexo-criminologie, nr. 29.031, 16 december 1987; R.v.St., Poliart, nr. 29.708, 30 maart 1988; R.v.St., Flament, nr. 30.149, 25 mei 1988; R.v.St., Lecomte, nr. 31.970, 15 februari 1989; R.v.St., c.v. Association intercommunale d'Etude et d'Exploitation d'Electricité et de Gaz, nr. 33.172, 11 oktober 1989; R.v.St., Van Droost, nr. 33.269, 20 oktober 1989; R.v.St., Smeets, nr. 33.575, 12 december 1989; R.v.St., Callu, nr. 34.105, 20 februari 1990; R.v.St., v.z.w. Automatische Machines Associatie, nr. 34.804, 24 april 1990; R.v.St., Saints-viteux, nr. 35.787, 7 november 1990; R.v.St., Vanderveken, nr. 35.871, 27 november 1990; R.v.St., Van Droost, nr.

tenzij de toezierende overheid haar weigering om van haar bevoegdheid gebruik te maken vroeger betekent.¹³¹

Voor de indiener van het bezwaar volstond het evenwel niet het antwoord van de overheid af te wachten: hij moest in het oog houden wanneer de termijn voor het uitoefenen van het algemeen toezicht zou kunnen aflopen. De Raad van State was namelijk van oordeel dat wie een bezwaar bij de toezierende overheid indient, de gevolgen verbonden aan dit willige beroep aanvaardt en aldus ook de daarmee gepaard gaande onzekerheid. De indiener zou dus moeten nagaan of de toezierende overheid van haar bevoegdheid gebruik zal maken en of dat binnen de wettelijke termijn gebeuren zal. In geval van twijfel moet hij maar een beroep instellen.¹³²

Aangezien de indiener van het bezwaar normaliter niet weet wanneer de bevoegdheidstermijn van de toezierende overheid een einde neemt, was er uiteraard enige kritiek in de rechtsleer terug te vinden.¹³³

In het arrest Selleslagh van 24 april 1994¹³⁴ plaatste de IVde Kamer van de Raad van State vraagtekens bij de traditionele rechtspraak van de Raad van State. In het arrest Van Middel van 4 juli 1996¹³⁵ verwierp de IVde Kamer zelfs de klassieke opvatting.

36.187, 8 januari 1991; R.v.St., De Groef, nr. 37.016, 15 mei 1991; R.v.St., Rampelbergh, nr. 37.551, 3 september 1991; R.v.St., Jonckheere, nr. 39.369, 12 mei 1992; R.v.St., Van De Sijpe, nr. 39.408, 18 mei 1992; R.v.St., Eggermont, nr. 41.434, 18 december 1992; R.v.St., Boyen, nr. 41.872, 2 februari 1993; R.v.St., Beynsberger, nr. 42.063, 23 februari 1993; R.v.St., n.v. De Noordzee, nr. 42.704, 27 april 1993; R.v.St., Van De Velde, nr. 42.897, 11 mei 1993; R.v.St., Verhoonhove, nr. 43.600, 1 juli 1993; R.v.St., Lemmens, nr. 44.845, 8 november 1993; R.v.St., Manchon, nr. 45.039, 24 november 1993; R.v.St., Vochten, nr. 48.078, 21 juni 1994; R.v.St., Selleslagh, nr. 59.153, 24 april 1996; R.v.St., Laeremans, nr. 59.155, 24 april 1996; R.v.St., Van Middel, nr. 60.746, 4 juli 1996; R.v.St., Bourignon, nr. 62.590, 16 oktober 1996; R.v.St., gemeente Aalter, nr. 66.189, 7 mei 1997; R.v.St., Van De Velde, nr. 70.192, 15 december 1997; R.v.St., Van Middel, nr. 87.684, 30 mei 2000; J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *o.c.*, 457-458.

¹³¹ R.v.St., Bruyninckx, nr. 24.329, 10 mei 1984; R.v.St., Geldof, nr. 24.992, 24 januari 1985; R.v.St., Broucke, nr. 26.287, 20 maart 1986; R.v.St., Silien, nr. 45.135, 3 december 1993; J. BAERT en G. DEBERSAQUES, *o.c.*, 457-459.

contra: R.v.St., Nevens, nr. 29.003, 10 december 1987.

¹³² R.v.St., Pelgrims en consorten, nr. 31.867, 26 januari 1989; R.v.St., Surkijn, nr. 32.553, 11 mei 1989; R.v.St., Callu, nr. 34.105, 20 februari 1990; R.v.St., Vanderkragt, nr. 34.106, 20 februari 1990; R.v.St., Van Loo, nr. 34.284, 6 maart 1990; R.v.St., Debaer, nr. 34.285, 6 maart 1990.

¹³³ M. DUMONT, "De onderbreking van de termijn voor beroep bij de Raad van State tegen de handelingen van de gemeenteverhoden door het beroep bij de voogdijoverheid", *De Gem.*, 1954, 323-327; J. LUST, "Wie A zegt, moet ook B zeggen. Over de stuiting van de termijn voor het instellen van een beroep bij de Raad van State door het indienen van een bezwaar bij de toezichthoudende overheid", *Rec. Arr. R.v.St.*, 1994, 182-186.

¹³⁴ R.v.St., Selleslagh, nr. 59.153, 24 april 1996.

¹³⁵ R.v.St., Van Middel, nr. 60.746, 4 juli 1996.

In het arrest Bogovic van 22 juni 1999¹³⁶ leek de XIIde Kamer evenwel aan te sluiten bij de oude visie van de Raad door te bevestigen dat stuitingstermijn zo kort mogelijk gehouden moet worden. De rechtsfiguur van de stuiting houdt immers een uitzondering in op de in art. 4, 3° lid van het algemeen procedurereglement vastgestelde beroepstermijnen en doet afbreuk aan het beginsel dat de termijn waarbinnen de uitvoerbaarheid van een administratieve beslissing onzeker is, zo kort mogelijk gehouden moet worden.

Belangrijk is evenwel dat de zaak Van Middel¹³⁷ met het arrest van 4 juli 1996 nog niet afgelopen is: de Algemene Vergadering moest zich uitgerekend over dit discussiepunt uitspreken. Alzo gaf de Algemene Vergadering gehoor aan de kritiek in de rechtsleer: ze oordeelde dat de stuiting geacht wordt voort te duren tot aan de mededeling aan de bezwaardiener van het gevolg dat aan zijn bezwaar is gegeven.¹³⁸

Met dit arrest zijn evenwel nog niet alle problemen van de baan: wat met de beslissing van de overheid om geen gebruik te maken van haar schorsings- of vernietigingsbevoegdheid? Aangezien de Raad van State de mening is toegedaan dat dit geen administratieve handeling is die voor vernietiging vatbaar is¹³⁹, kan gesteld worden dat de beroepstermijn in deze hypothese wél vroeger verstrijkt.

c. Verjaringstermijnen van de beroepen voor de Raad van State.

Krachtens art. 19, 2° lid van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij wet van 24 maart 1994, nemen de verjaringstermijnen voor de beroepen bedoeld bij art. 14, 1° lid, pas aanvang op voorwaarde dat de betekening door de administratieve overheid van de beslissing met individuele strekking het bestaan van die beroepen alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeld. Wanneer de termijn van zestig dagen dientengevolge niet ingaat, wil dit evenwel nog niet zeggen dat verzoeker door geen enkele termijn gebonden is. Aldus oordeelde de Raad van State dat “de burger er met de besproken bepaling echter niet van ontslagen wordt te weten dat hij tegen een onwettige administratieve beslissing in rechte verweer heeft, los van de vraag aan bepaaldelijk welk orgaan – een rechterlijk, een bestuurlijk orgaan – hij dat verweer kan voorleggen; dat met de besproken bepaling de burger er niet van ontslagen wordt te weten dat hij met zijn verweer niet ad infinitum kan wachten.”¹⁴⁰

¹³⁶ R.v.St., Bogovic, nr. 81.138, 22 juni 1999.

¹³⁷ R.v.St., Van Middel, nr. 60.746, 4 juli 1996; R.v.St., Van Middel, nr. 83.412, 29 november 1999; R.v.St., nr. 87.684, 30 mei 2000.

¹³⁸ R.v.St., Van Middel, nr. 93.290, 13 februari 2001.

¹³⁹ R.v.St., Laeremans, nr. 59.155, 24 april 1996; R.v.St., nr. 66.189, Gemeente Aalter, 7 mei 1997.

¹⁴⁰ R.v.St., Deblaere, nr. 81.450, 29 juni 1999.

4.5.5. *Spoedeisend karakter.*

In het kader van een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid mag het spoedeisend karakter uiteraard niet te wijten zijn aan de nalatigheid van de verzoeker zelf.¹⁴¹

5. Slot

Tot besluit moeten we vaststellen dat in de verhouding overheid-burger ook de burger behoorlijk moet handelen. Waar de overheid zich door het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel moet laten leiden, is de burger in diens relatie tot het bestuur onderhevig aan het zorgvuldigheids-beginsel. Bijgevolg zouden we kunnen stellen dat er inderdaad een “beginsel van behoorlijk burgerschap” bestaat. De afgelopen twintig jaar is er een steeds toenemende tendens in de rechtspraak van de Raad van State om een hogere zorgvuldigheid van de burger te verwachten in zijn handelen met de overheid. Inmiddels stellen we vast dat een aantal toepassingen hiervan uitgegroeid zijn tot vaste rechtspraak van de Raad van State, zodat terecht van een “wederkerig bestuursrecht” gesproken kan worden. Hoewel we niet uit het oog mogen verliezen dat het gevaar meestal niet van de kant van de burger komt, is het logisch dat de toenemende juridisering van onze samenleving een hogere zorgvuldigheid van de burger vraagt.

Tant qu'il y aura des hommes...

¹⁴¹ R.v.St., nr. 50.429, 25 november 1994; R.v.St., nr. 50.431, 25 november 1994; R.v.St., nr. 50.565, 2 december 1994; R.v.St., nr. 27.449, 21 januari 1987; R.v.St., nr. 50.682, 12 december 1994; R.v.St., 54.759, 28 juli 1995.