

ADMINISTRATIEF RECHT

A.-S. VANDAELE, *Procesbelang bij de Raad van State en het recht op toegang tot een rechter*, in *Administratieve Rechtsbibliotheek* (Brugge: die Keure 2019), xiv + 375p., €125,00, ISBN: 9789048635948.

Het zal u maar overkomen. In het doctoraal proefschrift dat zij op 9 mei 2018 aan de Universiteit Gent verdedigde, bracht Ann-Sophie Vandaele, inmiddels referendaris bij het Grondwettelijk Hof, verslag uit over haar empirisch onderzoek naar de wijze waarop de Raad van State het belangvereiste de voorgaande twee decennia (van 1996 tot 2016) had uitgewerkt en de vraag of deze invulling beantwoordt aan de Europese standaard met betrekking tot het recht op toegang tot een rechter (zie ook *NJW* 2019, 227).

De contouren van het procesbelang, de enige ontvankelijkheidsvoorwaarde voor een verzoeker om met succes een vernietigingsberoep bij de Raad aanhangig te maken, zijn al sinds de inwerkingtreding van het bestuurlijk rechtscollege eind 1948 in steen gebeiteld en sindsdien onveranderlijk toegepast. Het volstaat niet dat de bestreden bestuurshandeling bij de aanvang van de procedure griethoudend is. Omdat hij uit de vernietiging een voordeel moet putten, hoe miniem ook, dient de verzoeker een actueel belang te behouden tot aan de sluiting van de debatten. In een beslissing van de algemene vergadering van zijn afdeling Bestuursrechtspraak van 23 juni 2004 benadrukt de Raad dat de finaliteit van een annulatiearrest bestaat in het doen verdwijnen van de onwettige bestuursakte. Een beroep dat erop gericht is een vordering tot schadevergoeding voor de burgerlijke rechter te vergemakkelijken, voldoet daar niet aan (RvS (AV) 23 juni 2004, nr. 132.915, *Hendrix*). Het voordeel dat de rechtzoekende kan halen door zijn beroep, moet bijgevolg rechtstreeks samenhangen met de sanctie van de vernietiging.

Nauwelijks enkele weken na haar promotie stuurde de Raad zijn rechtspraak bij in twee arresten van zijn algemene vergadering van 21 juni 2018. Verzoekende partijen van wie tijdens de procedure is gebleken dat zij geen voordeel meer kunnen putten uit de nietigverklaring van de bestuursbeslissing die zij in rechte aanvechten, behouden toch een belang om de onwettigheid ervan te laten vaststellen teneinde met toepassing van artikel 11*bis* RvS-Wet schadevergoeding tot herstel te verkrijgen. Op 17 juli 2018 volgde de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarin geoordeeld werd dat belangverlies bij de verzoeker ten gevolge van de lange procesduur voor de Raad van State, op onevenredige wijze afbreuk doet aan het door artikel 6.1 EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter. In haar bericht daarover in *De Juristenkrant* had mevr. Vandaele het zelf over een “tumultueuze zomer” (A.-S. Vandaele, “Tumultueuze zomer voor procesbelang bij Raad van State”, *Juristenkrant* 12 september 2018, nr. 373, 11; zie ook A.-S. Vandaele, “Belang bij Raad van State is in beweging”, *Juristenkrant* 27 februari 2019, nr. 384, 2).

Sindsdien heeft de Raad zijn stroeve rechtspraak in verband met behoud en verlies van belang verder afgezwakt. Nu geldt als regel dat wie ingevolge externe omstandigheden zijn procesbelang tijdens het geding verloren ziet gaan, toch een belang behoudt om de onwettigheid van de bestreden bestuurshandeling te horen vaststellen, mits hij vóór de sluiting van de debatten een verzoek tot schadevergoeding tot herstel indient (RvS (AV) 22 maart 2019, nr. 244.015, *Moors*).

Een hele omwenteling dus en voor Ann-Sophie Vandaele een moeilijke en ondankbare klus om de tekst van haar doctoraat, waaraan toch enige jaren studiewerk voorafging, aan de hand van deze nieuwste ontwikkelingen bij te sturen. M.i. is zij daar niet helemaal in geslaagd, al is het maar omdat zij in haar besluitvorming pleit voor een beperking van het belangvereiste tot het initiële belang en de Raad van State vooralsnog niet lijkt te kampen met een of andere “identiteitscrisis” (p. 357) om die richting uit te gaan.

Aan de hand van een onderzoeksmethode die ontleend is aan de sociale wetenschappen en vooral in landen met een *common law*-traditie wordt toegepast om klaarheid te scheppen in uiteenlopende en onoverzichtelijke rechtspraak, heeft de auteur een 900-tal beslissingen van de Raad van State waarin het belangbegrip aan bod komt, onderworpen aan een kwalitatieve inhoudelijke analyse. Zij beperkte zich daartoe tot de arresten uitgesproken in de maanden maart van de even jaren tussen 1996 en 2016 (van zowel Nederlandstalige als Franstalige kamers). Al lijkt deze keuze lukraak en onvolledig, toch laat zij toe om enkele opmerkelijke vaststellingen te doen. Zo onderscheidt de Raad een aantal “typebelangen” (p. 96) in functie van de hoedanigheid van de verzoekende partij en de aard van de betwisting: de omwonende in een geschil van ruimtelijke ordening, de afgewezen aannemer bij een overheidsopdracht, het moreel belang van de ambtenaar in tuchtzaken. Andere belangen, en dan vooral de morele genoegdoening die men van een vernietigingsarrest verwacht, bieden minder houvast omdat zij onmogelijk bewezen kunnen worden.

De steekproef geeft een inkijk in de vele contradicties waartoe de soms dogmatische standpunten van de Raad van State aanleiding geven. Niet zelden spreken beslissingen elkaar tegen, wat een systematisering en veralgemening van zijn rechtspraak meteen bemoeilijkt. Zo negeert de Raad de ene keer het retroactieve karakter van de vernietiging en aanvaardt hij dat niet-retroactieve vormen van genoegdoening volstaan om een verlies van belang te verantwoorden. De andere keer weigert hij om een verband te zien tussen retroactief herstel en herstel op basis van vernietiging. Deze wereldvreemdheid culmineert wanneer ambtsdragers bij de Raad van State elkaars benoeming bestrijden en, ondanks hun veronderstelde vertrouwdeheid met het administratieve contentieux, er zelf heel uiteenlopende meningen op nahouden wat hun behoud of verlies van belang betreft. Dat de Raad zich daar niet altijd behaaglijk bij voelt, blijkt uit het feit dat in veel verwerpingsarresten, als een doekje voor het bloeden, het verwerende bestuur in de gedingkosten wordt verwezen.

Eerder dan onderzoek te voeren aan de hand van de klassieke basiselementen (persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig), die in de praktijk onvoldoende specifiek zijn om een exclusief referentiekader te vormen, vertrekt mevr. Vandaele voor haar analyse van het belangbegrip van twee steeds terugkerende excepties, met name de vraag of er een oorzakelijk verband is tussen het ingeroepen nadeel en de bestreden bestuurshandeling, en komt vervolgens tot de vaststelling dat de verzoekende partij buiten de procedure reeds (gedeeltelijk) de genoegdoening heeft gekregen die zij met haar vernietigingsberoep nastreeft. De auteur staat niet afkerig tegenover een abstracte invulling van het belangbegrip om de toegang tot de bestuursrechter te objectiveren. Zo is in het domein van de overheidsopdrachten en voor tuchtzaken het belang van de verzoeker, door het erkennen van een gekwalificeerd belang, in veel gevallen geëvolueerd naar een vermoeden van belang. Deze rationalisering

mag evenwel niet tot semiautomatisch gevolg hebben dat een verzoekende partij, die de vereiste hoedanigheid ontbeert, ieder moreel belang wordt ontzegd, want dan komen het gelijkheidsbeginsel en het recht op toegang tot de rechter in gevaar. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt in zijn uitspraken dat het feit dat bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden voorspelbaar zijn en gestoeld op een “*very long-established and consistent case-law*”, niet verhindert dat de concrete omstandigheden waarin een verzoeker zich bevindt eveneens in rekening moeten worden gebracht.

Bij de invulling van het belangvereiste in het vernietigingscontentieux spelen de concrete feiten een grote rol. Om de fundamentele problemen met betrekking tot het recht op toegang tot de rechter bij de Raad van State te detecteren, is een systematische ontleding van de rechtspraak dan ook de meest aangewezen werkwijze. Het is de grote verdienste van Ann-Sophie Vandaele dit empirisch onderzoek aan de hand van een wetenschappelijk onderbouwde selectiemethode te hebben gevoerd. Daarbij kwamen een aantal lacunes en tegenstrijdigheden aan het licht, inzonderheid met betrekking tot het verlies van belang ingevolge externe factoren. Een gelukkige evolutie is alvast dat de Raad van zijn in 2014 op grond van artikel 11*bis* RvS-Wet verworven herstelbevoegdheid sindsdien herhaaldelijk gebruik heeft gemaakt om sommige klassieke maar omstreden jurisprudentiële constructies te verlaten.

Alain COPPENS