



UC Leuven
Limburg
MOVING MINDS

Academiejaar 2019-2020

Scriptie voorgedragen door:
Luka Geurts
r0626283

Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State

Noodzakelijkheid en doeltreffendheid van de procedure

Tot het behalen van het diploma van Bachelor in het Bedrijfsmanagement
Afstudeerrichting: **Rechtspraak**

Promotor: Tim Greven



UC Leuven
Limburg
MOVING MINDS

Academiejaar 2019-2020

Scriptie voorgedragen door:
Luka Geurts
r0626283

Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State

Noodzakelijkheid en doeltreffendheid van de procedure

Tot het behalen van het diploma van Bachelor in het Bedrijfsmanagement
Afstudeerrichting: **Rechtspraak**

Promotor: Tim Greven

WOORD VOORAF

Deze scriptie vormt samen met mijn stage op de Griffie van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de laatste rechte lijn richting mijn bachelorsdiploma Rechtspraak.

Ik wil eerst en vooral meneer Tim Greven bedanken, als promotor van deze scriptie. Daarnaast wil ook mevrouw Isabelle Demortier, mijn stagebegeleider, bedanken. Voor de hulp bij het kiezen van het onderwerp en het aanreiken van informatie en feedback voor deze scriptie, en voor alle steun en vertrouwen die ik heb gekregen op mijn stage. Ik bedank ook graag mevrouw An De Graeve, mijn studietrajectbegeleider, voor het vertrouwen en het enthousiasme de afgelopen drie jaar.

Ik wil daarbuiten ook nog een aantal andere mensen bedanken die mij zowel doorheen mijn hele studie als voor deze scriptie geholpen en gesteund hebben: papa, mama, Brad, Julie en mijn vriendinnen.

ABSTRACT

Sinds 2014 heeft de Raad van State een ruimere bevoegdheid. Dankzij de schadevergoeding tot herstel is hij bevoegd om zich uit te spreken over de burgerrechtelijke gevolgen van zijn uitspraken. Deze vordering onoverkomelijk verbonden aan het beroep tot nietigverklaring en kan enkel toegekend worden wanneer drie voorwaarden cumulatief vervuld zijn: (1) er moet sprake zijn van een onwettigheid, (2) een reeds berokkend en vaststaand nadeel moet geleden zijn en (3) deze moet in oorzakelijk verband staan van elkaar.

Zes jaar na de invoering van de procedure stelt zich de vraag hoe noodzakelijk, nuttig en doeltreffend ze is. Bij de invoering van deze procedure staat de rechtsleer hier kritisch tegenover. De procedure heeft heel wat jaren nodig gehad om op punt te geraken maar lijkt nu eindelijk op de goede weg te zijn. De tussenkomst van de hoogste rechtscolleges in ons land nodig was onder meer nodig om de koers te bepalen. Om een antwoord te kunnen formuleren op de vraag naar de noodzakelijkheid en doeltreffendheid van de procedure voor schadevergoeding tot herstel wordt in deze scriptie een analyse vanuit twee perspectieven gedaan. Enerzijds vanuit een theoretisch kader wordt er gekeken naar de reden van de invoering, de ontwikkeling en de huidige werking van de procedure. Dit onder meer aan de hand van de parlementaire voorbereidingen van deze procedure. Anderzijds volgt er een kritische analyse vanuit een meer praktisch oogpunt. Aan de hand van opvraging en opzoeking van alle verzoeken voor schadevergoeding tot herstel sinds de invoering van de procedure worden alle uitspraken tot maart 2020 in de analyse opgenomen.

De invoering had onder meer tot doel een effectievere rechtsgang bij de Raad te creëren. Door de procedure kan de Raad aan meer definitieve geschillenbeslechting doen. Doordat dezelfde rechter zich uitspreekt over het verzoek voor schadevergoeding tot herstel als over de nietigverklaring verloopt dit veel vlotter. Op dit vlak lijkt de procedure zeker zijn doel bereikt te hebben. Daarnaast blijkt uit de praktische analyse dat het merendeel van de verzoeken nog steeds verworpen wordt. Het instellen van een verzoek tot schadevergoeding lijkt het effectiefst wanneer de indiening gebeurt na de procedure tot nietigverklaring en er dus al zekerheid is over een onwettigheid.

De vraag naar de doeltreffendheid en de noodzakelijkheid van de procedure hangt onoverkomelijk samen. In theorie was het herstellen van schade uit een onwettige overheidshandeling reeds mogelijk voor de burgerlijke rechter. Dit nam echter veel tijd in beslag. Vanuit proceseconomische standpunt was het noodzakelijk dat er een makkelijkere procedure kwam. Door het voorkomen van dubbele rechtsgang dankzij het *'electa una via'* principe, kan de Raad voorzien in een definitieve geschillenbeslechting. Doordat de procedure haar doel bereikt, bewijst ze ook haar noodzakelijkheid.

Administratief recht – Raad van State – Schadevergoeding tot herstel

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| INLEIDING | 7 |
| I. THEORETISCH KADER | 1 |
| 1. <i>De Raad van State en de nieuwe bevoegdheid</i> | <i>1</i> |
| 2. <i>Wat eraan voorafging</i> | <i>1</i> |
| 3. <i>De schadevergoeding tot herstel.....</i> | <i>3</i> |
| 3.1. <i>Wie</i> | <i>3</i> |
| 3.2. <i>Voorwaarden</i> | <i>4</i> |
| 3.2.1. <i>Eerste voorwaarde: onwettigheid</i> | <i>4</i> |
| 3.2.2. <i>Tweede voorwaarde: reeds berokkend, vaststaand en dadelijk nadeel</i> | <i>7</i> |
| 3.2.3. <i>Derde voorwaarde: oorzakelijk verband</i> | <i>7</i> |
| 3.3. <i>Procedurele aspecten</i> | <i>8</i> |
| 3.3.1. <i>Wanneer</i> | <i>8</i> |
| 3.3.2. <i>Uitspraak Raad van State</i> | <i>9</i> |
| 3.3.3. <i>Onderzoek en beoordeling</i> | <i>9</i> |
| 3.4. <i>Aard van de vergoeding</i> | <i>9</i> |
| 3.5. <i>Electa una via</i> | <i>9</i> |
| 3.6. <i>Rechtsmiddelen.....</i> | <i>10</i> |
| 3.7. <i>Afwachtend succes.....</i> | <i>10</i> |
| 4. <i>Het Grondwettelijk Hof over de schadevergoeding tot herstel</i> | <i>11</i> |
| 5. <i>Schadevergoeding tot herstel van artikel 11bis RVS-wet, artikel 1382 e.v. Burgerlijk Wetboek en de herstelvergoeding van artikel 11 RVS-wet</i> | <i>12</i> |
| 5.1. <i>Artikel 1382 BW</i> | <i>12</i> |
| 5.2. <i>Artikel 11 RVS-Wet.....</i> | <i>14</i> |
| 5.3. <i>Samenvattende tabel</i> | <i>15</i> |
| I. SCHADEVERGOEDING TOT HERSTEL IN DE PRAKTIJK: NUTTIG OF NIET? | 16 |
| 1. <i>Toegekend 47 van de 135.....</i> | <i>16</i> |
| 2. <i>Verworpen 88 van de 135</i> | <i>16</i> |
| 3. <i>Verdeling naar kamers</i> | <i>17</i> |
| a. <i>Nederlandstalige kamers</i> | <i>18</i> |
| b. <i>Franstalige kamers.....</i> | <i>18</i> |
| 4. <i>Tussenbesluit</i> | <i>19</i> |
| CONCLUSIE..... | 20 |
| BIBLIOGRAFIE..... | 22 |
| Wetgeving | 22 |
| Rechtspraak..... | 22 |
| Rechtsleer | 23 |
| Online bronnen | 24 |

LIJST MET TABELLEN EN FIGUREN

| | |
|--|-----------|
| Tabel 1. Samenvattende tabel vergelijking art. 1382 BW en art. 11 RvS-Wet | 15 |
| Tabel 2. Arresten Toegekend - Verworpen - Franstalige - Nederlandstalige | 16 |
| Tabel 3. Arresten waarin schadevergoeding tot herstel wordt toegekend | 16 |
| Tabel 4. Arresten waarin schadevergoeding tot herstel wordt verworpen..... | 17 |
| Tabel 5. Arresten Nederlandstalige kamers | 18 |
| Tabel 6. Arresten Franstalige kamers | 18 |
| | |
| Figuur 1. Verdeling arresten per kamer | 17 |

OPENBAARHEID



Openbaarheid bachelorproef¹

Geachte mevrouw, Geachte heer,

Binnen elke opleiding aan hogeschool UC Leuven-Limburg vormt de bachelorproef het sluitstuk van de opleiding tot professionele bachelor.

In het Onderwijs- en Examenreglement (OER)² is in art. 151 "Auteursrecht" het moreel recht van de student als auteur van dit werk vastgelegd. In de "Bijzondere bepalingen", OER art. 152, wordt gestipuleerd dat elke student zijn/haar bachelorproef moet indienen ter archivering. Daarmee verleent hij de hogeschool gratis de onvoorwaardelijke toelating om de volledige bachelorproef te archiveren in het (elektronisch) archief van de hogeschool en het werk via internet toegankelijk te maken voor mogelijk geïnteresseerden. Dit alles in het kader van onderwijsdoelinden en kwaliteitszorg.

Met het oog op de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens kan een **aanvraag tot geheimhouding**³ ingediend worden. Indien u als externe partij (bvb. stagebedrijf of -instelling) dergelijke aanvraag indient, vragen wij u deze aanvraag hieronder duidelijk te motiveren. Dergelijke aanvraag heeft uiteindelijk tot gevolg dat studenten hierdoor vaak worden uitgesloten voor prijzen of wedstrijden georganiseerd door beroepsverenigingen als beloning voor beste stage/eindwerk.

De digitale bachelorproef wordt bij een aanvraag tot geheimhouding in de gesloten archieven van de bibliotheek bewaard, er zal dan geen informatie betreffende dit rapport online verschijnen.

Om misverstanden te vermijden moeten **alle** studenten die hun bachelorproef presenteren, dit blad, **ingevuld en ondertekend**, bezorgen aan de stage begeleider, dus ook bij akkoord! De deadline voor het indienen van dit document wordt medegedeeld via de gebruikelijke kanalen binnen de opleiding.

Met dank voor uw medewerking.

Gedeelte altijd in te vullen door de student:

Naam van de student(e): **Luka Geurts**

Referentie⁴:

Titel van de bachelorproef:

Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State: noodzakelijkheid en doeltreffendheid van de procedure

Gedeelte in te vullen door de externe organisatie⁵ die geheimhouding vraagt:

- Er rust geen geheimhouding op de bachelorproef.
De bachelorproef bevat gegevens van vertrouwelijke aard⁶ en mag bijgevolg niet gepubliceerd worden.
- De stageplaats vraagt geheimhouding van de bachelorproef aan voor jaren .
(Aantal jaren verplicht in te vullen. Indien onbepaalde geheimhouding: 99).
Vul hieronder de op de stageplaats betreffende gegevens in.

Ondergetekende (voornaam en naam) *Barthelme Janssen*

Functie: *Hoofdcontact*

Naam promotor⁷:

Bedrijf/instelling: *Raad van State*

Handtekening + datum

[Handtekening] *2/6/2020*

¹ Met bachelorproef wordt het schriftelijke werkstuk of eindwerk bedoeld, in welke vorm dan ook.

Mogelijke vorm: scriptie, artikel, actieonderzoek, stageverslag, projectrapport, ...

² Terug te vinden op het UCLL-intranet > Onderwijs > Onderwijs- en examenreglement of op UCLL-website.

³ Mogelijke synoniemen voor geheimhouding: embargo, vertrouwelijk.

⁴ Unieke code die toegekend is aan de bachelorproef. Enkel invullen indien aanwezig.

⁵ Voorbeelden: stageplaats of projectinstelling, ...

⁶ Mogelijke gegevens van vertrouwelijke aard: bedrijfsprocessen, namen van patiënten, ...

⁷ Mogelijke synoniemen voor promotor: mentor, stagementor, externe begeleider, stagebegeleider, Enkel in te vullen indien verschillend van ondergetekende.

INLEIDING

Na het tot tweemaal toe succesvol aanvechten van een weigeringsbeslissing, dient mevrouw VAN DEN BROECK een verzoek voor schadevergoeding tot herstel in bij de Raad van State. Deze schadevergoeding verzoekt ze om haar professionele schade, geleden door de twee eerdere weigeringsbeslissingen, vergoed te zien. Op 19 januari 2016 zal de Raad van State, voor de tweede keer sinds de invoering, een schadevergoeding tot herstel toekennen. In totaal zal de verwerende partij veroordeeld worden tot het betalen van 10.000 euro voor het herstel van de schade geleden door de onwettigheid van de weigeringsbeslissing.¹

Dankzij de Zesde Staatshervorming kan de Raad van State gebruik maken van een ruimere bevoegdheid. Vóór 1 juli 2014 had de verzoeker geen andere keuze dan naar de burgerlijke rechter stappen voor de vergoeding van schade opgelopen door een onwettigheid. Door de wijziging van artikel 144 van de Grondwet en de daaropvolgende invoering van artikel 11bis in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, kan de Raad van State zich nu ook uitspreken over burgerrechtelijke gevolgen van zijn beslissingen.²

Zes jaar na de invoering van de procedure tot schadevergoeding tot herstel is het de vraag of de invoering ervan haar doel bereikt heeft en haar noodzakelijkheid heeft aangetoond. MATHIEU gaat reeds in op de "implementeringswijze, de doeltreffendheid en noodzaak" van de schadevergoeding tot herstel in een werk van 2013. Deze paper werd geschreven vóór de invoering van de nieuwe procedure en maakt een voorafgaande balans op rond de noodzakelijkheid ervan en komt tot een eerder negatieve conclusie. Na uitgebreide analyse luidt deze conclusie dat er meer nadelen dan voordelen aan de schadevergoeding tot herstel verbonden zullen zijn.³

De vraag is hoe zit het anno 2020? Na implementering van de nieuwe procedure in 2014 werd de schadevergoeding reeds talloze keren gevorderd en toegekend. Kunnen we hieruit besluiten dat de invoering ervan dus toch noodzakelijk was?

In mijn scriptie ga ik in op de volgende vragen: eerst en vooral op de achterliggende redenen van de invoering van de schadevergoeding tot herstel, dit onder meer aan de hand van onderzoek van de parlementaire voorbereiding van de Zesde Staatshervorming. Ten tweede, volgt een uitgebreide uiteenzetting van hoe de procedure verder vorm gekregen heeft en hoe zij werkt. Het Grondwettelijk Hof deed in 2019 uitspraak over een prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State omtrent de schadevergoeding tot herstel. De vraag hier is of de procedure al dan niet een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel zou inhouden. Bespreking van deze uitspraak volgt in het volgende onderdeel. Naar aanleiding van deze uitspraak, analyseer ik de noodzakelijkheid van de procedure aan de hand van een vergelijking met de burgerlijke procedure op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en de herstelvergoeding van artikel 11 de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State.

In het tweede deel van mijn scriptie ga ik in op de praktische kant van de procedure. Hoe is het anno 2020 gesteld met de procedure en hoe vaak wordt deze gevorderd en ingewilligd? Aan de hand van een analyse van arresten en verzoekschriften van de Raad van State wil ik proberen een antwoord te vormen op de vraag of de invoering van de schadevergoeding tot herstel noodzakelijk en doeltreffend was.

¹ RvS 18 november 2014, nr. 229.196, Van Den Broeck; RvS 17 december 2015, nr. 233.295, Van Den Broeck; RvS 19 januari 2016, nr. 233.506, Van Den Broeck; RvS 19 januari 2017, nr. 237.095, Van Den Broeck.

² <https://www.lexgo.be/nl/artikels/staats-en-bestuursrecht/bestuursrecht/schadevergoeding-tot-herstel-voor-het-eerst-toegekend-door-de-raad-van-state,101031.html>.

³ C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, 77-111.

I. THEORETISCH KADER

1. De Raad van State en de nieuwe bevoegdheid

De Raad van State bestaat uit twee afdelingen. De afdeling Wetgeving geeft onder meer advies over voorontwerpen, voorstellen van wet, decreet of ordonnantie enzovoort. Daarnaast doet de afdeling Bestuursrechtspraak uitspraak bij arrest als hoogste administratieve rechtscollege. Beide afdelingen voeren hun opdracht uit in de door de wet voorziene gevallen.⁴ Voor de Zesde Staatshervorming waren geschillen omtrent burgerlijke rechten uitsluitend de bevoegdheid van de rechtbanken. De Raad, namelijk de afdeling Bestuursrechtspraak als administratief rechtscollege, kon dus niet beslissen over eventuele burgerrechtelijke gevolgen van zijn beslissingen. Op 25 juli 2013 worden er twee wetsvoorstellen bij de Senaat ingediend.⁵ Allereerst betreft het herziening van artikel 144 van de Grondwet.⁶ Met deze wijziging wil de wetgever een tweede lid aan dit artikel toevoegen. Hiermee zou de Raad van State de bevoegdheid krijgen om zich uit te spreken over burgerrechtelijke gevolgen van zijn beslissingen. Het tweede voorstel is een groepering van meerdere aangelegenheden, onder meer de invoeging van artikel 11bis in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State (hierna: RvS-Wet) staat hier op het programma.⁷ Dit artikel handelt rond de schadevergoeding tot herstel die de Raad vanaf dan zal kunnen toekennen. Deze Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet wordt op 21 januari 2014 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en treedt op 1 juli 2014 in werking. Op 2 oktober 2014 werd voor het eerst een schadevergoeding tot herstel toegekend door de Raad.⁸

De bevoegdheid omtrent de schadevergoeding tot herstel kreeg verder vorm in artikel 11bis in de Gecoördineerde wetten op de Raad van State. Deze werd verder uitgebreid vormgegeven in de artikelen 25/1, 25/2 en 25/3 van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Algemeen Procedurereglement). Deze artikelen werden ingevoegd met het Koninklijk Besluit van 25 april 2014.⁹ De hervorming van de procedure had de bedoeling om de bestuursrechtspraak efficiënter te maken en zo een definitieve beslechting van geschillen te bekomen. Dit zou ervoor moeten zorgen dat er heel wat energie bespaard zou worden en dat een dubbele rechtsgang zou worden voorkomen.¹⁰

2. Wat eraan voorafging

Het regeerakkoord Di Rupo is duidelijk: justitie moet hervormd worden, het moet effectiever en sneller.¹¹ De regering wilt hier een ingrijpende wijziging. Tot voor het akkoord hebben de hoven en rechtbanken exclusieve macht om zich uit te spreken over subjectieve rechten. Het introduceren van een verandering in de bevoegdheid van de Raad van State zou een oplossing zijn voor een meer economische procesgang en effectievere slagkracht

⁴ Art. 160, tweede lid Gw.; Art. 2 e.v. RvS-Wet; Art. 7 e.v. RvS-Wet.

⁵ Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-13, nr. 2233/1; Voorstel tot herziening van artikel 144 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2242/1.

⁶ Voorstel tot herziening van artikel 144 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2242/1.

⁷ Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-13, nr. 2233/1.

⁸ RvS 2 oktober 2015, nr. 232 416; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 86-88;

<https://www.lexgo.be/nl/artikels/staats-en-bestuursrecht/bestuurrecht/schadevergoeding-tot-herstel-voor-het-eerst-toegekend-door-de-raad-van-state,101031.html>; http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=proc_adm_damages_page1.

⁹ KB 25 april 2014 betreffende de schadevergoeding tot herstel bedoeld in artikel 11bis van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973, *BS* 16 juni 2014.

¹⁰ C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 86.

¹¹ Regeerakkoord 1 december 2011, 138.

van de uitspraken van de Raad van State. Bij een nietigverklaring van een administratieve beslissing komt er echter vaak geen einde aan het bestuursgeschil, maar ontstaan er nieuwe juridische conflicten. Door de Raad een ruimere bevoegdheid te geven dan enkel de nietigverklaring van deze onwettige handelingen kan hij effectiever te werk gaan en kan hij voorzien in een eindoplossing van een geschil.¹²

De uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad van State werd verder vormgegeven in het Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, waarin artikel 6 en 7 zorgen voor de invoering van het nieuwe artikel 11bis RvS-Wet. De voorgestelde tekst stelt een schadevergoeding tot herstel voor die wordt beschreven als "*een vergoeding die toegekend zal worden door de Raad van State aan de verzoekende partij of aan een tussenkommende partij indien zij daarom vraagt*". Door deze nieuwe bevoegdheid zal de Raad in staat zijn om een vergoeding toe te kennen voor het geleden nadeel veroorzaakt door een onwettigheid die hij heeft vastgesteld. In de toelichting verklaart de Senaat verder dat deze "schadevergoeding tot herstel" een accessorium is van het beroep tot nietigverklaring.¹³

In vele gevallen zal de procedure voor de burgerlijke rechter echter onvermijdelijk zijn. Dit onder meer in de gevallen waar de Raad van State de vordering tot nietigverklaring heeft afgewezen. Natuurlijk zal de burgerlijke rechter nog steeds bevoegd zijn voor de uitspraak van schadegevallen waar de schade niet het gevolg was van een rechtshandeling. Zo zou de extra bevoegdheid van de Raad van State een aanvulling vormen op de huidige schaderegeling en geen vervanging.¹⁴

Conform artikel 2 van de RvS-Wet kwam er een advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. De afdeling Wetgeving haalt hier onder meer aan dat het niet de eerste keer is dat dergelijke gedachte over een bevoegdheid voor de Raad om een vergoeding toe te kennen voor schade naar boven komt. Reeds bij de totstandkoming van de Raad van State werd dergelijke bevoegdheid besproken. Echter, wanneer de Kamer van Volksvertegenwoordigers na de Tweede Wereldoorlog weer samen kwam, werd deze bepaling niet verder opgenomen.¹⁵ Wanneer in 2011 de aanzet tot de Zesde Staatshervorming werd uitgetekend, werd deze gedachte in een nieuw licht geplaatst. Zo kwam men tot de wijziging van artikel 144 van Grondwet. De wijziging van dit artikel houdt in dat de Raad van State en andere federale administratieve rechtscolleges tevens kunnen beslissen over de privaatrechtelijke gevolgen die voortkomen uit de uitspraak tot vernietiging. Dergelijke procedure heeft vooral de intentie om energiebesparend te zijn. Zo zou de rechter die zich uitspreekt over de nietigheid van een bestuurshandeling, zich ook kunnen uitspreken over de burgerrechtelijke gevolgen ervan, aangezien hij het dossier kent. De afdeling Wetgeving van de Raad van State wijst erop dat dit een verhoogde werklast zal creëren voor de desbetreffende rechter. Daarentegen wijst hij er ook op dat deze werklast kleiner zal zijn dan wanneer die volgens een burgerlijke rechter zich opnieuw over het dossier moet buigen, om al dan niet een schadevergoeding toe te kennen.¹⁶ Ook de Belgische Senaat haalt aan dat uit ervaring het reeds gebleken is dat de raming van schadevergoedingen tijd in beslag neemt. Daarenboven heeft de Raad van State (nog) geen ervaring met de raming van dergelijke vergoedingen. Staatssecretaris VERHERSTRAETEN, op dat moment staatssecretaris van Staatshervorming, sluit zich aan en reageert dat wanneer dergelijke schadeprocedures zullen worden geregeld door hetzelfde gerecht, en een andere rechtbank zich niet meer dient te buigen over de afhandeling van de burgerlijke belangen, dit tijdswinst zal opleveren.¹⁷

¹² H. BOCKEN, "De kers op de taart? De herziening van artikel 144 van de Grondwet en de Raad van State", *TPR* 2012, (7) 12-18.

¹³ Art. 11bis RvS-Wet; Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 6; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 87.

¹⁴ H. BOCKEN, "De kers op de taart? De herziening van artikel 144 van de Grondwet en de Raad van State", *TPR* 2012, (7) 13-14.

¹⁵ Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 5.

¹⁶ Regeerakkoord 1 december 2011, p.43; Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 5.

¹⁷ *Parl.St.* Senaat 2013-2014, nr. 5-2232/5, p. 360-361.

Voor de Zesde Staatshervorming en dus voor de invoering van de schadevergoeding tot herstel, moest een verzoeker die een nietigverklaring verkregen had en door verwerping zijn schade niet voldoende hersteld was, zich wenden tot de burgerlijke rechter. Hier kon de partij een vordering tot schadevergoeding instellen. Dit zorgde zowel voor de partij als voor de staat voor bijkomende kosten. Doordat de Raad van State enkel de bevoegdheid heeft om een handeling nietig te verklaren en dus de rechtzoekende zich later nog tot de burgerlijke rechter zal moeten wenden voor zijn schade vergoed te zien, is er sprake van een dubbele rechtsgang. Wanneer de Raad de bevoegdheid krijgt om ook over de burgerrechtelijke gevolgen te beslissen, zou dit de dubbele rechtsgang kunnen beperken en daardoor ook kosten besparen.¹⁸

Toch zal er opgelet moeten worden dat door deze uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad, de situatie niet complexer zal worden in plaats van eenvoudiger. Wanneer het echter om een exclusieve bevoegdheid voor de administratieve rechtscolleges zou gaan, zou dit een oplossing kunnen zijn, gelet op de overlappende bevoegdheden van heden.¹⁹

3. De schadevergoeding tot herstel

Het in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State ingevoegde artikel 11bis luidt als volgt:

"Elke verzoekende of tussenkommende partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak vragen om haar bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen ten laste van de steller van de handeling indien zij een nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang.

Het verzoek tot schadevergoeding wordt uiterlijk ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.

Bij toepassing van artikel 38, moet het verzoek tot schadevergoeding uiterlijk worden ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten.

De partij die het verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend, kan geen burgerlijke aansprakelijkheidsvordering meer instellen om het herstel van hetzelfde nadeel te bekomen.

Elke partij die een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering instelt of heeft ingesteld, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak geen vergoeding voor hetzelfde nadeel meer vragen.]²⁰

3.1. Wie

Zowel een verzoekende als een tussenkommende partij kan een schadevergoeding tot herstel vorderen. Voor een tussenkommende partij is dit uiteraard enkel mogelijk wanneer zij ook een nietigverklaring vordert en dus de kant van de verzoekende partij steunt, gelet op het accessoire karakter van de procedure tot schadevergoeding tot herstel verbonden aan het beroep tot nietigverklaring. Een schadevergoeding tot herstel kan enkel worden

¹⁸ *Parl.St.* Senaat 2013-2014, nr. 5-2232/5, p. 93-94; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 81.

¹⁹ H. BOCKEN, "De kers op de taart? De herziening van artikel 144 van de Grondwet en de Raad van State", *TPR* 2012, (7) 22.

²⁰ Artikel 11bis RvS-Wet.

toegekend in procedures waarin de nietigverklaring ook wordt gevorderd en kan er niet los van staan. Ondanks dat de procedure een accessorium is van de hoofdvordering, is de schadevergoeding geen loutere bijkomstigheid.²¹

3.2. Voorwaarden

Voor het toekennen van een schadevergoeding dienen de volgende drie voorwaarden cumulatief vervuld te zijn: (1) een onwettigheid van de handeling, (2) met een reeds berokkend, vaststaand en dadelijk nadeel, (3) en waarbij er tussen de onwettigheid van de handeling en de schade een oorzakelijke verband is. De Raad heeft de bevoegdheid om al dan niet het oorzakelijk verband vast te stellen en – indien er een oorzakelijk verband is tussen de onwettige handeling en de schade – een schadevergoeding toe te kennen.²²

3.2.1. Eerste voorwaarde: onwettigheid

De eerste voorwaarde vereist geen fout, maar enkel een onwettigheid vastgesteld in het kader van een nietigverklaring.²³ De vordering tot schadevergoeding tot herstel is niet mogelijk wanneer de Raad als cassatierechter optreedt.²⁴ De onwettigheid van de handeling moet in een ruimere context worden geïnterpreteerd. De wetgever heeft in de formulering van het wetsartikel een belangrijke nuance willen aanbrengen door gebruik te maken van een ruimere omschrijving, namelijk: “*de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing*”. Onder de onwettigheid van de handeling, ook wel beschreven als de “schadeverwekkende gebeurtenis”, wordt dus niet enkel een vernietigingsarrest gerekend. Het volstaat immers dat er een procedure tot nietigverklaring is ingesteld in de zin van artikel 14 §1 of §3 RvS-Wet en de Raad hier een onwettigheid heeft vastgesteld. Zij is ook van toepassing indien er verschillende beroepen tot nietigverklaring van dezelfde handeling werden ingesteld, maar enkel het eerste beroep wordt onderzocht en beoordeeld. Wanneer een akte of een reglement onwettig wordt verklaard, wordt deze beslissing gebruikt als precedent voor de andere beroepen en kan er op basis van dezelfde motivering ook een schadevergoeding worden gevorderd in deze zaken.²⁵

Daarnaast vallen ook de onwettigheden, vastgesteld volgens artikel 159 van de Grondwet, vallen onder de definitie van een schadeverwekkende gebeurtenis.²⁶ Op basis van artikel 159 van de Grondwet zijn de hoven en rechtbanken immers verplicht om een bestuurshandeling buiten toepassing te laten wanneer deze niet overeenstemt met de

²¹ E. BREWAEYS, “Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2”, *NJW* 2014, (482) 490; C. MATHIEU, “De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak”, *Jura Falconis*, 2014, (77) 92; I. VAN GIEL, “De ‘hervorming’ van de Raad van state anno 2014 tegen het licht van meer ‘projectgerichte’ bestuursrechtelijke procedures en contentieux”, *TBO* 2015, (64) 70; A.-S. VANDAELE, “Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State en de interpretatie van het actueel belang”, *RW* 2015-16, (803) 808-809.

²² Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St. Senaat* 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 6-7; E. BREWAEYS, “Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2”, *NJW* 2014, (482) 488.

²³ A. WIRTGEN en E. LONCKE, “Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State”, *RABG* 2018, (1336) 1337.

²⁴ C. MATHIEU, “De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak”, *Jura Falconis*, 2014, (77) 92.

²⁵ Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St. Senaat* 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 7; Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 8; E. BREWAEYS, “Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2”, *NJW* 2014, (482) 488; S. LUST, “Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State”, *RABG* 2013, (1214) 1215; C. MATHIEU, “De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak”, *Jura Falconis*, 2014, (77) 91; I. VAN GIEL, “De ‘hervorming’ van de Raad van state anno 2014 tegen het licht van meer ‘projectgerichte’ bestuursrechtelijke procedures en contentieux”, *TBO* 2015, (64) 70; A. WIRTGEN en E. LONCKE, “Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State”, *RABG* 2018, (1336) 1337.

²⁶ Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St. Senaat* 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 7; Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 8; E. BREWAEYS, “Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2”, *NJW* 2014, (482) 488; S. LUST, “Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State”, *RABG* 2013, (1214) 1215; C. MATHIEU, “De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak”, *Jura Falconis*, 2014, (77) 91; I. VAN GIEL, “De ‘hervorming’ van de Raad van state anno 2014 tegen het licht van meer ‘projectgerichte’ bestuursrechtelijke procedures en contentieux”, *TBO* 2015, (64) 70; A. WIRTGEN en E. LONCKE, “Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State”, *RABG* 2018, (1336) 1337.

hogere rechtsregels.²⁷ Wanneer procespartijen een vordering instellen op grond van een bestuur beslissing, is de rechter verplicht om eerst na te gaan of deze beslissing wel wettig is. Een partij kan bijgevolg de onwettigheid inroepen als een verweermiddel ('exceptie van de onwettigheid'). Een rechtbank is niet bevoegd om grondwettigheid te controleren, deze bevoegdheid komt namelijk exclusief toe aan het Grondwettelijk Hof, maar de hoven en rechtbanken zijn wel bevoegd om een loutere toetsing aan de Grondwet te doen. Bijgevolg is ze bevoegd, conform artikel 159 van de Grondwet, om een onwettig besluit niet toe te passen, en is deze exceptie incidenteel van aard. De beslissing wordt hier dus ook niet vernietigd, maar enkel niet toegepast in de zaak, *inter partes*.²⁸

Een schadevergoeding tot herstel is ook nog steeds mogelijk in de volgende twee gevallen: enerzijds indien de verzoeker zijn belang verliest, anderzijds wanneer de nietigheidsvordering haar voorwerp verliest. Beide situaties nopen tot verdere toelichting.²⁹

a. Probleem 1: wat met het verlies van belang?

Het eventuele verlies van belang tijdens de procedure, blijkt een belangrijk discussiepunt in de rechtsleer. De Raad nam immers niet steeds dezelfde houding aan. Vlak na de invoering van artikel 11bis RvS-Wet oordeelde de Raad dat het verlies van belang tijdens de procedure ook meteen de procedure beëindigde. Aanvankelijk stond de Raad in 2014 dus anders tegenover het verlies van belang en haar gevolgen voor de vordering tot schadevergoeding tot herstel. De Raad van State veranderde zijn houding in 2018 door de arresten Gemeente SINT-GILLIS³⁰ en LENGLEZ³¹. Met verwijzing naar de parlementaire voorbereidingen besliste de Raad in deze arresten dat het verlies van belang geen reden is voor de Raad om niet te onderzoeken of er zich al dan niet een onwettigheid heeft voorgedaan met het oog op een schadevergoeding tot herstel. De wetgever haalt aan dat ook wanneer een verzoekende partij geen belang meer heeft bij de vernietiging van een beslissing, dit niet impliceert dat zij geen schade heeft geleden door de onwettigheid. Echter blijft de vervulling van de vereiste van belang bij de instelling van de vordering de belangrijkste ontvankelijkheidsvoorwaarde. De wet schrijft immers het vereiste van belang voor op straffe van onontvankelijkheid. Indien de verzoekende partij geen belang heeft bij het instellen van de vordering, worden het beroep tot nietigverklaring enerzijds en het beroep tot schadevergoeding tot herstel anderzijds, verworpen. Gelet op het accessoir karakter van de laatste procedure zal deze niet meer moeten worden onderzocht.³²

Door deze twee arresten van 21 juni 2018 sluit de Raad zich eindelijk aan bij de wil van de wetgever omtrent het belang van de verzoeker in de procedure tot schadevergoeding tot herstel. Het arrest van 22 maart 2019 in de zaak MOORS³³ volgt bovenstaande beslissingen en maakt gebruik van de nieuwe weg uitgestippeld door de Raad. Aan de hand van verwijzingen naar de arresten van 21 juni 2018 (nr. 214.865 en 214.866) komt de Raad tot een

²⁷ Art. 159 Gw.

²⁸ Art. 159 Gw.; J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, "De rechtsbescherming door de gewone rechter tegen het onrechtmatig optreden van het bestuur" in J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE en A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2012, (1029) 1031-1032.

²⁹ Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 7; Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 8; E. BREWAEYS, "Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, (482) 488; S. LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State", *RABG* 2013, (1214) 1215; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 91; I. VAN GIEL, "De 'hervorming' van de Raad van state anno 2014 tegen het licht van meer 'projectgerichte' bestuursrechtelijke procedures en contentieux", *TBO* 2015, (64) 70; A. WIRTGEN en E. LONCKE, "Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State", *RABG* 2018, (1336) 1337.

³⁰ RvS 21 juni 2018, nr. 241.866, Gemeente Sint-Gillies

³¹ RvS 21 juni 2018, nr. 241.865, Lenglez

³² Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 8; F. EGGERMONT, "De gevolgen van het verlies van het actuele belang gedurende het annulatieberoep bij de Raad van State voor de vordering tot schadevergoeding tot herstel", *TBP* 2018, (523) 524-528; A. WIRTGEN en E. LONCKE, "Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State", *RABG* 2018, (1336) 1339-1342.

³³ RvS 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors.

belangrijk besluit. In tegenstelling tot de zaken in arresten 214.865 en 214.866 werd in de zaak MOORS de vordering tot schadevergoeding tot herstel niet ingediend tijdens de procedure tot nietigverklaring. Herhaald, wanneer de vordering tot schadevergoeding tesamen werd ingesteld met de procedure tot nietigverklaring, zal de Raad wel overgaan tot onderzoek van de middelen voor de uitspraak over de schadevergoeding, ondanks verlies aan belang. Het niet indienen van een vordering tot schadevergoeding tot herstel tijdens de procedure en het eventuele verlies van belang tijdens deze procedure, laat nog steeds de mogelijkheid aan de verzoeker om zich later tot de burgerlijke rechter te wenden voor vergoeding. De verzoekende partij in de zaak MOORS kon profiteren van de gelijktijdige uitspraak van de arresten van 21 juni 2018. Alsook kon de heer MOORS in de hangende nietigheidsprocedure alvorens sluiting van de debatten nog een vordering tot schadevergoeding tot herstel indienen. Hierbij moet ook worden vermeld dat de verzoeker zijn belang in de procedure van nietigverklaring reeds verloren had, maar dit als gevolg van omstandigheden die niet aan hem verweten kunnen worden. In de lijn met de twee arresten van 21 juni 2018 kwam de Raad tot het besluit dat in deze zaak de heropening van de debatten nodig was voor verder onderzoek naar de eventuele onwettigheid, alvorens er uitspraak kon worden gedaan over de vordering tot schadevergoeding tot herstel.³⁴ Uiteindelijk kwam de Raad toch tot een verwerping van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.³⁵

b. Probleem 2: is een vernietigingsarrest vereist? Wat met intrekking van de bestreden beslissing?

Zoals reeds hierboven verduidelijkt, is een vernietigingsarrest niet vereist voor de vaststelling van een onwettigheid. De Raad kan immers in twee gevallen beslissen om geen vernietiging uit te spreken, namelijk enerzijds in geval van verlies van belang. Anderzijds, kan ook het voorwerp van de vordering tot nietigverklaring verdwijnen. Het verdwijnen van het voorwerp van de vordering doet zich voor indien de overheid beslist om de bestreden handeling in de loop van de procedure in te trekken. Deze intrekking heeft tot gevolg dat het beroep tot vernietiging zonder voorwerp is en dus zal eindigen in een verwerping ervan.³⁶

Dergelijke situatie deed zich voor bij de eerste keer dat de Raad een schadevergoeding tot herstel toekende.³⁷ De feiten in de zaak LEGRAND zijn als volgt. De verzoeker, LEGRAND, werd een identiteitskaart als bewakingsagent geweigerd. De reden hiervoor was de eerder opgelopen strafrechtelijke veroordeling van de verzoeker 20 jaar eerder, waardoor niet alle wettelijke toepassingsvoorwaarden voor de toekenning van dergelijke identiteitskaart voldaan waren. Legrand vocht deze weigeringsbeslissing aan in zowel een schorsingsberoep als een beroep tot nietigverklaring. In het arrest nummer 225.305 van 31 oktober 2013 schorst de Raad van State de weigeringsbeslissing. De onwettigheid van de weigering wordt in dit arrest *prima facie* vastgesteld.³⁸ Als gevolg van dit arrest, trekt de FOD Binnenlandse Zaken zijn weigeringsbeslissing in. Vervolgens neemt deze een nieuwe beslissing, die positief is voor de verzoeker. Ondertussen is het beroep tot nietigverklaring echter nog steeds hangende. Op 24 juli 2014 beslist de Raad dat het beroep doelloos is geworden en de schorsing moet worden opgeheven. De overheid heeft echter zijn beslissing terug ingetrokken.³⁹

In september dient Legrand zijn verzoek tot schadevergoeding tot herstel in bij de Raad. Het valt onmiddellijk op dat er niet voldaan is aan de temporele werking van de procedure. De procedure voor schadevergoeding tot herstel dient immers ten laatste 60 dagen na de kennisgeving van het arrest waarin de onwettigheid wordt vastgesteld, te worden ingediend. Echter, is het arrest Legrand niet gekend voor de betwisting van de temporele ontvankelijkheid, maar wél voor de pertinente vraag of het arrest nummer 288.108 dient te worden beschouwd als de beslissing tot vaststelling van de onwettigheid? In deze zaak kiest de Raad voor een ruime invulling. Zo komt ze tot de conclusie

³⁴ RvS 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors.

³⁵ RvS 17 september 2019, nr. 245.468, Moors; E. MEES, "De ontwikkeling van het schadevergoedingscontentieux bij de Raad van State", *Tijdschrift voor Aannemingsrecht* 2019, (229) 235-239; A.-S. VANDAELE, "Tumultueuze zomer voor procesbelang bij de Raad van State", *Juristenkrant* 2018, (11) 11.

³⁶ RvS 18 december 2018, nr. 243.260, Beuselinck; RvS 18 december 2018, nr. 243.259, Vandenhole; RvS 25 oktober 2013, nr. 225.262, Cox.

³⁷ RvS 2 oktober 2015, nr. 232.416, Legrand.

³⁸ RvS 31 oktober 2013, nr. 225.305, Legrand.

³⁹ RvS 24 juli 2014, nr. 228.108, Legrand.

dat, ook wanneer de overheid de beslissing reeds heeft ingetrokken, de schade nog steeds kan worden vergoed. Uiteindelijk zal enkel een vergoeding worden toegekend voor de loonderving, vermeerderd met de gerechtelijke interest. De morele schade werd volgens de raad echter reeds hersteld in het schorsingsarrest 225.305, de intrekking van de weigeringsbeslissing en de uiteindelijke afgifte van de kaart.⁴⁰

Op grond van artikel 158 Grondwet wordt er tegen dit arrest beroep aangetekend bij het Hof van Cassatie wegens een attributiegeschil. Het Hof kwam hier tot de beoordeling dat de Raad van State inderdaad niet beschikte over de rechtsmacht om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen. Dit omdat het verwerpingsarrest geen onwettigheid vaststelt. Het Hof van Cassatie verbreekt bijgevolg dit arrest. Dankzij de conclusie van Advocaat-Generaal WERQUIN, worden de achterliggende motieven van het Hof duidelijk. WERQUIN stelt dat het vaststellen van een onwettigheid het exclusieve voorwerp is en blijft van een annulatieberoep. Hieruit kan worden afgeleid dat wanneer de Raad de onwettigheid had vastgesteld in het kader van de vernietigingsprocedure en niet in de autonome procedure van schadevergoeding tot herstel, er geen probleem was geweest omtrent de rechtsmacht van de Raad.⁴¹

3.2.2. Tweede voorwaarde: reeds berokkend, vaststaand en dadelijk nadeel

Noch art. 11bis, noch het wetsvoorstel omschrijven het schadebegrip. Om deze reden wordt aangenomen dat het schadebegrip uit de procedure voor de Raad van State, overeenstemt met het gemeenrechtelijk schadebegrip. Aldus kan schade als volgt omschreven worden: het resultaat van de vergelijking tussen de toestand waarin de benadeelde zich bevindt na de schadeverwekkende gebeurtenis en de hypothetische toestand waarin hij zich zou hebben bevonden moest deze gebeurtenis zich niet voorgedaan hebben.⁴²

Meer specifiek wordt de tweede voorwaarde beschreven als volgt: het nadeel dient "reeds berokkend, vaststaand en dadelijk" te zijn. Hiervoor komen zowel morele als materiële schade in aanmerking voor vergoeding. Zoals reeds vermeld, gaat de wetgever ervan uit dat door de vernietiging van de bestuurshandeling ervan rechtswege sprake is van een herstelling in natura. Tevens zou de vernietiging zorgen voor een herstel van moreel geleden schade. Wanneer de verzoeker daarentegen kan bewijzen dat hij meer schade heeft geleden dan reeds vergoed door de vernietiging van de onwettigheid, kan hij een schadevergoeding krijgen voor dat "onherstelde" deel. De verzoeker draagt zelf de bewijslast hiervan. Verdere materiële kosten worden berekend aan de hand van een optelsom van de geleden schade van de verzoeker met daarbij gerekend de gerechtelijke interesten. Voor de raming van de schadevergoeding heeft de Raad de mogelijkheid om gebruik te maken van een deskundigenonderzoek, zoals vermeld in artikel 25/3, §4, tweede lid van het Algemeen Procedureglement.⁴³

3.2.3. Derde voorwaarde: oorzakelijk verband

De derde voorwaarde, namelijk het oorzakelijk verband tussen de twee voorgaanden wordt niet verder uitgelegd door de wet. Hieruit kan wederom worden afgeleid dat deze ingevuld kan worden aan de hand van de gemeenrechtelijke causaliteitsregels, namelijk aan de hand van de equivalentieleer. Deze houdt in dat de fout een *conditio sine qua non* is voor het ontstaan van de schade en er dus maar sprake is van een causale band wanneer

⁴⁰ Rvs 24 juli 2014, nr. 228.108, Legrand; C. MATHIEU, "De Raad van State geeft geleidelijk aan vorm aan de schadevergoeding tot herstel: antwoorden en nieuwe vragen", *CDPK* 2016, (40) 50-52; C. MATHIEU, "Raad van State geeft schadevergoedingsbevoegdheid vorm", *Juristenkrant* 2016, (8) 8; <http://www.raadvanstate.be/?page=news&lang=nl&newsitem=284>.

⁴¹ Cass. 15 september 2017, nr. C.15.0465.F.; Concl. T. WERQUIN bij Cass. 15 september 2017, nr. C.15.0465.F., *APT* 2018, (165) 165-166; B. MEEUSEN, *De schadevergoeding tot herstel voor de Raad van State en het gelijkheidsbeginsel: is het verschil met de burgerlijke procedure te groot?*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2018-2019, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/782/561/RUG01-002782561_2019_0001_AC.pdf, 69-71.

⁴² H. BOCKEN en I. BOONE, *Inleiding tot schadevergoedingsrecht: Buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en andere schadevergoedingsstelsel*, Brugge, Die Keure, 2014, 46; A. VAN STEENBERGHE, "Artikelsgewijze commentaar bij art. 11bis RvS-Wet", *OAPR* 2018, (71) 103.

⁴³ A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 473-477.

de schade zich niet zou hebben voorgedaan zonder de onwettigheid. Het is aan de Raad om het oorzakelijk verband tussen schade en de onwettigheid vast te stellen.⁴⁴

3.3. Procedurele aspecten

3.3.1. Wanneer

In de praktijk kan een verzoeker, of tussenkomende partij aan de kant van de verzoeker, een verzoek tot schadevergoeding tot herstel op drie momenten indienen.

Ten eerste kan hij dit doen gelijktijdig met het verzoek tot nietigverklaring. In dit geval legt de verzoeker of tussenkomende partij een 'enige akte' neer, waarin hij verplicht naast de vermelding van 'verzoekschrift tot nietigverklaring' ook de vermelding 'verzoek tot schadevergoeding tot herstel' uitdrukkelijk opneemt. Daarnaast vereist artikel 25/2, §1 van het Algemeen Procedurereglement ook nog enkele andere verplichte vermeldingen.⁴⁵

Ten tweede kan de verzoeker zijn verzoek tot schadevergoeding tot herstel indienen op eender welk moment tijdens de procedure voor de nietigverklaring. Het verzoek moet evenwel ingediend worden voor de sluiting der debatten.⁴⁶

Ten slotte laat artikel 11bis RvS-Wet ook de mogelijkheid om een arrest van de Raad over de nietigverklaring af te wachten en dus later het verzoek tot schadevergoeding tot herstel te formuleren. De verzoeker of tussenkomende partij heeft hiervoor tot maximum 60 dagen na de kennisgeving van het arrest tot vernietiging. Nadat deze termijn – zijnde een vervaltermijn - is verstreken, is de verzoeker echter verplicht om zich tot de burgerlijke rechter te wenden om op grond van artikel 1382 e.v. van het Burgerlijk Wetboek een vergoeding van zijn schade te bekomen. Voor deze laatste procedure wordt de termijn geregeld in artikel 2262bis, §1, tweede lid van het Burgerlijk Wetboek, waar wordt bepaald dat de rechtszoekende vijf jaar heeft vanaf het moment dat deze kennis heeft genomen van de schade. Deze termijn is toch beduidend langer dan de verjaringstermijn voor de Raad. Bij de Raad laat de termijn van 60 dagen de mogelijkheid aan de verzoeker om het arrest over zijn verzoekschrift tot nietigverklaring af te wachten en dan nog te beslissen om al dan niet nog een verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel in te dienen. Daarnaast stimuleert de korte termijn van 60 dagen ook de efficiëntie en de snelheid die deze regeling tot doel heeft.⁴⁷

Wanneer de verzoeker ervoor zou kiezen om tijdens of na de procedure tot nietigverklaring een verzoek tot schadevergoeding tot herstel te formuleren, zal hij dat moeten doen aan de hand van een 'afzonderlijke akte'. Ook voor deze vorm worden een aantal verplichte vermeldingen opgenomen in het Algemeen Procedurereglement onder artikel 25/2, §2, waaronder het opnemen van de titel 'verzoek tot schadevergoeding tot herstel' en de vermelding van het kenmerk van het vernietigingsberoep of arrest.⁴⁸

⁴⁴ H. BOCKEN, "Beter een vogel in de hand dan tien in de lucht? De wijziging van de art. 144 Grondwet en de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen", *TOO* 2013, (428) 434-435; A. VAN STEENBERGHE, "Artikelsgewijze commentaar bij art. 11bis RvS-Wet", *OAPR* 2018, (71) 114.

⁴⁵ I. VAN GIEL, "De 'hervorming' van de Raad van state anno 2014 tegen het licht van meer 'projectgerichte' bestuursrechtelijke procedures en contentieux", *TBO* 2015, (64) 70; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 480; X., "Herstelschadevergoeding", *NJW* 2014, (597) 597.

⁴⁶ I. VAN GIEL, "De 'hervorming' van de Raad van state anno 2014 tegen het licht van meer 'projectgerichte' bestuursrechtelijke procedures en contentieux", *TBO* 2015, (64) 70; X., "Herstelschadevergoeding", *NJW* 2014, (597) 597; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 479.

⁴⁷ Art. 11bis RvS-wet; Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 6-7; E. BREWAEYS, "Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen", *NJW* 2014, 487; S. LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State", *RABG* 2013, (1214) 1215; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 96-97; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, 479-480; X., "Herstelschadevergoeding", *NJW* 2014, (597) 597.

⁴⁸ A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 481.

3.3.2. Uitspraak Raad van State

In artikel 11bis RvS-Wet wordt ook een uitspraakstermijn opgenomen. De Raad van State zal een termijn krijgen van 12 maanden om zich uit te spreken over de vordering tot schadevergoeding tot herstel. Door deze tijdslijmiet op te dragen aan de Raad, wordt de rechtszoekende ervan verzekerd dat hij/zij een uitspraak zal krijgen, binnen een relatief korte termijn.⁴⁹

3.3.3. Onderzoek en beoordeling

Het verloop van het onderzoek en de beoordeling van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel worden uiteengezet in artikel 25/3 van het Algemeen Procedurereglement van de Raad van State. De beoordeling van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel kan onmiddellijk gebeuren, of worden uitgesteld tot een latere datum. De onmiddellijke beoordeling is enkel mogelijk wanneer het verzoek tot nietigverklaring samen met een verzoek tot schadevergoeding tot herstel wordt geformuleerd. Hier kan de auditeur beslissen of hij alle nuttige gegevens en informatie heeft om te kunnen oordelen over de schadevergoeding. Zo niet, wordt het uitgesteld tot aan het definitief arrest over het beroep tot nietigverklaring. Het uitstel van de beoordeling is bijgevolg mogelijk in drie situaties. Ten eerste wanneer de auditeur niet de nodige gegevens heeft om onmiddellijk te kunnen oordelen. Ten tweede wanneer het verzoek tot schadevergoeding tot herstel wordt geformuleerd tijdens de annulatieprocedure en ten laatste, uiteraard, wanneer een verzoek wordt geformuleerd na de vernietigingsprocedure.⁵⁰

3.4. Aard van de vergoeding

De schadevergoeding tot herstel is een vergoeding die enkel in pecuniaire vorm wordt toegekend. Een herstel in natura is volgens de wetgever niet nodig, daar de vaststelling van een onwettigheid en de eventuele vernietiging van dergelijke handeling al een herstel in natura vormt.⁵¹ Ook is het belangrijk om op te merken dat de Raad niet verplicht is om de schade volledig te herstellen. Volgens vernoemd artikel 11bis, eerste lid RvS-Wet is hij echter verplicht om "*alle omstandigheden van openbaar en particulier belang*" mee in rekening te nemen bij de bepaling van de vergoeding. Doordat de Raad vanaf nu dus ook aan subjectieve geschillenbeslechting zal kunnen doen, zal hij bijgevolg ook de subjectieve rechten en belangen mee in rekening moeten nemen. In de praktijk heeft de Raad van State doorheen zijn rechtspraak richtlijnen gecreëerd voor de raming van de schadevergoeding.⁵²

3.5. Electa una via

Voor de invoering van artikel 11bis RvS-Wet, kon de verzoekende partij enkel via de burgerlijke rechter een schadevergoeding bekomen. Artikel 11bis RvS-Wet heeft een extra mogelijkheid gecreëerd om dergelijke vergoeding te vorderen. In dit artikel, meer bepaald in het vierde en vijfde lid, neemt de wetgever een belangrijke uitsluiting op, gebaseerd op het adagium *electa una via non datur recursus ad alternam*. Door het introduceren van dit '*electa una via*'-principe zal de verzoeker immers een keuze moeten maken tussen een vordering tot schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State of een aansprakelijkheidsvordering bij een burgerrechtelijk

⁴⁹ J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VAN DE LANOTTE, A. MAST, "Raad van State en de schadevergoeding tot herstel" in *Overzicht Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, (1382) 1397; S. LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State", *RABG* 2013, (1214) 1215.

⁵⁰ A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 483; X., "Herstelschadevergoeding", *NJW* 2014, (597) 597.

⁵¹ Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St. Senaat* 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 8; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 98; I. VAN GIEL, "De 'hervorming' van de Raad van state anno 2014 tegen het licht van meer 'projectgerichte' bestuursrechtelijke procedures en contentieux", *TBO* 2015, (64) 70.

⁵² Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St. Senaat* 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 8; E. BREWAEYS, "Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, (482) 489; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 99; S. SOMERS, "Discretionaire bevoegdheid van de Raad van State om omvang schadevergoeding te bepalen", *NJW* 2015, (618) 619.

rechtscollege. Eens de vordering aanhangig is gemaakt bij het ene rechtscollege, kan dezelfde vordering tot het herstel van hetzelfde nadeel niet meer worden gevorderd via het andere rechtscollege. De loutere indiening van het verzoekschrift maakt de procedure aanhangig en is bijgevolg onherroepelijk, ongeacht het latere resultaat. Dit zal worden gesanctioneerd met het onontvankelijk verklaren van de tweede ingediende vordering.⁵³ Zoals eerder vermeld, zal bij de Raad van State enkel een herstel in geldelijke vorm mogelijk zijn. Door het indienen van een verzoek tot schadevergoeding tot herstel en het *'electa una via'*-principe, zal de verzoeker dus het risico lopen om zichzelf te verhinderen om nog een herstel in natura te vorderen voor de burgerlijke rechtbank.⁵⁴

3.6. Rechtsmiddelen

De Raad spreekt zich in eerste en laatste aanleg uit over de schadevergoeding tot herstel. Het hoger beroep en de cassatievoorziening zijn aldus rechtsmiddelen die niet kunnen worden aangewend tegen beslissingen van de Raad op grond van artikel 11bis RvS-Wet. Het Hof van Cassatie is op grond van artikel 158 Grondwet wel bevoegd wanneer er sprake zou zijn van attributieconflicten.⁵⁵ Wel stelt de wetgever dat ondanks het ontbreken van een tweede aanleg, er wel sprake is van een dubbel onderzoek. Men spreekt van een dubbel onderzoek, omdat de beoordeling van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel zowel door het auditoraat, bij het opmaken van zijn verslag, bekeken wordt, als door de kamer.⁵⁶ Omdat er geen beroepsmogelijkheden zijn tegen de beslissing van de Raad met betrekking tot artikel 11bis van de RvS-Wet wil de wetgever nogmaals inzetten op een snellere en meer definitieve geschillenbeslechting.⁵⁷

Belangrijk te vermelden is dat verzet, derdenverzet en beroep tot herziening wel mogelijke rechtsmiddelen zijn tegen arresten gewezen op grond van artikel 11bis RvS-Wet.⁵⁸

3.7. Afwachtend succes

De ontwikkeling en invoering van de schadevergoeding tot herstel liep niet altijd even vlot. Tussenkost van de hoogste rechtscolleges was nodig om de fundamenten te kunnen leggen. Desondanks lijkt de Raad nu wel op de goede weg te zijn om het schadevergoedingscontentieux verder te ontwikkelen.⁵⁹

Bij de invoering van de nieuwe procedure bij de Raad van State, werd er vanuit de rechtsleer een afwachtende houding aangenomen. De nieuwe herstellvordering brengt immers zowel voor- als nadelen met zich mee. De vraag zal zijn of de tijdsinstaat en het, hopelijk, verdwijnen van de dubbele aanleg opweegt tegen het ontbreken van een tweede aanleg en de garantie op een volledige herstelling door de schadevergoeding.⁶⁰ Zal de Raad een achterstand opbouwen omdat ze meer werk zal hebben met het behandelen van een extra procedure? Hierdoor zou het doel van tijdsinstaat immers kunnen worden achterhaald.⁶¹

⁵³ A.-S. VANDAELE, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State en de interpretatie van het actueel belang", *RW* 2015-16, (803) 810; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 468; A. WIRTGEN en E. LONCKE, "Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State", *RABG* 2018, (1336) 1339.

⁵⁴ C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 100; I. VAN GIEL, "De 'hervorming' van de Raad van State anno 2014 tegen het licht van meer 'projectgerichte' bestuursrechtelijke procedures en contentieux", *TBO* 2015, (64) 70-71.

⁵⁵ A. VAN STEENBERGHE, "Artikelswijze commentaar bij art. 11bis RvS-Wet", *OAPR* 2018, (71) 131.

⁵⁶ S. LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State", *RABG* 2013, (1214) 1215; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 97-102; J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 485-486.

⁵⁷ J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VAN DE LANOTTE, A. MAST, "Raad van State en de schadevergoeding tot herstel" in *Overzicht Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, (1382) 1397.

⁵⁸ Art. 40, derde lid, art. 47, derde lid en art. 50bis, derde lid Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 485-486.

⁵⁹ E. MEES, "De ontwikkeling van het schadevergoedingscontentieux bij de Raad van State", *Tijdschrift voor Aannemingsrecht* 2019, (229) 240.

⁶⁰ S. LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State", *RABG* 2013, (1214) 1216.

⁶¹ C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 106-107.

De uitbreiding van de bevoegdheid zou echter wel kunnen zorgen voor een meer definitieve geschillenbeslechting. MATHIEU haalt drie mogelijke hypothesen aan. Vooreerst zal de verzoeker die louter op zoek is naar een vergoeding zich moeten wenden tot een justitiële rechter. Ten tweede zal een verzoeker die louter op zoek is naar een vernietiging, zich nog altijd wenden tot de Raad op grond van artikel 14 RvS-Wet. Voor deze twee hypothesen is uitbreiding alleszins irrelevant. Als verzoekers echter op zoek zijn naar een vernietiging én een schadevergoeding, hetgeen de derde hypothese uitmaakt, zou art. 11bis zorgen voor een definitieve geschillenbeslechting bij de Raad van State. Het is duidelijk dat MATHIEU in 2014, net zoals vele andere rechtsgeleerden, nog niet laaiend enthousiast was over de nieuwe bevoegdheid van de Raad. Ze stelt dat de toekomst het succes zal moeten uitwijzen.⁶²

4. Het Grondwettelijk Hof over de schadevergoeding tot herstel

Naar aanleiding van de zaak GUILLAUME BLOMME stelt de Raad van State in zijn arrest nr. 239.646 van 26 oktober 2017 de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof:

«Schendt artikel11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het enkel aan de verzoeker de keuze laat om bij de Raad van State een verzoek in te dienen tot schadevergoeding tot herstel, of om, voor de rechtbanken van de rechterlijke orde, de burgerlijke aansprakelijkheid van de administratieve overheid die de handeling heeft gesteld die door de Raad van State onwettig is bevonden, in het geding te brengen, waardoor aan die administratieve overheid de keuzemogelijkheid wordt ontnomen om het voordeel te genieten, in het kader van de procedure voor de rechtbanken van de rechterlijke orde :

- van een dubbele aanleg;

- van de mogelijkheid om te betwisten dat elke onwettigheid een fout vormt die de verplichting met zich meebrengt om de daaruit voortvloeiende schade te herstellen;

*- en van de mogelijkheid om cassatieberoep in te stellen ? ».*⁶³

Concreet is de vraag of de procedurele verschillen tussen deze twee procedures, de schadevergoeding tot herstel enerzijds en schadevergoeding op grond van artikel 1382 e.v. Burgerlijk Wetboek anderzijds, een grondwettigheidstoets doorstaan én, meer bepaald of ze verenigbaar zijn met het non-discriminatie beginsel van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De prejudiciële vraag gaat hier in op vier verschilpunten die zich voordoen tussen de schadevergoeding tot herstel en de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsprocedure. Vooreerst het gegeven dat de verzoekende partij kan kiezen bij welk rechtsinstituut hij/zij de vordering aanhangig maakt. Ten tweede, voorziet de procedure bij de Raad van State overeenkomstig artikel 11bis RvS-Wet geen tweede aanleg. Verder houdt de prejudiciële vraag eveneens een analyse in van het principe van fout en de toepassing ervan op een onwettige handeling van een overheid. Deze onwettige handeling kan immers ook een fout uitmaken in de zin van artikel 1382 BW, een onderdeel van de gemeenrechtelijke procedure. De onmogelijkheid tot cassatieberoep bij de Raad is het laatste verschilpunt. Het Hof oordeelde echter dat deze verschillen hun rechtvaardiging vinden in de desbetreffende bepalingen. Wanneer er zich een verschil in behandeling zou voordoen op basis van verschillende procedureregels houdt dit op zich geen discriminatie in.⁶⁴

Om tot een antwoord van de gestelde prejudiciële vraag te komen, gaat het Grondwettelijk Hof in op een uitgebreide bespreking van de verschillen tussen de schadevergoeding tot herstel en de gemeenrechtelijke

⁶² C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 107-109.

⁶³ GwH 23 mei 2019, nr. 70/201; RvS 26 oktober 2017, nr. 239.646, Blomme.

⁶⁴ GwH 23 mei 2019, nr. 70/201.

aansprakelijkheidsprocedure.⁶⁵ Het Hof haalt acht verschillen aan: het toepassingsgebied, de oorzaak van de schade, de hoedanigheid van de eisende partij, de hoedanigheid van de tegenpartij, de aard van de schadevergoeding, de omvang van de vergoeding, de termijn en de mogelijke rechtsmiddelen.⁶⁶ Het toepassingsgebied, de oorzaak van de schade, de aard en omvang van de vergoeding, de termijnen en de mogelijke rechtsmiddelen worden verder besproken.

Het Hof merkt op dat de verschillen in behandeling het resultaat is van de door de verzoeker gemaakte keuze, maar dat dit criterium wel objectief is. Door de forumkeuze toe te kennen aan de verzoeker, beantwoordt de wetgever opnieuw zijn nagestreefde doel, namelijk proceseconomische werking bevorderen.⁶⁷

De prejudiciële vraag wordt door het Hof dan ook ontkennend beantwoord en ze stelt dat artikel 11bis RvS-Wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt. Met dit arrest van 23 mei 2019 weet de Raad van State haar procedure tot schadevergoeding tot herstel de grondwettigheidstoets te overleven.⁶⁸

5. Schadevergoeding tot herstel van artikel 11bis RvS-wet, artikel 1382 e.v. Burgerlijk Wetboek en de herstelvergoeding van artikel 11 RvS-wet

Door de invoering van de procedure voor schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State komt er een verandering in het monopolie van de justitiële rechter op gebied van overheidsaansprakelijkheid. De grens tussen de burgerlijke en administratieve rechter wordt vervaagd. Door artikel 11bis RvS-Wet zal de verzoeker geen extra procedure meer moeten opstarten voor de burgerlijke rechter wanneer het vernietigingsarrest niet voldoende zou blijken voor een herstel van de schade.⁶⁹

Zoals reeds werd opgenomen in het Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming verschilt de schadevergoeding tot herstel van de vergoeding die kan worden verkregen op basis van artikel 1382 e.v. van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).⁷⁰ Binnen het Wetsvoorstel wordt ook artikel 11 RvS-Wet, ter vergelijking, aangehaald. In dit artikel wordt ook reeds gesproken van een "herstelvergoeding" en zou op het eerste zicht vergelijkbaar zijn met de nieuwe schadevergoeding tot herstel.⁷¹

5.1. Artikel 1382 BW

Het Grondwettelijk Hof stelde acht verschillen vast tussen de schadevergoeding van herstel van artikel 11bis RvS-Wet en de schadevergoeding op basis van artikel 1382 e.v. BW.⁷² Verdere bespreking van de verschillen tussen de twee procedures volgt hier.

Eerst en vooral verschilt het toepassingsgebied van de twee procedures. De procedure voor de vordering tot schadevergoeding tot herstel is een accessorium aan een beroep tot nietigverklaring en kan niet op zichzelf bestaan. Een schadevergoeding verkrijgen bij de burgerlijke rechter op basis van artikel 1382 e.v. Burgerlijk Wetboek, staat los van de procedure bij de Raad van State. Hierbij moet natuurlijk wel rekening gehouden worden met het 'electa una via'-principe.⁷³

⁶⁵ J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8.

⁶⁶ GwH 23 mei 2019, nr. 70/201.

⁶⁷ GwH 23 mei 2019, nr. 70/201.

⁶⁸ GwH 23 mei 2019, nr. 70/201; J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8.

⁶⁹ J. GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014, (275) 289-290.

⁷⁰ Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 6.

⁷¹ A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel door de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 460-464.

⁷² GwH 23 mei 2019, nr. 70/201.

⁷³ E. BREWAEYS, "Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, (482) 487; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze,

Ook de basisvoorwaarden van de twee procedures lopen niet gelijk. Daar waar artikel 1382 BW een fout vereist, met een objectief en subjectief bestanddeel, gaat artikel 11bis RvS-Wet uit van een onwettigheid, met enkel een objectief bestanddeel. In het huidige aansprakelijkheidsrecht op basis van artikel 1382 BW is er sprake van een fout wanneer de handeling die zou hebben geleden tot de schade aan hem kan worden toegewezen en daarnaast degene die de schade veroorzaakt ook de gevolgen van zijn daden kan inschatten.⁷⁴ Dit laatste subjectieve element is niet te vinden in het begrip van "onwettigheid" vereist bij de vordering tot schadevergoeding tot herstel.⁷⁵

Ten derde, zal de Raad beslissen in eerste en laatste aanleg over vorderingen op basis van artikel 11bis RvS-Wet, daar waar de procedure voor de burgerlijke rechter vatbaar is voor zowel hoger beroep, als een voorziening bij cassatie.⁷⁶

Voor de aard van de schadevergoeding beschikt de justitiële rechter over meer mogelijkheden. Zo kan hij naast een herstel in natura opteren voor de toekenning van een geldsom. De Raad kan enkel een schadevergoeding tot herstel toekennen in de vorm van een geldsom. Zoals eerder vermeld, gaat de wetgever ervan uit dat de vernietiging van een onwettigheid reeds een herstel in natura vormt.⁷⁷

Ook de omvang en eventuele matigingsbevoegdheid van de rechter verschilt. De Raad dient rekening te houden met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang alvorens hij de omvang van de vergoeding kan vaststellen. Wanneer een verzoeker een schadevergoeding bij de burgerlijke rechter zal vorderen, zal deze echter wel een integrale vergoeding kunnen waarborgen.⁷⁸

Ten zesde, zullen ook de verjaringstermijnen van de twee procedures van elkaar afwijken. Daar waar de wetgever de bedoeling heeft om meer proceseconomisch, sneller en efficiënter te werk te gaan, is de termijn voor de procedure voor de vordering tot schadevergoeding tot herstel beduidend korter dan de termijn van de burgerlijke rechter. Voor een verzoek bij de Raad heeft een verzoeker tijd tot ten laatste 60 dagen na de kennisgeving van het arrest waarin de onwettigheid wordt vastgesteld. Deze korte termijn, samen met de termijn van 12 maanden waarbinnen de Raad uitspraak moet doen, zorgt ervoor dat de rechtszoekende snel een definitieve geschillenbeslechting zal bekomen. Een definitieve beslissing over een vordering aanhangig bij de burgerlijke

doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 94; J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8.

⁷⁴ G. JOCQUE, "Recente ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht" in C. VAN SCHOU BROECK en I. SAMOY (eds.), *Trends en evoluties in het aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, (43) 43-44.

⁷⁵ Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 6; H. BOCKEN, "Beter een vogel in de hand dan tien in de lucht? De wijziging van de art. 144 Grondwet en de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen", *TOO* 2013, (428) 434; J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel door de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 460-464.

⁷⁶ Art. 1050 e.v. en 1073 e.v. Ger.W.; E. BREWAEYS, "Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, (482) 487; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 98; J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8; A. WIRTGEN en E. LONCKE, "Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State", *RABG* 2018, (1336) 1343.

⁷⁷ C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 98-99; J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel door de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 460-464.

⁷⁸ S. LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State", *RABG* 2013, (1214) 1215; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel door de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 460-464; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 99-100; J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8.

rechter kan langer op zich laten wachten, namelijk tot "vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade".⁷⁹

5.2. Artikel 11 RvS-Wet

Tenslotte verschilt de schadevergoeding tot herstel van artikel 11bis RvS-Wet van de herstelvergoeding opgenomen in artikel 11 RvS-Wet. De wetgever haalt aan dat de ene slechts een inspiratiebron was voor de andere. De herstelvergoeding van artikel 11 vereist echter geen onwettigheid. Deze vergoeding is uitsluitend gebaseerd op een "buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid". De bevoegdheid om te oordelen over de fout van de overheid ligt daarentegen niet bij de Raad van State, maar behoort volgens artikel 144 van de Grondwet tot de justitiële rechter.⁸⁰ De herstelvergoeding steunt dus enkel op billijkheid en betreft geen subjectief recht.⁸¹

De Raad is enkel bevoegd voor het toekennen van een herstelvergoeding op basis van artikel 11 RvS-Wet wanneer er geen andere rechtbank of administratief rechtscollege bevoegd is. Deze bevoegdheid is bijgevolg residuair. De bevoegdheid tot schadevergoeding tot herstel is dat daarentegen niet. De schadelijder kan kiezen tussen een schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State of een schadevergoeding bij de gewone rechter. Een beroep tot schadevergoeding tot herstel is daarnaast enkel mogelijk samen met een beroep tot nietigverklaring door het accessoire karakter van eerstgenoemde.⁸²

Beide procedures zijn echter niet vatbaar voor hoger beroep, noch cassatie. Ook kan de Raad in beide gevallen enkel schadevergoeding in de vorm van een geldsom toekennen, weer met de gedachte dat een vernietiging van een onwettigheid reeds een herstel in natura vormt.⁸³ Ten derde zal de Raad bij de toekenning van deze herstelvergoeding niet verplicht zijn om de schade volledig te dekken, maar naar wat hij billijk acht. De enige beperking die zich hier stelt, is dat ze niet hoger mag liggen dan de gevraagde vergoeding in het voorafgaande verzoek. Deze matigingsbevoegdheid naar billijkheid in de procedure van artikel 11 RvS-Wet werd als inspiratie gebruikt voor de matigingsbevoegdheid die werd opgenomen in artikel 11bis RvS-Wet. De Raad dient in de raming van de schadevergoeding tot herstel namelijk 'alle omstandigheden van openbaar en particulier belang' in acht te nemen. Beiden leiden aldus helaas niet tot een integrale vergoeding.⁸⁴

⁷⁹ Art. 2262bis, §1, tweede lid Bw.; J. RIEMSLAGH, "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, (8) 8; <https://www.leuvenpubliclaw.com/procedurele-verschillen-tussen-schadevergoeding-tot-herstel-en-gemeenrechtelijke-schadevergoeding-doorstaan-grondwettigheidstoets/>.

⁸⁰ C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 95.

⁸¹ I. CLAEYS, "Schadevergoeding wegens een onwettige bestuurshandeling voor de hoven en rechtbanken of voor de Raad van State: een moeilijke keuze?", in M. VAN DAMME (ed.), *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2014, (185) 187; A. VAN STEENBERGHE, "Artikelsgewijze commentaar bij art. 11bis RvS-Wet", *OAPR* 2018, (71) 76.

⁸² A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel door de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 460-464; VAN STEENBERGHE, A., "Artikelsgewijze commentaar bij art. 11bis RvS-Wet", *OAPR* 2018, (71) 77.

⁸³ Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 7; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 98; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel door de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 460-464.

⁸⁴ Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 7; H. BOCKEN, "Beter een vogel in de hand dan tien in de lucht? De wijziging van de art. 144 Grondwet en de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen", *TOO* 2013, (428) 432-433; S. LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State", *RABG* 2013, (1214) 1215; C. MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, (77) 99; A. WIRTGEN, "Schadevergoeding tot herstel door de Raad van State", *TBP* 2017, (459) 460-464.

5.3. Samenvattende tabel

| | Artikel 11 RvS-Wet | Artikel 11bis RvS-Wet | Artikel 1382 e.v. BW |
|--------------------------------------|---|--|--|
| <i>Toepassingsgebied</i> | Residuaire (wanneer niemand anders bevoegd) | Accessorium aan beroep tot nietigverklaring (art. 14, §1 of §3 RvS-Wet) | Ongeacht enige procedure bij de Raad |
| <i>Oorzaak van de schade</i> | Handeling administratieve overheid | Onwettigheid | Fout |
| <i>Rechtsmiddelen</i> | Geen hoger beroep of cassatie | Geen hoger beroep of cassatie | Hoger beroep en cassatie |
| <i>Schade</i> | Buitengewone schade | Berokkend, vaststaand en dadelijk | Zeker en vaststaand |
| <i>Aard schadevergoeding</i> | Geldsom | Geldsom | Herstel in natura of geldsom |
| <i>Omvang (Matigingsbevoegdheid)</i> | Billijkheid | In acht nemen van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang | Integrale vergoeding |
| <i>Verjaring</i> | 60 dagen na de kennisgeving van de beslissing houdende afwijzing van het verzoekschrift tot vergoeding (art. 4, §1 Algemeen Procedurereglement) | 60 dagen na de kennisgeving van het arrest waarin onwettigheid wordt vastgesteld | Gemeenrechtelijke termijnen (art. 2262bis, §1, tweede en derde lid BW) |

Tabel 1. Samenvattende tabel vergelijking art. 1382 BW en art. 11 RvS-Wet

De wetgever benadrukt finaal ook aan dat de schadevergoeding echter wel een "autonoom" begrip vormt. Ze laat hierbij vrijheid aan de Raad van State om geleidelijk verder de nodige modaliteiten uit te werken in haar rechtspraak en een eigen stempel te kunnen drukken op het schadevergoedingscontentieux.⁸⁵

⁸⁵ Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatsvorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1, p. 7; H. BOCKEN, "Beter een vogel in de hand dan tien in de lucht? De wijziging van de art. 144 Grondwet en de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen", *TOO* 2013, (428) 433; A. VAN STEENBERGHE, "Artikelsgewijze commentaar bij art. 11bis RvS-Wet", *OAPR* 2018, (71) 75; A. WIRTGEN en E. LONCKE, "Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State", *RABG* 2018, (1336) 1337.

I. SCHADEVERGOEDING TOT HERSTEL IN DE PRAKTIJK: NUTTIG OF NIET?

Dankzij de publicatie van arresten op de website van de Raad en, na opvraag bij de Raad, werden in totaal 264 zaken geteld waarin een schadevergoeding tot herstel gevorderd werd, vanaf de invoering van de procedure tot maart 2020. In totaal worden echter maar 135 rolnummers in deze bespreking opgenomen. In totaal leverde dit 107 arresten op.⁸⁶ Het resterend aantal wordt buiten beschouwing gelaten door diverse redenen: er werd afstand van geding gedaan, de zaak werd van de rol gehaald en het nog ontbreken van een uitspraak in de zaak. Van de 135 rolnummers vinden 92 hun oorsprong in de Franstalige kamers en 43 in de Nederlandstalige. Verdere verdeling wordt in onderstaande tabel 1 opgenomen.

| | FR | NL | TOTAAL |
|----------------------------|-----------|-----------|--------|
| TOEGEKEND | 39 | 8 | 47 |
| VERWORPEN/AFGEWEZEN | 53 | 35 | 88 |
| TOTAAL | 92 | 43 | 135 |

Tabel 2. Arresten Toegekend - Verworpen - Franstalige - Nederlandstalige

Verder volgt een bespreking van de arresten. Er werd onder meer onderzocht in welke fase het verzoek tot schadevergoeding tot herstel werd ingediend. Zoals reeds eerder besproken is dit mogelijk op drie momenten: samen met het verzoek tot nietigverklaring, tijdens de procedure tot nietigverklaring of binnen de 60 dagen na de kennisgeving van het arrest waarin onwettigheid wordt vastgesteld, en dit dus na de procedure tot nietigverklaring. Vooreerst volgt een bespreking van de zaken waarin een schadevergoeding tot herstel werd toegekend. Ten tweede volgt hetzelfde voor de verworpen of afgewezen verzoeken. Ten derde volgt een bespreking op basis van de verdeling naargelang de kamer, waarbij een splitsing wordt gemaakt tussen de Nederlandstalige en Franstalige kamers.

1. Toegekend 47 van de 135

| FASE INDIENING VERZOEK | AANTAL |
|----------------------------|--------|
| NA NIETIGVERKLARING | 34 |
| TIJDENS NIETIGVERKLARING | 9 |
| SAMEN MET NIETIGVERKLARING | 4 |
| TOTAAL | 47 |

Tabel 3. Arresten waarin schadevergoeding tot herstel wordt toegekend

Wanneer de zaken waarin er een schadevergoeding wordt toegekend bekeken worden in tabel 2, zien we dat het merendeel van deze verzoeken, meer dan 70 percent, ingediend werden na de procedure tot nietigverklaring, conform artikel 11bis, tweede lid RvS-Wet. In dit geval is dus in het arrest van de nietigverklaring dat er een onwettigheid vastgesteld door de Raad. Door deze zekerheid heeft de verzoeker een stevigere basis voor het verkrijgen van de schadevergoeding tot herstel doordat reeds één van de drie voorwaarden voldaan is.

2. Verworpen 88 van de 135

| FASE INDIENING VERZOEK | AANTAL |
|----------------------------|--------|
| NA NIETIGVERKLARING | 20 |
| TIJDENS NIETIGVERKLARING | 25 |
| SAMEN MET NIETIGVERKLARING | 43 |
| TOTAAL | 88 |

⁸⁶ Zie bijlage 7.

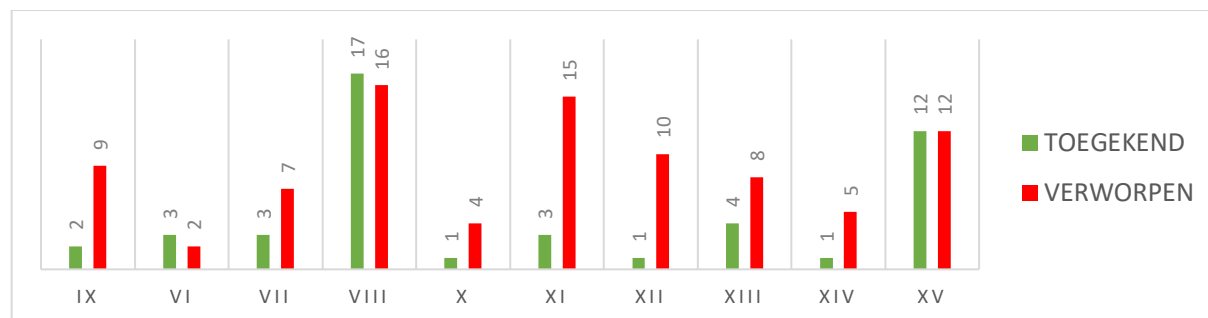
Tabel 4. Arresten waarin schadevergoeding tot herstel wordt verworpen

Bovenstaande tabel 3 geeft een overzicht van de verworpen verzoeken tot schadevergoeding tot herstel. Doordat de verzoeker en de tussenkomende partij de mogelijkheid hebben om reeds samen met het verzoek tot nietigverklaring het verzoek tot schadevergoeding tot herstel in te dienen, kunnen deze verzoeken samen worden beoordeeld. Uit tabel 3 valt dan ook af te leiden dat veel zaken dus worden verworpen en afgewezen doordat zij in het kader van het vernietigingsarrest onontvankelijk verklaard worden of er zich geen onwettigheid voordoet. Hetzelfde kan zich voordoen wanneer een verzoek tot schadevergoeding tot herstel werd ingesteld in de loop van de procedure.

3. Verdeling naar kamers

Opvallend is dat het aantal Franstalige arresten beduidend groter is dan het aantal Nederlandstalige. Dit kan te wijten zijn aan meerdere indicatoren. Zo heeft de Franstalige afdeling van de Raad van State nog steeds een ruimere bevoegdheid. Dankzij het arrest nr. 8/2011⁸⁷ van het Grondwettelijk Hof van 27 januari 2011 hebben de regionale overheden namelijk de mogelijkheid om administratieve rechtscolleges op te richten om de goede uitoefening van hun bevoegdheden te verzekeren. De Vlaamse overheid maakte hier gebruik van door onder meer de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en het Handhavingscollege (eerder Milieuhandhavingscollege) op te richten om zijn bevoegdheden te ondersteunen. Deze drie werden samengebracht in de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (of DBRC). Deze dienst overkoepelt en ondersteunt de drie onafhankelijke Vlaamse administratieve rechtscolleges.⁸⁸ Daarnaast werd in het kader van de gemeenschapsbevoegdheid 'onderwijs', de Raad voor betwistingen inzake studievoortgang opgericht.⁸⁹

Wallonië maakte echter minder gebruik van deze gelegenheid om regionale administratieve rechtscolleges op te richten. Hier werden slechts twee opgericht, namelijk één voor het Waalse Agentschap voor de Integratie van Gehandicapte Personen en één voor geschillen omtrent toegankelijkheid tot milieu-informatie.⁹⁰ Doordat Vlaanderen meer gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid om dergelijke bevoegdheid naar een regionaal niveau te trekken, worden de Nederlandstalige kamers voor de Raad met minder zaken belast.



Figuur 1. Verdeling arresten per kamer

Binnen de afdeling Bestuursrechtspraak zijn er elf kamers: één tweetalige kamer, vijf Nederlandstalige en vijf Franstalige. De Nederlandstalige kamers: VII, IX, X, XII en XIV. De Franstalige kamers: VI, VIII, XI, XIII en XV. Elke kamer beschikt over haar eigen materies.⁹¹

⁸⁷ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

⁸⁸ <https://www.dbrc.be/dbrc>.

⁸⁹ J. VANPRAET, "Naar een deelstatelijk publiek procesrecht?" in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Administratieve rechtscolleges – Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, (3) 5-6; J. THEUNIS en D. VAN EECKHOUTTE, "Naleving en handhaving: strafrecht, strafvervolgning, administratieve sancties, administratieve rechtscolleges" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, Die Keure, 2017, (447) 492.

⁹⁰ J. VANPRAET, "Naar een deelstatelijk publiek procesrecht?" in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Administratieve rechtscolleges – Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, (3) 6.

⁹¹ http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=about_organisation_council_page12.

In bovenstaande figuur 1 valt het op dat VIII^e kamer het hoogste aantal arresten heeft uitgesproken over verzoeken tot schadevergoeding tot herstel. Binnen de bevoegdheid van deze Franstalige kamer valt onder meer het statuut van leerkrachten van de Franse gemeenschap en lokale overheden en de status van ander schoolpersoneel. Daarnaast vallen ook beroepen tegen beslissingen van de FOD Buitenlandse Zaken en van de Vakbonden onder bevoegdheid van deze kamer. De tweede in de rij is de XV^e kamer. Deze kamer is bevoegd voor onder meer economie, fiscaliteit en urbanisatie en omgeving in het Brusselse Gewest. In de XI^e kamer zien we vooral een hoog aantal verworpen verzoeken. Deze Franstalige kamer heeft onder meer vreemdelingenzaken onder zijn bevoegdheid.⁹²

Verder maak ik een opdeling tussen de Franstalige en Nederlandstalige kamers. De door hun uitgesproken zaken worden verder verdeeld op basis van het moment van instelling van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

a. Nederlandstalige kamers

| | INGESTELD NA DE PROCEDURE TOT NIETIGVERKLARING | INGESTELD SAMEN MET OF TIJDENS DE PROCEDURE TOT NIETIGVERKLARING | TOTAAL |
|-----------|--|---|-----------|
| TOEGEKEND | 6 | 2 | 8 |
| VERWORPEN | 7 | 28 | 35 |

Tabel 5. Arresten Nederlandstalige kamers

Wanneer we zaken van de Nederlandstalige kamer apart nemen, kunnen we uit tabel afleiden dat meer dan 80 percent van de verzoeken tot schadevergoeding tot herstel verworpen worden. Hier valt onmiddellijk op dat 75 percent van de toegekende schadevergoedingen werd ingesteld na de procedure tot nietigverklaring, conform artikel 11bis, tweede lid RvS-Wet. Hier tegenover zien we dat van de verworpen beroepen 80 percent werd ingesteld samen met het beroep tot nietigverklaring of in de loop van de procedure tot nietigverklaring. Hieruit valt de volgende aanbeveling te maken. Het lijkt beter de procedure tot nietigverklaring af te wachten alvorens het verzoek tot schadevergoeding tot herstel in te stellen bij de Nederlandstalige Kamers. In het geval dat er na de procedure tot nietigverklaring geen onwettigheid vastgesteld zou zijn, en de verzoeker geen verzoek tot schadevergoeding tot herstel ingediend heeft, is er dan nog steeds de mogelijkheid om een schadevergoeding te vorderen voor de burgerlijke rechter op basis van artikel 1382 BW.

b. Franstalige kamers

| | INGESTELD NA DE PROCEDURE TOT NIETIGVERKLARING | INGESTELD SAMEN MET OF TIJDENS DE PROCEDURE TOT NIETIGVERKLARING | TOTAAL |
|-----------|--|---|-----------|
| TOEGEKEND | 28 | 11 | 39 |
| VERWORPEN | 13 | 40 | 53 |

Tabel 6. Arresten Franstalige kamers

In de Franstalige kamers lijkt de verhouding tussen het aantal verworpen en toegekende beroepen dan weer meer in evenwicht te zijn (57,5% - 42,4%). Ook hier valt het op dat het tijdstip van instellen van de vordering tot schadevergoeding tot herstel weer een invloed lijkt te spelen. Nogmaals, kunnen we hier stellen dat wanneer een

⁹² http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=about_organisation_council_page12.

verzoeker ervoor kiest om een verzoek tot schadevergoeding tot herstel in te dienen na de procedure tot nietigverklaring, hij/zij een betere kans maakt voor het verkrijgen van vergoeding.

4. Tussenbesluit

Algemeen blijkt uit de cijfers dat verzoeken voor schadevergoeding tot herstel een grotere kans hebben te worden verworpen. Zo werd van de op dit moment reeds beoordeelde verzoeken, meer dan de helft verworpen. Franstalige kamers hebben ook meer verzoeken ten aanzien van de Nederlandstalige. Dit is te wijten aan de ruimere bevoegdheid van de Franstalige kamers van de Raad. Aan de Vlaamse kant werden dan ook meer bevoegdheden naar het regionale niveau gehaald en werden er regionale administratieve rechtscolleges opgericht. Verder lijkt ook het moment van instellen van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel een invloed te hebben op de beoordeling. Zowel in de Nederlandstalige kamers als in de Franstalige kamers blijkt het instellen van het verzoek na de procedure tot nietigverklaring het meest op te brengen.

De vraag of het al dan niet nuttig is om een verzoek voor schadevergoeding tot herstel in te dienen kan daarbij moeilijk worden beantwoord. Het indienen van een verzoek na de procedure tot nietigverklaring, indien er een onwettigheid werd vastgesteld, is zeker en vast nuttig. Het wachten met instellen van de procedure tot maximum 60 dagen na de kennisgeving van het arrest waarin in de onwettigheid wordt vastgesteld, laat ook alle opties open voor de verzoeker. In het geval er geen sprake zou zijn van een onwettigheid, maar hij of zij nog steeds schade vergoed wil zien, blijft de burgerlijke rechter een optie. Zoals reeds eerder vermeld, wordt door de eerdere indiening van een verzoek tot schadevergoeding tot herstel bij de Raad het pad bij de burgerlijke rechter direct afgesloten. Door het wachten met instellen van het verzoek voor schadevergoeding tot herstel, komt er wel weer een kleine vertraging op de rechtsgang. Maar doordat de Raad zich binnen de 12 maanden zal moeten uitspreken zal het nog steeds sneller gaan dan wanneer de verzoeker nog naar de burgerlijke rechter moet gaan.

CONCLUSIE

Dankzij twee wetsvoorstellen ingediend in de Senaat op 25 juli 2013, kwam er de wijziging van artikel 144 van de Grondwet en de invoeging van artikel 11bis RvS-Wet. Deze wijziging in het kader van de Zesde Staatshervorming zorgde ervoor dat er een uitbreiding was van de bevoegdheden van de Raad van State. Voorafgaand werd in het regeerakkoord van de regering Di Rupo in 2011 duidelijk dat justitie sneller en effectiever moest. Subjectieve rechten behoorden tot nu exclusief bij de burgerlijke rechter. Voor het creëren van een meer economische procesgang kreeg de Raad de mogelijkheid om ook subjectieve rechten te beslechten die volgden uit zijn beslissingen. De Raad krijgt dankzij artikel 11bis RvS-Wet de mogelijkheid tot het toekennen van een 'schadevergoeding tot herstel' en zou zo tot een meer definitieve geschillenbeslechting kunnen komen.

De 'schadevergoeding tot herstel' kreeg verder vorm in artikel 11bis RvS-Wet en de artikelen 25/1, 25/2 en 25/3 van het Algemeen Procedurereglement. Door haar accessoire karakter zal ze onoverkomelijk verbonden zijn aan het beroep tot nietigverklaring. Wanneer een verzoeker, of tussenkomende partij, zijn of haar schade niet voldoende hersteld acht door enkel een vernietiging van dergelijke onwettigheid door de Raad, kan zich nu dus ook wenden tot de Raad voor een schadevergoeding. Vóór de Zesde Staatshervorming had de verzoeker echter niet de keuze en moest zij zich voor dergelijk verzoek naar de burgerlijke rechter gaan. Hierdoor was er sprake van een dubbele rechtsgang die nu dus voorkomen kan worden door de mogelijkheid om de gehele zaak te beslechten bij de Raad.

Steunend op drie voorwaarden kan er een schadevergoeding tot hertel toegekend worden. Ten eerste steunt zij op een onwettigheid, ook wel "schadeverwekkende gebeurtenis" genoemd. Hieronder verstaat de wetgever dat louter de instelling van een nietigverklaring in de zin van artikel 14, §1 of §3 RvS-Wet en de daaropvolgende vaststelling van een onwettigheid door de Raad voldoende is. Daarnaast vallen ook incidenteel vastgestelde onwettigheden en, in het geval van meerdere beroepen tegen dezelfde handeling, het gebruik van één van de uitspraken als precedent, onder dergelijke "schadeverwekkende gebeurtenis". Een vernietigingsarrest is echter geen vereiste voor de vaststelling van een onwettigheid. Wanneer de verzoeker zijn belang verliest bij de nietigverklaring, kan hij of zij nog steeds schade geleden hebben en kans maken op een schadevergoeding tot herstel. Daarnaast wanneer een overheid zijn bestreden handeling reeds zou intrekken voor de eventuele vernietiging, wordt het beroep tot schadevergoeding tot herstel echter zonder voorwerp. In dit geval zal ze dus toch verworpen worden. Ten tweede moet er sprake zijn van een reeds berokkend, vaststaand en dadelijk nadeel. Wegens gebrekkige beschrijving, wordt verondersteld dat het schadebegrip overeenstemt met het gemeenrechtelijk schadebegrip. Zowel morele als materiële schade kan in aanmerking komen. Ten derde dienen de twee voorgaande voorwaarde, een onwettigheid en een geleden nadeel, in oorzakelijk verband te staan. Ook hier wordt teruggevallen op de gemeenrechtelijke causaliteitsregels wegens gebrekkige beschrijving.

Praktisch kan het verzoek voor schadevergoeding tot herstel ingesteld worden op drie momenten. Ten eerste kan dit gelijktijdig met het beroep tot nietigverklaring. In dit geval is onmiddellijke beoordeling mogelijk, wanneer de auditeur acht dat alle nodige informatie daarvoor aanwezig is. Ten tweede kan dit op eender welk moment tijdens de procedure tot nietigverklaring. En ten slotte, heeft de verzoeker zijn laatste kans tot 60 dagen na de kennisgeving van het arrest waarin de onwettigheid van de bestuurshandeling wordt vastgesteld. In dit geval zal de beoordeling later volgen.

Een schadevergoeding tot herstel kan enkel toegekend worden in een geldelijke vorm. De eventuele vernietiging zou volgens de wetgever reeds instaan voor het herstel in natura. De Raad moet wel rekening houden met 'alle omstandigheden van openbaar en particulier belang' bij de bepaling van de vergoeding. Hierdoor is het dus mogelijk dat er geen integrale vergoeding zal zijn. De wetgever nam ook het '*electa una via*'-principe op in artikel 11bis RvS-Wet. Eens een weg gekozen kan de verzoeker dus niet meer terug. Concreet betekent dit dat wanneer de verzoeker er voor kiest om een schadevergoeding tot herstel in te dienen bij de Raad, hij of zij de mogelijkheid verliest om

nog een vergoeding, voor diezelfde schade, te vorderen bij de burgerlijke rechter. Dit principe geldt ook in de omgekeerde richting.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in 2019 dat artikel 11bis RvS-Wet geen schending van het gelijkheidsbeginsel (artikel 10 en 11 Gw.) inhoudt. In zijn arrest haalt het Hof ook de verschillen aan tussen de schadevergoeding tot herstel en de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsprocedure. De schadevergoeding tot herstel van artikel 11bis RvS-Wet verschilt op acht punten met de schadevergoeding op grond van 1382 e.v. BW: het toepassingsgebied, de oorzaak van de schade, de aard van de vergoeding, de omvang van de vergoeding, de termijn, de mogelijke rechtsmiddelen, de hoedanigheid van de eisende partij en de hoedanigheid van de tegenpartij. De zes eerst genoemden werden verder uitgebreid toegelicht. Toch een van de belangrijkste verschillen is de (on)mogelijkheid van rechtsmiddelen bij beide procedures. Tegen een beslissing van de Raad van State op grond van artikel 11bis RvS-Wet is immers geen hoger beroep of cassatievoorziening meer mogelijk. Bij de voorziening bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 1382 e.v. BW uiteraard wel.

Daarnaast kan de schadevergoeding tot herstel ook vergeleken worden met de herstelvergoeding op grond van artikel 11 RvS-Wet. Deze laatstgenoemde lijkt een inspiratiebron geweest te zijn voor de procedure van artikel 11bis RvS-Wet, daar zij heel wat elementen overeenkomen. Toch verschillen zij ook en zo kan de Raad zich enkel uitspreken over een herstelvergoeding op grond van artikel 11 RvS-Wet wanneer geen andere instantie bevoegd is om zich uit te spreken en er sprake is van buitengewone schade.

Aanvankelijk stond de rechtsleer zeer kritisch tegenover het 'succes' van de procedure. Bij het analyseren van de werking van de procedure blijkt ook dat de tussenkomst van de hoogste rechtscolleges nodig was voor het leggen van de fundamenten. Ondertussen lijkt de Raad toch op de goede weg in het ontwikkelen van het schadevergoedingscontentieux.

De vraag blijft hoe het nu echt gesteld is met de procedure anno 2020. Na analyse van de arresten waarin uitspraak gedaan wordt over het verzoek voor schadevergoeding tot herstel bleek meer dan de helft van de verzoeken uiteindelijk wordt verworpen. Deze simpele vaststelling kan al impliceren dat het instellen van een verzoek tot schadevergoeding tot herstel meer kans heeft om te worden verworpen, dan toegekend te worden. Van deze toegekende verzoeken werd in meer dan 70 percent van de gevallen het verzoek voor schadevergoeding tot herstel na de procedure tot nietigverklaring ingediend.

De procedure blijkt toch zijn doeltreffendheid te bereiken. De Raad kan dankzij de schadevergoeding tot herstel voor definitieve geschillenbeslechting zorgen. Samen met het *electa una* via principe beantwoordt zij het doel een dubbele rechtsgang te voorkomen. Daarenboven dient de Raad uitspraak te doen binnen de 12 maanden en daardoor zal de verzoeker relatief snel een uitspraak krijgen. In tegenstelling tot de burgerlijke rechter waar dergelijke uitspraak vaak langer op zich laat wachten.

De vraag of de invoering van de procedure voor schadevergoeding tot herstel noodzakelijk is, hangt daarmee samen met die van de doeltreffendheid van de procedure. In theorie was dergelijke procedure niet nodig want de verzoeker kon zijn schade hersteld zien bij de burgerlijke rechter. Vanuit proceseconomisch standpunt, brengt de procedure tijdswinst met zich mee en bewijst hiermee zijn noodzakelijkheid.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

Art. 160 Grondwet

art. 159 Grondwet

Art. 2 e.v. RvS-Wet

Art. 7 e.v. RvS-Wet

Art. 11bis RvS-Wet

Art. 2262bis, §1, tweede lid BW

Art. 1050 e.v. Ger.W.

Art. 1073 e.v. Ger.W.

KB 25 april 2014 betreffende de schadevergoeding tot herstel bedoeld in artikel 11bis van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973, *BS* 16 juni 2014

Art. 25/1, 25/2 en 25/3 Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Art. 40, derde lid, art. 47, derde lid en art. 50bis, derde lid Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Regeerakkoord 1 december 2011

Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* 2012-2013, nr. 2233/1

Voorstel tot herziening van artikel 144 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 2242/1

Adv. RvS. Nr. 53.933/AV bij Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2233/2

Parl.St. Senaat 2013-2014, nr. 5-2232/5

Rechtspraak

GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011

GwH 23 mei 2019, nr. 70/201

Cass. 15 september 2017, nr. C.15.0465.F.

RvS 25 oktober 2013, nr. 225.262, Cox

RvS 31 oktober 2013, nr. 225.305, Legrand.

Rvs 24 juli 2014, nr. 228.108, Legrand

RvS 18 november 2014, nr. 229.196, Van Den Broeck

Rvs 2 oktober 2015, nr. 232.416, Legrand

RvS 17 december 2015, nr. 233.295, Van Den Broeck

RvS 19 januari 2016, nr. 233.506, Van Den Broeck

RvS 19 januari 2017, nr. 237.095, Van Den Broeck

RvS 24 januari 2017, nr. 237.118

RvS 18 juli 2017, nr. 238.848

RvS 26 oktober 2017, nr. 239.646, Blomme

RvS 17 april 2018, nr. 241.245

RvS 21 juni 2018, nr. 241.866, Gemeente Sint-Gillies

RvS 21 juni 2018, nr. 241.865, Lenglez

RvS 18 december 2018, nr. 243.260, Beuselink

RvS 18 december 2018, nr. 243.259, Vandenhole

RvS 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors

RvS 17 september 2019, nr. 245.468, Moors

Rechtsleer

BOCKEN, H., "De kers op de taart? De herziening van artikel 144 van de Grondwet en de Raad van State", *TPR* 2012, 7-25.

BOCKEN, H. en BOONE, I., *Inleiding tot schadevergoedingsrecht: Buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en andere schadevergoedingsstelsel*, Brugge, Die Keure, 2014, 270 p.

BOCKEN, H., "Beter een vogel in de hand dan tien in de lucht? De wijziging van de art. 144 Grondwet en de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen", *TOO* 2013, 428-438.

BREWAEYS, E., "Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 en 2", *NJW* 2014, 426-447 en 482496.

CLAEYS, I., "Schadevergoeding wegens een onwettige bestuurshandeling voor de hoven en rechtbanken of voor de Raad van State: een moeilijke keuze?", in M. VAN DAMME (ed.), *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2014, 185-226.

Concl. T. WERQUIN bij Cass. 15 september 2017, nr. C.15.0465.F., *APT* 2018, 165-169.

DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VAN DE LANOTTE, J. en MAST, A., "Raad van State en de schadevergoeding tot herstel" in J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE en A. MAST (eds.), *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2012, 1382-1399.

DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., "De rechtsbescherming door de gewone rechter tegen het onrechtmatig optreden van het bestuur" in J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE en A. MAST (eds.), *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2012, 1029-1104.

EGGERMONT, F., "De gevolgen van het verlies van het actuele belang gedurende het annulatieberoep bij de Raad van State voor de vordering tot schadevergoeding tot herstel", *TBP* 2018, 523-532.

GOOSSENS, J., "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014, 275-294.

JOCQUE, G., "Recente ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht" in C. VAN SCHOUBROECK en I. SAMOY (eds.), *Trends en evoluties in het aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 43-60.

LUST, S., "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State", *RABG* 2013, 1214-1216.

MATHIEU, C., "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel: vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2014, 77-111.

MATHIEU, C., "De Raad van State geeft geleidelijk aan vorm aan de schadevergoeding tot herstel: antwoorden en nieuwe vragen", *CDPK* 2016, 40-54.

MATHIEU, C., "Raad van State geeft schadevergoedingsbevoegdheid vorm", *Juristenkrant* 2016, 8.

MEES, E., "De ontwikkeling van het schadevergoedingscontentieux bij de Raad van State", *Tijdschrift voor Aannemingsrecht* 2019, 229-244.

MEEUSEN, B., *De schadevergoeding tot herstel voor de Raad van State en het gelijkheidsbeginsel: is het verschil met de burgerlijke procedure te groot?*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2018-2019, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/782/561/RUG01-002782561_2019_0001_AC.pdf, 143 p.

RIEMSLAGH, J., "Schadevergoeding door de Raad van State is grondwettig alternatief voor procedure bij burgerlijke rechter", *Juristenkrant* 2019, 8.

SOMERS, S., "Discretionaire bevoegdheid van de Raad van State om omvang schadevergoeding te bepalen", *NJW* 2015, 618-625.

THEUNIS, J. en VAN EECKHOUTTE, D., "Naleving en handhaving: strafrecht, strafvervolgung, administratieve sancties, administratieve rechtscolleges" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, Die Keure, 2017, 447-505.

VAN GIEL, I., "De 'hervorming' van de Raad van state anno 2014 tegen het licht van meer 'projectgerichte' bestuursrechtelijke procedures en contentieux", *TBO* 2015, 64-76.

VAN STEENBERGHE, A., "Artikelsgewijze commentaar bij art. 11bis RvS-Wet", *OAPR* 2018, 71-132.

VANDAELE, A.-S., "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State en de interpretatie van het actueel belang", *RW* 2015-16, 803-814.

VANDAELE, A.-S., "Toegang tot schadevergoeding bij Raad van State: puntjes op de i", *Juristenkrant* 2019, 6.

VANDAELE, A.-S., "Tumultueuze zomer voor procesbelang bij de Raad van State", *Juristenkrant* 2018, 11.

VANPRAET, J., "Naar een deelstatelijk publiek procesrecht?" in J. VANPRAET, F. JUDO, A. VANDAELE, S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Administratieve rechtscolleges – Juridictions administratives*, Brugge, Die Keure, 2014, 3-12.

WIRTGEN, A. en LONCKE, E., "Schadevergoeding tot herstel: een ommekeer in de rechtspraak van de Raad van State", *RABG* 2018, 1336-1344.

WIRTGEN, A., "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *TBP* 2017, 459-488.

X., "Herstelschadevergoeding", *NJW* 2014, 597-598.

Online bronnen

https://www.lexgo.be/nl/artikels/staats-en-bestuursrecht/bestuursecht/schadevergoeding-tot-herstel-voor-het-eerst-toegekend-door-de-raad-van-state_101031.html

<https://www.leuvenpubliclaw.com/procedurele-verschillen-tussen-schadevergoeding-tot-herstel-en-gemeenrechtelijke-schadevergoeding-doorstaan-grondwettigheidstoets/>

http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=proc_adm_damages_page1

<http://www.raadvanstate.be/?page=news&lang=nl&newsitem=284>.

http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=about_organisation_council_page12

<https://www.dbrc.be/dbrc>

BIJLAGEN

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Bijlage 1. Gecoördineerde wetten op de Raad van State – 12 januari 1973 (art. 11, 11bis en 14) | 26 |
| Bijlage 2. Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de [afdeling bestuursrechtspraak] van de Raad van State. | 28 |
| Bijlage 3. Cass. 15 september 2017, nr. C.15.0465.F. | 30 |
| Bijlage 4. GwH 23 mei 2019, nr. 70/2019 | 38 |
| Bijlage 5. RvS (AV) 21 juni 2018, nr. 241.865 | 54 |
| Bijlage 6. RvS (AV) 21 juni 2018, nr. 241.866 | 61 |
| Bijlage 7. Arresten Raad van State met verzoek tot schadevergoeding tot herstel | 70 |

Bijlage 1. Gecoördineerde wetten op de Raad van State – 12 januari 1973 (art. 11, 11bis en 14)

Art. 11. Als geen ander rechtcollege bevoegd is, doet de [afdeling bestuursrechtspraak] naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, bij wege van arrest uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, veroorzaakt door een administratieve overheid.

De eis tot herstelvergoeding is niet ontvankelijk dan nadat de administratieve overheid een verzoekschrift om vergoeding geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen of gedurende zestig dagen verzuimd heeft daarop te beschikken.

[Art. 11bis. Elke verzoekende of tussenkomende partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak vragen om haar bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen ten laste van de steller van de handeling indien zij een nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang.

Het verzoek tot schadevergoeding wordt uiterlijk ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.

Bij toepassing van artikel 38, moet het verzoek tot schadevergoeding uiterlijk worden ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten.

De partij die het verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend, kan geen burgerlijke aansprakelijkheidsvordering meer instellen om het herstel van hetzelfde nadeel te bekomen.

Elke partij die een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering instelt of heeft ingesteld, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak geen vergoeding voor hetzelfde nadeel meer vragen.]

[Art. 14. [§ 1. [Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtcollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak] , bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwijking van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen :

1° van de onderscheiden administratieve overheden;

2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het [Grondwettelijk Hof] , van de Raad van State en de administratieve rechtcolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en [van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkaraktervertonen] .

[De in het eerste lid bedoelde onregelmatigheden geven slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.]

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op [de in het eerste lid, 2°, bedoelde akten] en reglementen.]

§ 2. De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtcolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf.

§ 3. Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden.]

Bijlage 2. Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de [afdeling bestuursrechtspraak] van de Raad van State.

Art. 25/1.[1 Het in artikel 11bis van de gecoördineerde wetten bedoelde verzoek tot schadevergoeding tot herstel kan geformuleerd worden:

- 1° gelijktijdig met het beroep tot nietigverklaring;
- 2° of tijdens de procedure tot nietigverklaring;
- 3° of ten laatste binnen de zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.]

Art. 25/2. [1 § 1. Wanneer het verzoek tot schadevergoeding tot herstel geformuleerd wordt in dezelfde akte als het beroep tot nietigverklaring, bevat de titel van het verzoekschrift bovendien de vermelding "verzoek tot schadevergoeding tot herstel". Het verzoekschrift bevat het bedrag van de gevraagde vergoeding en een uiteenzetting die aantoont welk nadeel geleden wordt door de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing.

§ 2. Wanneer het verzoek tot schadevergoeding tot herstel geformuleerd wordt bij een afzonderlijke akte van het verzoekschrift tot nietigverklaring, wordt deze akte gedateerd en ondertekend door de partij of een advocaat die beantwoordt aan de in artikel 19, vierde lid, van de gecoördineerde wetten vastgelegde bepalingen.

In dit geval bevat het verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel bovendien:

- 1° de titel "verzoek tot schadevergoeding tot herstel";
- 2° het kenmerk van het beroep tot nietigverklaring of van het desbetreffende arrest;
- 3° de naam, hoedanigheid en woonplaats of zetel van de partij die de schadevergoeding aanvraagt, evenals de gekozen woonplaats bedoeld in artikel 84, § 2, eerste lid;
- 4° het bedrag van de gevraagde vergoeding en een uiteenzetting die aantoont welk nadeel geleden wordt door de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing.

§ 3. De stukken die het verzoek staven worden bijgevoegd bij het verzoekschrift, samen met een inventaris. Ze zijn alle overeenkomstig die inventaris genummerd.

§ 4. De artikelen 2, § 2, en 3, 4°, zijn van toepassing op het verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel.

Bovendien, onverminderd de toepassing van artikel 3bis, wordt dit verzoekschrift niet op de rol ingeschreven indien de vermeldingen bedoeld in paragrafen 1 en 2 er niet hernomen worden of indien er geen inventaris bedoeld in paragraaf 3 is bijgevoegd.

In geval van toepassing van het tweede lid, richt de hoofdgriffier aan de verzoekende partij een brief waarin meegedeeld wordt waarom het verzoekschrift niet is ingeschreven op de rol en waarbij die partij verzocht wordt binnen vijftien dagen haar verzoekschrift te regulariseren.

De verzoekende partij die haar verzoekschrift regulariseert binnen vijftien dagen na de ontvangst van het verzoek bedoeld in het derde lid, wordt geacht het te hebben ingediend op de datum van de eerste verzending ervan.

Een verzoekschrift dat niet, onvolledig of laattijdig is geregulariseerd, wordt geacht niet te zijn ingediend.]

Art. 25/3.[1 § 1. Wanneer het verzoek tot schadevergoeding tot herstel geformuleerd wordt op hetzelfde moment als het beroep tot nietigverklaring, kan dit verzoek gelijktijdig met het beroep onderzocht en beoordeeld worden als het aangewezen lid van het auditoraat van mening is dat hij over alle hiertoe nuttige gegevens beschikt.

Als dit niet het geval is, wordt het onderzoek van dat verzoek uitgesteld tot aan het arrest waarbij definitief uitspraak wordt gedaan over dat beroep tot nietigverklaring. Indien het arrest een onwettigheid vaststelt, wordt gehandeld overeenkomstig paragraaf 4.

§ 2. Wanneer het verzoek tot schadevergoeding tot herstel geformuleerd wordt tijdens de procedure tot nietigverklaring, wordt het onderzoek ervan uitgesteld tot aan het arrest dat een definitieve uitspraak doet over het beroep tot nietigverklaring.

§ 3. Indien geen onwettigheid wordt vastgesteld, wijst het arrest dat de procedure tot nietigverklaring afsluit, eveneens het verzoek om schadevergoeding tot herstel af.

§ 4. Wanneer het verzoek tot schadevergoeding tot herstel geformuleerd wordt binnen de zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld, of als het onderzoek van dat verzoek uitgesteld is en het verzoek niet afgewezen is overeenkomstig paragraaf 3, stuurt de hoofdgriffier, nadat het rolrecht en de bijdrage bedoeld in artikel 66, 6°, overeenkomstig artikel 71 zijn betaald, een kopie van het verzoek naar de verwerende partij. De verwerende partij heeft zestig dagen om een memorie van antwoord te sturen naar de griffie. De hoofdgriffier stuurt een kopie van de memorie van antwoord naar de partij die de vergoeding aanvraagt of deelt mee dat er geen memorie van antwoord is. De partij die de vergoeding aanvraagt

heeft zestig dagen om een memorie van wederantwoord of een toelichtende memorie aan de griffie te bezorgen. Een kopie hiervan zal door de hoofdgriffier naar de verwerende partij gestuurd worden.

Er wordt vervolgens gehandeld overeenkomstig de artikelen 11, 12 tot 14bis, 14sexies, eerste en tweede streepje, 16, 17 en 19 tot 25. Het verslag over het verzoek tot schadevergoeding tot herstel wordt doorgestuurd naar de griffie binnen de maand van de dag waarop het aangewezen lid van het auditoraat in het bezit is van de memories en van het volledige dossier van de zaak. Het verzoek tot voortzetting van de procedure bedoeld in artikel 14 is niet van toepassing op de procedure van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel. De laatste memorie die na de termijn van dertig dagen wordt ingediend wordt ambtshalve uit de debatten geweerd.]

Hof van Cassatie van België

Arrest

Nr. C.15.0465.F

BELGISCHE STAAT, minister van Binnenlandse Zaken,

Mr. Isabelle Heenen, advocaat bij het Hof van Cassatie,

tegen

A. L.

I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

Het cassatieberoep is gericht tegen het arrest nr. 232.416 van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, van 2 oktober 2015.

Advocaat-generaal Thierry Werquin heeft op 29 augustus 2017 een conclusie neergelegd ter griffie.

Raadsheer Didier Batselé heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal Thierry Werquin heeft geconcludeerd.

II. CASSATIEMIDDEL

De eiser voert volgend middel aan:

Geschonden wettelijke bepalingen

- *de artikelen 13, 144 (zowel vóór als na de wijziging ervan van 6 januari 2014) en 145 van de Grondwet;*
- *de artikelen 11bis en 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973;*
- *artikel 40 van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet;*
- *algemeen beginsel van administratief recht betreffende het gezag van gewijsde van de beslissingen van de administratieve rechtscolleges;*
- *de artikelen 23 tot 28 van het Gerechtelijk Wetboek;*
- *de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Gerechtelijk Wetboek (lees Burgerlijk).*

Beoordeling***Aangevochten beslissingen***

Het bestreden arrest kent de verweerder, op grond van artikel 11bis van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, een herstelvergoeding toe van 8739,29 euro, vermeerderd met de interest, en wijst het middel af waarmee de eiser aanvoerde dat de Raad van State ratione temporis niet bevoegd was om kennis te nemen van die vordering en dat die derhalve niet ontvankelijk was, aangezien het geschil enkel onder de bevoegdheid van de gerechtelijke overheden valt.

Het arrest steunt die beslissing op de volgende redenen:

“Zoals de [eiser] doet opmerken, is artikel 11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van toepassing op de herstellvorderingen die samenhangen met de beroepen die vanaf [1 juli 2014] zijn ingesteld met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, van dezelfde gecoördineerde wetten of met de arresten die vanaf die datum zijn uitgesproken met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3’, zoals artikel 40 van de wet van 6 januari 2014 voorschrijft;

Het beroep dat aanleiding heeft gegeven tot de arresten nrs. 225.305 en 228.108 [...], werd op 28 augustus 2013 ingesteld; de schorsing van de uitvoering van de bestreden akte werd bevolen door het arrest nr. 225.305 dat op 31 oktober 2013 werd uitgesproken; de bestreden beslissing werd door de [eiser] op 26 november 2013 ingetrokken; het arrest dat die intrekking vaststelt, werd op 24 juli 2014 uitgesproken;

In de parlementaire voorbereiding van artikel 11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd erop gewezen dat het tweede lid verwijst naar een 'arrest dat de onwettigheid heeft vastgesteld' en niet naar een arrest tot nietigverklaring;

[...] Uit die teksten blijkt dat het de bedoeling van de wetgever was om een herstelvordering te kunnen enten op elk arrest dat een onwettigheid vaststelt; dat het schorsingsarrest nr. 225.305 een middel als ernstig middel in aanmerking heeft genomen, waarmee een onwettigheid 'is vastgesteld', zij het prima facie en voorlopig; dat hoewel de beslissing tot intrekking van 26 november 2013 op zeer beknopte wijze met redenen omkleed is, zij kennelijk gevolg geeft aan dat arrest, precies zoals de beslissing van 19 december die de [verweerder] een identificatiekaart aflevert; dat de intrekking van de weigeringsbeslissing van 1 juli 2013 enkel kan worden verklaard in zoverre de [eiser] met de inhoud van het arrest nr. 225.305 instemt; dat de Raad van State met het arrest nr. 228.108 van 24 juli 2014 heeft kennisgenomen van die intrekking, aangezien hij met name opmerkt dat de [eiser] hem ter kennis had gebracht dat de bestreden beslissing was ingetrokken 'als gevolg van het arrest nr. 225.305'; dat het arrest nr. 228.108 van 24 juli 2014 aldus vaststelt dat de [eiser] de onwettigheid heeft erkend die het schorsingsarrest als ernstig middel in aanmerking heeft genomen, en dus noodzakelijkerwijs de realiteit van die onwettigheid; dat dit arrest, uitgesproken na de inwerkingtreding van artikel 11bis, een onwettigheid vaststelt in de zin van dat artikel; dat de herstelvordering ontvankelijk is".

Grievens

Eerste onderdeel

De wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, heeft met artikel 6 een artikel 11bis in de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingevoegd waardoor elke verzoekende partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, van de gecoördineerde wetten, een herstelvergoeding voor de Raad van State kan vorderen, terwijl dat voorheen enkel mogelijk was in geval van buitengewone schade in de zin van artikel 11 van die gecoördineerde wetten.

Krachtens artikel 40 van de voormelde wet van 6 januari 2014, is het nieuwe artikel 11bis enkel van toepassing op de herstelvorderingen die samenhangen met de beroepen die vanaf de inwerkingtreding van de artikelen 6 en 7 zijn ingesteld, namelijk vanaf 1 juli 2014, of met de arresten die vanaf die datum zijn uitgesproken, met toepassing van artikel 14, § 1 of 3, van de gecoördineerde wetten.

Zoals de eiser betoogde, is een herstelvordering wegens de onwettigheid van een akte enkel ontvankelijk als ze samenhangt met de beroepen die vanaf 1 juli 2014 zijn ingesteld of met de arresten die vanaf diezelfde datum zijn uitgesproken, met dien verstande dat het in dat geval arresten moet betreffen die "de onwettigheid hebben vastgesteld" en dat die vordering uiterlijk zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettig-

heid werd vastgesteld, moet worden ingediend (artikel 11bis van de gecoördineerde wetten).

Maar het beroep tot schorsing en nietigverklaring van de litigieuze beslissing werd door de verweerder op 28 augustus 2013, namelijk vóór 1 juli 2014, ingesteld en kon, bijgevolg, niet als grond voor de vordering van laatstgenoemde tot betaling van een herstelvergoeding dienen.

Het schorsingsarrest nr. [225.305] dat op 31 oktober 2013 is uitgesproken, dus ook vóór die datum, kon, zelfs als het een onwettigheid van de litigieuze beslissing vaststelt, quod non, evenmin als grond dienen om de Raad van State bevoegd te verklaren, aangezien dat arrest vóór 1 juli 2014 was gewezen.

Het arrest nr. 228.108 van 24 juli 2014 stelt van zijn kant enkel vast dat het beroep door de intrekking van de akte doelloos is geworden.

Het stelt geenszins de onwettigheid ervan vast.

Ten slotte moet de onwettigheid die als grond kan dienen voor een beroep dat steunt op het in het middel bedoelde artikel 11bis, blijken uit een arrest dat vanaf 1 juli 2014 is uitgesproken en kan ze niet worden afgeleid uit de houding van de administratieve overheid, zoals een beslissing van deze overheid om die litigieuze akte in te trekken of te vervangen. De eiser heeft, hoe dan ook, die beslissingen op respectievelijk 26 november 2013 en 19 december 2013 genomen, dus vóór 1 juli 2014.

De Raad van State was bijgevolg niet bevoegd om de eiser een herstelvergoeding op te leggen zonder beroep of beslissing die de onwettigheid van de litigieuze beslissing vaststelt na de inwerkingtreding, op 1 juli 2014, van artikel 11bis van de in het middel bedoelde gecoördineerde wetten.

Het arrest dat de Raad van State evenwel bevoegd verklaart om kennis te nemen van de vordering van de verweerder op grond van artikel 11bis, schendt de in het middel bedoelde wettelijke bepalingen, met uitzondering van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek en van het Burgerlijk Wetboek.

Tweede onderdeel

Het arrest van 24 juli 2014 stelt enkel het volgende vast: "[de eiser] heeft de Raad van State ervan in kennis gesteld dat de minister, 'als gevolg van het arrest van de Raad van State nr. 225.305 van 31 oktober 2013, beslist heeft de beslissing van 1 juli 2013 in te trekken waarbij de afgifte van de identificatiekaart van bewakingsagent [aan de verweerder] werd geweigerd'; [hij] heeft de [verweerder] in kennis gesteld van zijn beslissing tot intrekking van de bestreden akte, en heeft hem bovendien meegedeeld dat zijn dossier opnieuw zou worden onderzocht; daaruit volgt dat het beroep doelloos is geworden en er geen grond meer is om uitspraak te doen en de door het arrest nr. 225.305 bevolen schorsing moet worden opgeheven".

In tegenstelling tot de beslissing van het bestreden arrest, stelt het arrest van 24 juli 2014, dat gewezen is na de inwerkingtreding van artikel 11bis van de gecoördineerde

wetten op de Raad van State, aldus geenszins het bestaan vast van een onwettigheid van de litigieuze beslissing in de zin van die bepaling doch enkel het doelloos worden van dat door de verweerder tegen die beslissing ingestelde beroep.

Het bestreden arrest dat uit het arrest van 24 juli 2014 afleidt dat het de onwettigheid van de litigieuze beslissing vaststelt, geeft aan dat arrest aldus een draagwijdte die het niet heeft en miskent, bijgevolg, het gezag van gewijsde ervan (miskenning van het algemeen rechtsbeginsel betreffende het gezag van gewijsde van de beslissingen van de administratieve rechtscolleges, en schending, voor zoveel nodig, van de artikelen 23 tot 28 van het Gerechtelijk Wetboek).

In zoverre het bestreden arrest overweegt dat het arrest van 24 juli 2014 een dergelijke onwettigheid vaststelt, terwijl dat niet het geval is, geeft het aan die beslissing ten minste een draagwijdte die onverenigbaar is met de bewoordingen ervan en miskent het, bijgevolg, de bewijskracht ervan (schending van de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek).

III. BESLISSING VAN HET HOF

Er hoeft geen acht te worden geslagen op verweerdere brief van 12 september 2017, die niet is ondertekend door een advocaat bij het Hof van Cassatie.

Eerste onderdeel

Luidens artikel 144, eerste lid, Grondwet behoren geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Het tweede lid van die bepaling bepaalt dat de wet, volgens de door haar bepaalde nadere regels, de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges echter kan machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen.

Artikel 11bis Wet Raad van State, ingevoegd in die wet door artikel 6 van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet bepaalt in het eerste lid dat elke verzoekende of tussenkomen partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, aan de afdeling bestuursrechtspraak kan vragen om haar bij wijze van arrest een herstelvergoeding toe te kennen ten laste van de steller van de handeling indien zij een nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing, met inacht-

neming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang en, in het tweede lid, dat het verzoek tot schadevergoeding uiterlijk wordt ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld en dat daarover uitspraak wordt gedaan binnen de twaalf maanden waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.

Uit die bepalingen volgt dat een herstellvordering veronderstelt dat er een onwettigheid werd vastgesteld in een arrest van de Raad van State dat uitspraak doet over een beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14, § 1 of § 3, van die wet.

Krachtens artikel 40 van voornoemde wet van 6 januari 2014 wordt dat artikel 11*bis* vanaf de inwerkingtreding ervan, die door artikel 73 van die wet op 1 juli 2014 is vastgelegd, toegepast op de herstellvorderingen die samenhangen met de vanaf deze datum ingestelde beroepen met toepassing van het voormelde artikel 14, § 1 of § 3, of met de arresten die vanaf deze datum zijn uitgesproken met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3.

Het bestreden arrest stelt vast dat de verweerder voor de Raad van State een vordering tot schorsing heeft ingesteld samen met een vordering tot nietigverklaring van de beslissing van de eiser van 1 juli 2013, die hem de afgifte weigerde van een identificatiekaart van bewakingsagent in de zin van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid; dat dit rechtscollege, dat het eerste door de verweerder aangevoerde middel als ernstig middel in aanmerking heeft genomen, de schorsing van de bestreden akte bij arrest nr. 225.305 van 31 oktober 2013 heeft bevolen; dat die op 26 november 2013 werd ingetrokken door de steller ervan, die op 19 december 2013 een nieuwe beslissing heeft genomen waardoor de aangevraagde identificatiekaart op 7 januari 2014 aan de verweerder werd afgeleverd, en de Raad van State, bij arrest nr. 228.108 van 24 juli 2014, uit die feiten heeft afgeleid dat *“het beroep doelloos was geworden, dat geen uitspraak meer hoefde te worden gedaan en dat de door het arrest van [31 oktober 2013] bevolen schorsing moest worden opgeheven”*.

Om de exceptie van onbevoegdheid te weren waarin de eiser aanvoerde dat *“de Raad van State niet bevoegd is [...] om kennis te nemen”* van de herstellvordering die door de verweerder op 22 september 2014 is ingesteld aangezien enkel de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde mogen kennismaken van een herstel-

vordering voor de vermeende schade vermits de toepassingsvoorwaarden *ratione temporis* van artikel 11bis, eerste lid, Wet Raad van State niet vervuld zijn, oordeelt het bestreden arrest dat “*het schorsingsarrest [van 31 oktober 2013] een middel als ernstig middel in aanmerking heeft genomen, waarmee een onwettigheid 'is vastgesteld', zij het prima facie en voorlopig; [...] dat de intrekking [van de bestreden akte] enkel kan worden verklaard doordat de [eiser] met de inhoud van [dat] arrest instemt [...]; dat de Raad van State met het arrest [...] van 24 juli 2014 akte heeft genomen van die intrekking, en met name opmerkt dat [de eiser] hem ter kennis had gebracht dat [hij] de bestreden beslissing had ingetrokken 'als gevolg van het arrest [van 31 oktober 2013]'; dat het arrest [...] van 24 juli 2014 aldus heeft vastgesteld dat [de eiser] de onwettigheid heeft erkend die het schorsingsarrest als ernstig middel in aanmerking heeft genomen, en dus noodzakelijkerwijs de realiteit van die onwettigheid*”.

Het bestreden arrest dat dit arrest, dat vaststelt dat het beroep tot nietigverklaring van de verweerder doelloos is geworden wegens de intrekking van de bestreden akte, beschouwt als “*een arrest dat een onwettigheid vaststelt in de zin van dit artikel*” en daaruit afleidt dat “*de herstellvordering ontvankelijk is*”, schendt de voormelde grondwettelijke en wettelijke bepalingen.

Het onderdeel is gegrond.

Dictum

Het Hof, uitspraak doende in verenigde kamers,

Vernietigt het bestreden arrest.

Beveelt dat dit arrest zal worden overgeschreven in de registers van de Raad van State en dat daarvan melding zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.

Veroordeelt de verweerder tot de kosten.

Verwijst de zaak naar de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, anders samengesteld, die zich zal voegen naar de beslissing van het Hof betreffende het door het Hof beslechte rechtspunt.

Aldus geoordeeld door het Hof van Cassatie, verenigde kamers, te Brussel, door eerste voorzitter ridder Jean de Codt, voorzitter Paul Maffei, sectievoorzitter Christin Storck, raadsheer Didier Batselé, de sectievoorzitters Albert Fettweis en Beatrijs Deconinck, de raadsheren Koen Mestdagh, Geert Jocqué, Michel Lemal, Antoine Lievens en Marie-Claire Ernotte, en in openbare terechtzitting van 15 september 2017 uitgesproken door eerste voorzitter ridder Jean de Codt, in aanwezigheid van advocaat-generaal Thierry Werquin, met bijstand van hoofdgriffier Chantal Van Der Kelen.

Vertaling opgemaakt onder toezicht van raadsheer Koenraad Moens en overgeschreven met assistentie van hoofdgriffier Chantal Van Der Kelen.

De hoofdgriffier,

De raadsheer,

Bijlage 4. GwH 23 mei 2019, nr. 70/2019

| |
|---------------------------------------|
| Rolnummer 6773 |
| Arrest nr. 70/2019 van 23 mei 2019 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 239.646 van 26 oktober 2017 in zake Guillaume Blomme tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 14 november 2017, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het enkel aan de verzoeker de keuze laat om bij de Raad van State een verzoek in te dienen tot schadevergoeding tot herstel, of om, voor de rechtbanken van de rechterlijke orde, de burgerlijke aansprakelijkheid van de administratieve overheid die de handeling heeft gesteld die door de Raad van State onwettig is bevonden, in het geding te brengen, waardoor aan die administratieve overheid de keuzemogelijkheid wordt ontzegd om het voordeel te genieten, in het kader van de procedure voor de rechtbanken van de rechterlijke orde :

- van een dubbele aanleg;
- van de mogelijkheid om te betwisten dat elke onwettigheid een fout vormt die de verplichting met zich meebrengt om de daaruit voortvloeiende schade te herstellen;
- en van de mogelijkheid om cassatieberoep in te stellen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Guillaume Blomme, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Coen, advocaat bij de balie te Antwerpen, en Mr. J.-M. Fobe, advocaat bij de balie te Brussel;
- Annick Meurant en anderen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Bonbled, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Annick Meurant en anderen;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 6 februari 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en E. Derycke te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 27 februari 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 27 februari 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 10 oktober 2016 vordert de verzoekende partij voor de Raad van State de nietigverklaring van de beslissing van de directeur-generaal *a.i.* van het directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer van 9 augustus 2016 waarbij zijn vergunning van beroepspiloot voor een duur van vier maanden is geschorst. De verzoekende partij vordert eveneens de toekenning van een schadevergoeding tot herstel van 100 000 euro voor het nadeel dat is veroorzaakt door de onwettigheid van de voormelde beslissing.

Bij arrest nr. 239.646 van 26 oktober 2017 verklaart de Raad van State de bestreden beslissing nietig en veroordeelt hij de tegenpartij tot de betaling van de kosten. Ten aanzien van de vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel houdt hij de uitspraak aan in afwachting van het antwoord van het Hof op de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad merkt op dat, bij een herziening van de Grondwet van 6 januari 2014, een tweede lid is toegevoegd in artikel 144 van de Grondwet, dat de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges ertoe machtigt te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen. Die bepaling is in werking getreden op 31 januari 2014, dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*. Dat artikel 144, tweede lid, geeft concreet gestalte aan een van de punten van het institutioneel akkoord voor de zesde staats hervorming van 11 oktober 2011. Uit de parlementaire voorbereiding die voorafging aan de invoering van die nieuwe bepaling, blijkt dat de Grondwetgever die herziening van de Grondwet uitdrukkelijk heeft gekoppeld aan het bestaan van een daarmee gelijktijdig ingediend wetsvoorstel. Aldus is in de gecoördineerde wetten op de Raad van State een artikel 11*bis* ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 6 januari 2014 « met betrekking tot de Zesde Staats hervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet ». Het is in werking getreden op 1 juli 2014. Het doel van de wetgever bestond erin de verzoekende partij en de partij die tussenkomt ter ondersteuning van de verzoekende partij toe te laten een aanzienlijke proceseconomie te realiseren en aldus tijd en geld te besparen door het hen mogelijk te maken de vergoeding van de schade die is geleden als gevolg van de onwettigheid van de bestreden administratieve handeling, rechtstreeks te vorderen voor de Raad van State. Er is eveneens onderstreept dat die hervorming de rechtszekerheid beoogde te bevorderen.

A.1.2. Ten aanzien van het antwoord op de prejudiciële vraag voert de Ministerraad aan dat die geen antwoord behoeft omdat het Hof niet bevoegd is om daarvan kennis te nemen. Het verschil in behandeling of de beperking van het grondrecht die daarin worden aangeklaagd, zouden immers voortvloeien uit een keuze van de Grondwetgever zelf.

A.1.3. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. Allereerst geeft hij aan dat de in de vraag beoogde categorieën van personen zich niet in vergelijkbare situaties bevinden. Men ziet immers niet goed in hoe de situatie van een verzoekende partij die de vergoeding wenst te verkrijgen van de schade die zij heeft geleden, en die van een tegenpartij, dader van een handeling die per hypothese onwettig en schadelijk is, nuttig met elkaar zouden kunnen worden vergeleken.

De Ministerraad voert eveneens aan dat het mechanisme van de schadevergoeding tot herstel verschilt van dat van de vergoeding die wordt toegekend op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. De toekenning van een dergelijke vergoeding vereist immers niet noodzakelijk dat de gepleegde onwettigheid foutief is.

A.1.4. De Ministerraad voert voorts aan dat het verschil in behandeling berust op een objectief en relevant criterium, namelijk de specifieke kenmerken van de voor de Raad van State gevoerde rechtspleging en de vrijheid van de benadeelde verzoekende partij om te kiezen tussen beide mogelijkheden. Zodra tussen de twee rechtsplegingen een keuze is gemaakt, worden de twee partijen identiek behandeld.

De Ministerraad geeft vervolgens aan dat geen enkel recht op een dubbele aanleg of op een cassatieberoep bestaat. Alleen het recht op een dubbele aanleg in strafzaken is immers erkend bij artikel 2 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De Ministerraad voegt eraan toe dat, luidens artikel 11*bis*, de Raad van State uitspraak moet doen rekening houdend met de aanwezige openbare en private belangen. De vergoeding kan dus worden vastgesteld op een lager bedrag dan dat waarmee een door de gewone rechter besloten integrale schadevergoeding zou overeenstemmen, in het nadeel van de verzoekende partij.

Volgens de Ministerraad kan de Raad van State ook andere voordelen bieden, zoals de inquisitoriale procedure, het dubbele onderzoek van de zaak, zowel door het auditoraat als door de zetel, of nog, de regel van de collegialiteit. Bovendien heeft de Raad van State, op het ogenblik dat hij uitspraak doet over de schadevergoeding tot herstel, reeds een grondige kennis van het dossier. Het is dus de logica die eigen is aan elk van beide systemen om de vergoeding mogelijk te maken van het nadeel dat uit een onwettige handeling voortvloeit, die de in de prejudiciële vraag vermelde verschillen in behandeling verantwoordt.

A.2.1. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter onderstreept dat de wetgever tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 januari 2014 met name heeft gepreciseerd dat de schadevergoeding tot herstel niet gelijkwaardig is aan de schadevergoeding op grond van de artikelen 1382 tot 1386 van het Burgerlijk Wetboek. Tijdens diezelfde parlementaire voorbereiding zou aldus zijn besloten dat de schadevergoeding tot herstel een autonoom begrip is waarvan de voorwaarden progressief, doorheen zijn rechtspraak, door de Raad van State zouden moeten worden bepaald. Net zoals de verzoeker tot nietigverklaring geen dubbele aanleg geniet voor zijn vordering tot nietigverklaring, is het logisch dat de vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel, die een accessorium is van de vordering tot nietigverklaring, geen dubbele aanleg geniet.

A.2.2. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter wijst eveneens nadrukkelijk op het karakter van de vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel, die een nieuwe vorm van schadevergoeding zonder fout is. Het zou dus logisch zijn dat de verweerder niet kan betwisten dat de onwettigheid een fout is.

A.2.3. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtcollege onderstreept ten slotte dat de arresten van de Raad van State voor cassatieberoep vatbaar zijn wanneer de vordering wordt verworpen om reden dat die onder de bevoegdheden van de gerechtelijke overheden valt. Het cassatieberoep is beperkt tot de schending van de bevoegdheidstoewijzingen, zodat een voorziening op grond van vormelijke vergissingen of vergissingen in rechte niet zou kunnen worden ingewilligd. Dat verschil in behandeling zou verantwoord zijn, daar de vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel een accessorium is van de vordering tot nietigverklaring waartegen alleen het in artikel 33 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalde cassatieberoep kan worden ingesteld.

A.3.1. De tussenkomenende partijen verantwoorden hun belang door het feit dat zij partij zijn bij een rechtspleging voor de Raad van State die analoog is aan die welke aanleiding heeft gegeven tot de aan het Hof gestelde vraag. Zij hebben voor de Raad van State immers een vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel ingediend naar aanleiding van door die laatste uitgesproken arresten tot nietigverklaring. Die zaken zijn nog steeds hangende.

A.3.2. Volgens de tussenkomenende partijen zou de vraag onontvankelijk moeten worden verklaard. De Belgische Staat, tegenpartij voor de Raad van State, kan immers niet zelf de ongrondwettigheid van een federale wet aanvoeren, terwijl hij die zou kunnen opheffen.

A.3.3. De tussenkomenende partijen voeren in tweede instantie aan dat de Belgische Staat geen belang heeft bij de zaak, aangezien hij, als hypothetische dader van een onwettige handeling, geen jurisdictionele procedure tegen zichzelf zou kunnen instellen met het oog op zijn veroordeling tot een schadevergoeding.

A.3.4. De tussenkomenende partijen voeren voorts aan dat de prejudiciële vraag berust op een kennelijk verkeerde lezing van artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Er bestaat immers een equivalent voor de dubbele aanleg voor die laatsgenoemde door het feit dat de auditeur een verslag overlegt dat vervolgens aan de partijen zal worden meegedeeld.

Verder wordt onderstreept dat de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op een bijkomend beroep dat de regels moet volgen van het beroep tot nietigverklaring en op een beslissing die evenmin vatbaar is voor hoger beroep.

De tussenkomenende partijen geven nog aan dat de rechtspleging bedoeld in artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet van toepassing kan zijn op de vorderingen tot het verkrijgen van een vergoeding in natura, die worden behandeld door de gewone rechtscolleges. In dat kader beschikt de administratieve overheid nog over de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing die in haar nadeel zou worden gewezen.

A.3.5. Ten gronde verwijzen de tussenkomenende partijen naar de parlementaire voorbereiding die heeft geleid tot goedkeuring van de bepaling die in de prejudiciële vraag in het geding is. Zij onderstrepen dat, volgens artikel 160 van de Grondwet, de Raad van State het hoogste administratieve rechtscollege is en dat de arresten tot nietigverklaring die hij wijst, een gezag *erga omnes* hebben. De vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel heeft een accessoir karakter ten opzichte van de hoofdvordering. De tussenkomenende partijen zijn, rekening houdend met de door de wetgever nagestreefde proceseconomie, van mening dat artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een relevante maatregel vormt.

De tussenkomenende partijen onderstrepen voorts dat, wanneer het bedrag niet hoger ligt dan 2 500 euro in het kader van een vordering voor de rechtbank van eerste aanleg inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid, die rechtbank een beslissing in eerste en laatste aanleg wijst, zodat ook voor die geschillen geen recht op een dubbele aanleg bestaat.

Vervolgens wordt uitvoeriger aangegeven dat het niet aan het Hof staat zich uit te spreken over een keuze die de Grondwetgever heeft gemaakt in artikel 144, tweede lid, van de Grondwet. De logica van het systeem wil dat, in zoverre de Raad van State zich uitspreekt over de beroepen tot nietigverklaring in eerste en laatste aanleg, hij zich eveneens in eerste en laatste aanleg uitspreekt ten aanzien van de vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel. De enige hypothese waarin cassatieberoep zou kunnen worden ingesteld, is het mogelijke conflict van bevoegdheidstoewijzingen tussen de burgerlijke rechtscolleges en de Raad van State.

A.3.6. Andere overwegingen zouden het voorts mogelijk maken te besluiten tot het evenredige karakter van de maatregel ten opzichte van het door de wetgever nagestreefde doel.

De tussenkomenende partijen onderstrepen dat de Raad van State uitdrukkelijk door de Grondwetgever is ingesteld als het hoogste administratieve rechtscollege. Het zou dus kennelijk niet onredelijk zijn om aan dat rechtscollege, wanneer het zich uitspreekt over een beroep tot nietigverklaring, de bevoegdheid toe te wijzen om eveneens uitspraak te doen over de burgerrechtelijke gevolgen van het arrest dat het heeft uitgesproken.

De tussenkomenende partijen wijzen eveneens op de nadelen die de keuze voor de rechtspleging inzake de schadevergoeding tot herstel voor de Raad van State kan inhouden voor de verzoekende partij zelf, indien die rechtspleging wordt vergeleken met de rechtspleging die steunt op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. De verzoekende partij zal niet noodzakelijk de integrale vergoeding van haar nadeel verkrijgen en zal geen vergoeding in natura kunnen genieten. Dat kan een voordeel zijn voor de verwerende partij.

De tussenkomenende partijen herhalen nogmaals dat er een rechtspleging bestaat die gelijkwaardig is aan de dubbele aanleg om reden van het optreden van de auditeur voor de Raad van State.

Ten aanzien van het feit dat een administratie de afwezigheid van een fout van harentwege niet zou kunnen bewijzen wanneer de schadevergoeding tot herstel wordt gevorderd in het kader van een rechtspleging voor de Raad van State, steunen de tussenkomenende partijen op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in verband met de in het geding zijnde bepaling waarin wordt aangegeven dat de aansprakelijkheid zonder fout van de administratie niet uitsluit dat die laatste zich voor de gewone rechtscolleges keert tegen de persoon die haar een vergissing heeft doen begaan.

A.4.1. De Ministerraad antwoordt allereerst dat de door de tussenkomende partijen ingediende memorie de conclusie ondersteunt die hij in zijn memorie heeft uiteengezet ten aanzien van het feit dat het Hof niet bevoegd is om de vraag te beantwoorden.

A.4.2. De Ministerraad onderstreept in ondergeschikte orde dat de drie ingediende memories dezelfde richting uitgaan, zowel wat de uiteenzetting als de conclusies ervan betreft, en is van mening dat de vraag in elk geval ontkennend dient te worden beantwoord.

A.4.3. Nogmaals voert hij aan dat de categorieën van personen die in de prejudiciële vraag worden beoogd, niet vergelijkbaar zijn en dat de bekritiseerde maatregel een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het beoogde doel vertoont, om dezelfde redenen als die welke hij in zijn memorie heeft aangevoerd.

A.5. In hun memorie van antwoord treden de tussenkomende partijen de door de Ministerraad en de verzoekende partij voor de verwijzende rechter uiteengezette argumenten bij. Zij verzoeken dat, indien, in het onwaarschijnlijke geval, het Hof zou besluiten tot het bestaan van een discriminatie, het Hof de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling handhaaft voor alle vorderingen tot het verkrijgen van een schadevergoeding ingesteld voor de Raad van State tot één maand na de bekendmaking van het arrest in het *Belgisch Staatsblad*.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1. De vraag heeft betrekking op artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de Raad van State), dat bepaalt :

« Elke verzoekende of tussenkomende partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak vragen om haar bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen ten laste van de steller van de handeling indien zij een nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang.

Het verzoek tot schadevergoeding wordt uiterlijk ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.

Bij toepassing van artikel 38, moet het verzoek tot schadevergoeding uiterlijk worden ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten.

De partij die het verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend, kan geen burgerlijke aansprakelijkheidsvordering meer instellen om het herstel van hetzelfde nadeel te bekomen.

Elke partij die een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering instelt of heeft ingesteld, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak geen vergoeding voor hetzelfde nadeel meer vragen ».

B.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het bestaan van vier verschillen in behandeling tussen de verzoekende partij en de tegenpartij in de procedure tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel.

Ten eerste komt het aan de verzoekende of tussenkomenende partij toe om de keuze te maken tussen het vorderen van een schadevergoeding tot herstel op grond van de in het geding zijnde bepaling en het vorderen van een schadevergoeding voor de burgerlijke rechter op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek. De tegenpartij dient de gevolgen van die keuze, waaronder de drie volgende verschillen in behandeling, te ondergaan.

Ten tweede geniet de tegenpartij bij toepassing van de in het geding zijnde bepaling niet het recht op een dubbele aanleg, terwijl zij wel in hoger beroep kan gaan indien de verzoekende of tussenkomenende partij een gemeenrechtelijke schadevergoeding vordert voor de burgerlijke rechter.

Ten derde kan de tegenpartij voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, niet nuttig aanvoeren dat de vastgestelde onwettigheid geen fout uitmaakt, terwijl zij dat in de gemeenrechtelijke procedure wel kan doen.

Ten vierde kan de tegenpartij tegen een arrest van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, geen cassatieberoep instellen, terwijl zij in de gemeenrechtelijke procedure wel over een cassatieberoep beschikt.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.3.1. Volgens de Ministerraad en volgens de tussenkomenende partijen valt de prejudiciële vraag niet onder de bevoegdheid van het Hof, omdat de in het geding zijnde verschillen in behandeling zouden voortvloeien uit een keuze van de Grondwetgever.

B.3.2. Artikel 144, tweede lid, van de Grondwet, ingevoegd op 6 januari 2014, bepaalt :

« De wet kan echter, volgens de door haar bepaalde nadere regels, de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen ».

B.3.3. In zoverre de bevoegdheid van het Hof erdoor wordt beperkt, dient de keuze van de Grondwetgever beperkend te worden geïnterpreteerd. Het Hof dient derhalve ten aanzien van elk van de voorgelegde verschillen in behandeling na te gaan of zij bepalingen beogen waarvan de Grondwetgever zich de keuzes eigen heeft gemaakt.

De Grondwetgever heeft de wetgever gemachtigd om, in afwijking van artikel 144, eerste lid, van de Grondwet, de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges toe te laten zelf uitspraak te doen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen.

De wetgever die gebruik maakt van die machtiging, is niet ontslagen van de verplichting om daarbij de andere grondwetsbepalingen, met inbegrip van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, te eerbiedigen.

B.3.4. Artikel 144, tweede lid, van de Grondwet maakt geen onderscheid tussen de verzoekende partij en de tegenpartij in procedures voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak. Die bepaling beperkt evenmin het recht op hoger beroep of het recht op cassatieberoep. Zij bepaalt tot slot niet welke concepten dienen te worden gehanteerd om de aansprakelijkheid van de tegenpartij te beoordelen.

De voorgelegde verschillen in behandeling vinden hun grondslag in de in het geding zijnde bepaling, die de verzoekende partij de keuze biedt tussen het vorderen van een schadevergoeding tot herstel voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, en van een gemeenrechtelijke schadevergoeding voor de burgerlijke rechter.

Hieruit vloeit voort dat het Hof niet wordt ondervraagd over een grondwetsbepaling, noch over keuzes van de Grondwetgever die de in het geding zijnde bepaling zou weergeven, zodat het Hof bevoegd is om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

B.4.1. Volgens de tussenkomenende partijen dient de prejudiciële vraag onontvankelijk te worden verklaard, aangezien een overheid haar eigen normen niet in rechte zou mogen bestrijden. Wanneer zij ontdekt dat haar normen niet bestaanbaar zijn met hogere rechtsnormen, zou zij ze immers onverwijld dienen te wijzigen.

B.4.2. In een procedure op prejudiciële vraag wordt de in het geding zijnde bepaling niet aan het Hof voorgelegd door een wetgevend of uitvoerend orgaan, maar door de verwijzende rechter. In de regel komt het de verwijzende rechter toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.4.3. De verwijzende rechter dient zich uit te spreken over een schadevergoeding tot herstel nadat hij een tuchtbeslissing heeft vernietigd. Op verzoek van de verwerende partij stelt hij een prejudiciële vraag over de bestaanbaarheid van bepaalde aspecten van de toepasselijke procedure met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Die vraag is niet kennelijk zonder nut voor de beslechting van het bodemgeschil.

B.5.1. De tussenkomenende partijen voeren voorts aan dat de prejudiciële vraag onontvankelijk dient te worden verklaard omdat de Belgische Staat als steller van een onwettige handeling geen schadevergoeding kan vorderen ten laste van zichzelf.

B.5.2. De in het geding zijnde bepaling beoogt evenwel niet een schadevergoeding tot herstel te doen toekennen aan de steller van een onwettige handeling, maar aan de verzoekende partij of aan de tussenkomenende partij die de vernietiging heeft gevorderd. Ook in het geschil voor de verwijzende rechter wordt de schadevergoeding tot herstel niet gevorderd door de Belgische Staat of door één van zijn organen, maar door de persoon die het voorwerp van een vernietigde tuchtbeslissing uitmaakte.

De excepties worden verworpen.

Ten gronde

B.6. De partij die een schadevergoeding tot herstel vordert en de tegenpartij in het kader van die vordering, zijn partijen in hetzelfde geding en zijn bijgevolg voldoende vergelijkbaar in het licht van de wetsbepaling die de toepasselijke procedure regelt.

B.7.1. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.7.2. De vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel verschilt op meerdere punten van de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsvordering.

Een eerste verschil heeft betrekking op het toepassingsgebied : terwijl een schadevergoeding tot herstel slechts kan worden gevorderd in het kader van een beroep tot nietigverklaring tegen een akte, een reglement of een stilzwijgend afwijzende beslissing met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan een gemeenrechtelijke schadevergoeding ten laste van de overheid worden gevorderd ongeacht de grondslag van de procedure bij de Raad van State en zelfs los van enige procedure bij de Raad van State.

Een tweede verschil heeft betrekking op de oorzaak van de schade : terwijl de eiser in een gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsvordering dient aan te tonen dat de schade het gevolg is van een burgerrechtelijke fout of nalatigheid vanwege de tegenpartij, dient de verzoeker die een schadevergoeding tot herstel vordert slechts aan te tonen dat de schade het gevolg is van een onwettige handeling van de tegenpartij. Dat verschil hangt samen met het derde door de verwijzende rechter voorgelegde verschil in behandeling.

Een derde verschil heeft betrekking op de hoedanigheid van de eisende partij : terwijl de schadevergoeding tot herstel slechts kan worden gevorderd door de verzoekende of tussenkomende partij die de nietigverklaring heeft gevorderd voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, kan de gemeenrechtelijke schadevergoeding ten laste van de overheid worden gevorderd door elke schadelijder, met inbegrip van de partij die voor de Raad van State in verweer is tussengekomen.

Een vierde verschil heeft betrekking op de hoedanigheid van de tegenpartij : terwijl een schadevergoeding tot herstel alleen kan worden ingesteld ten laste van de steller van de handeling, kan de gemeenrechtelijke schadevergoeding worden gevorderd tegen eenieder die door haar of zijn fout heeft bijgedragen tot de totstandkoming van de vernietigde handeling. De steller van de handeling die tot een schadevergoeding tot herstel wordt veroordeeld, kan wel op grond van het gemeenrecht een regresvordering indienen bij de burgerlijke rechter tegen elke overheid of particulier die door haar of zijn fout of nalatigheid heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de vernietigde handeling.

Een vijfde verschil heeft betrekking op de aard van de schadevergoeding : terwijl een schadevergoeding tot herstel enkel kan bestaan uit een geldsom, kan de gemeenrechtelijke schadevergoeding eveneens bestaan uit een herstel in natura.

Een zesde verschil heeft betrekking op de omvang van de schadevergoeding : terwijl een gemeenrechtelijke schadevergoeding de veroorzaakte schade integraal vergoedt, kan de schadevergoeding tot herstel lager uitvallen, doordat de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, bij de begroting ervan alle omstandigheden van openbaar en particulier belang in acht neemt.

Een zevende verschil heeft betrekking op de termijn : terwijl een gemeenrechtelijke vordering tot schadevergoeding moet worden ingediend binnen de verjaringstermijn bedoeld in artikel 2262*bis*, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, moet een verzoek tot schadevergoeding tot herstel worden ingediend uiterlijk zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.

Een achtste verschil heeft betrekking op de rechtsmiddelen : terwijl tegen het vonnis in een gemeenrechtelijke procedure in beginsel een hoger beroep en vervolgens een cassatieberoep open staat, beschikt de in het ongelijk gestelde partij voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, niet over een dergelijke mogelijkheid. Dat verschil in behandeling wordt door de verwijzende rechter aan het Hof voorgelegd.

B.7.3. Uit die verschillen blijkt dat de schadevergoeding tot herstel anders is geconcipieerd dan de gemeenrechtelijke schadevergoeding. De schadevergoeding tot herstel is geen zelfstandige vordering, maar een accessorium van een beroep tot nietigverklaring. Zij betreft bovendien geen foutaansprakelijkheid op grond van privaatrechtelijke concepten, maar een objectieve overheidsaansprakelijkheid op grond van autonome concepten (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2233/1, pp. 5-8).

B.7.4. Aangezien een dergelijk systeem in principe is verantwoord, kan worden aanvaard dat bij een nadere vergelijking met het gemeenrechtelijke systeem verschillen in behandeling aan het licht komen, nu eens in de ene zin, dan weer in de andere, onder voorbehoud dat elk van de in het geding zijnde regels dient overeen te stemmen met de logica van het systeem waarvan die regel deel uitmaakt.

B.8. Met de schadevergoeding tot herstel streefde de wetgever met name proceseconomische doelstellingen na. In de parlementaire voorbereiding wordt daaromtrent het volgende vermeld :

« Deze nieuwe bevoegdheid van de Raad van State laat toe dat de partij die een onwettigheid door de Raad van State heeft laten vaststellen, kan vermijden om vervolgens de zaak bij een burgerlijke rechtbank aanhangig te moeten maken om een vergoeding te krijgen voor het nadeel dat ze omwille van deze akte heeft geleden » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2233/1, p. 6).

B.9. De verschillen in behandeling hebben betrekking op de door de verzoekende partij gekozen procedure, te weten de schadevergoeding tot herstel, gevorderd voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, of de gemeenrechtelijke schadevergoeding, gevorderd voor de burgerlijke rechter. Dat criterium van onderscheid is objectief.

B.10.1. Het toekennen van de forumkeuze aan de verzoekende partij is in lijn met de door de wetgever nagestreefde doelstelling. Indien zij kiest voor de schadevergoeding tot herstel, wordt de aansprakelijkheidsvordering behandeld door de rechter die de nietigverklaring heeft uitgesproken en die het dossier dus kent. Die rechter « zal er beslist minder energie in steken dan een andere rechter, voor wie het dossier volledig nieuw is en aan wie de partijen alles van het begin af aan moeten uitleggen » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2233/2, p. 5).

De objectieve aansprakelijkheid van de steller van de onwettige handeling impliceert dat niet dient te worden onderzocht of hij een fout in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek heeft begaan. Aldus wordt de taak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, aanzienlijk vergemakkelijkt.

Ook de afwezigheid van een hoger beroep en - behoudens de hypothese van de conflicten van attributie - van een cassatieberoep draagt bij aan de snelheid van de definitieve geschillenbeslechting.

B.10.2. De door de verwijzende rechter voorgelegde verschillen in behandeling zijn bijgevolg pertinent in het licht van de door de wetgever nagestreefde proceseconomische doelstelling.

Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de toepasselijke procedureregels geen onevenredige beperking van de rechten van de tegenpartij met zich meebrengen.

B.11.1. Dat de keuze voor de bevoegde rechter en voor de toepasselijke procedure toekomt aan de verzoekende partij, is eigen aan een forumkeuze. Het toekennen van een dergelijke keuze doet op zich geen afbreuk aan de rechten van de tegenpartij, voor zover beide mogelijke procedures het beginsel van de wapengelijkheid eerbiedigen.

Gelet op het beginsel « *electa una via* », dat tot uiting komt in het vierde en het vijfde lid van de in het geding zijnde bepaling, is de keuze van de verzoekende partij onherroepelijk, ook indien in de loop van de procedure blijkt dat zij voordeel zou hebben bij een overschakeling naar de andere procedure.

Een mogelijkheid voor de tegenpartij om de vordering tot betaling van een schadevergoeding tot herstel te onttrekken aan de rechter bij wie de vordering aanhangig is gemaakt en haar te laten behandelen door een andere rechter, zou niet aan de logica van het systeem beantwoorden.

B.11.2. Voorts dient rekening te worden gehouden met de objectieve verschillen tussen particuliere procespartijen en overheden die bij dezelfde procedure zijn betrokken.

Hoewel het juist is dat alle overheden die ertoe worden gebracht tegenpartij te zijn in de rechtsplegingen voor de Raad van State, niet over dezelfde middelen beschikken, met name op het vlak van personeel dat in het administratief contentieus is gespecialiseerd, kan worden aangenomen dat, in het algemeen, de overheid die de handeling aanneemt waarvan de wettigheid in het geding is gebracht, beschikt over menselijke en financiële middelen waarover de verzoekende partij niet noodzakelijk beschikt, om de verdediging van de wettigheid van de bestreden handeling en de verdediging tegen de vordering van een schadevergoeding tot herstel op bevredigende wijze te regelen.

B.12.1. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt niet het recht op een dubbele aanleg of op een cassatieberoep. Behalve in strafzaken bestaat er bovendien geen algemeen beginsel dat een dergelijke waarborg inhoudt. Evenmin bestaat er een algemeen beginsel dat een recht op een cassatieberoep waarborgt.

Wanneer de wetgever evenwel ten aanzien van bepaalde rechterlijke beslissingen voorziet in de mogelijkheid om hoger beroep of cassatieberoep in te stellen, mag hij die mogelijkheid niet zonder redelijke verantwoording ontzeggen aan rechtzoekenden die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

B.12.2. Wat het recht op hoger beroep en het recht op een cassatieberoep betreft, bestaat binnen beide mogelijke procedures geen verschil in behandeling tussen de verzoekende partij en de tegenpartij.

In de procedure voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, kan geen van beide partijen in hoger beroep gaan, terwijl zij in de gemeenrechtelijke procedure - onder voorbehoud van de financiële drempels vermeld in artikel 617 van het Gerechtelijk Wetboek - allebei over die mogelijkheid beschikken.

In de procedure voor de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, kan - behoudens de specifieke hypothese van de conflicten van attributie - geen van beide partijen een cassatieberoep instellen, terwijl in de gemeenrechtelijke procedure voor beide partijen een cassatieberoep openstaat tegen de in laatste aanleg gewezen beslissing.

B.12.3. De afwezigheid van een hoger beroep en van een ander cassatieberoep dan dat met betrekking tot de conflicten van attributie tegen arresten van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, wordt verklaard door de positie van de Raad van State als hoogste administratief rechtscollege.

Hoewel de partijen voor de Raad van State niet beschikken noch over hoger beroep bij een hoger rechtscollege, noch over het cassatieberoep, genieten zij wel het dubbele onderzoek door het auditoraat en door de kamer.

B.13. Dat de tegenpartij in het kader van de schadevergoeding tot herstel niet op nuttige wijze kan aanvoeren dat de vastgestelde onwettigheid geen fout uitmaakt, is een gevolg van de keuze van de wetgever om niet de fout, maar de onwettigheid als oorzaak van de vergoedbare schade in aanmerking te nemen. Die keuze stemt overeen met de logica van het systeem van een objectieve aansprakelijkheid.

Het nadeel dat daaruit voor de tegenpartij voortvloeit, wordt gecompenseerd doordat de Raad van State, in tegenstelling tot de burgerlijke rechter, bij het begroten van de schadevergoeding rekening houdt met « alle omstandigheden van openbaar en particulier belang ». Dergelijke omstandigheden kunnen als gevolg hebben dat een lager bedrag dan een integrale schadevergoeding wordt toegekend (RvSt, 8 december 2016, nr. 236.697). De Raad van State kan onder meer rekening houden met de omstandigheid dat de tegenpartij « niet over de mogelijkheid beschikt om de volgens haar meest voordelige procedurele weg te kiezen, aangezien ze gebonden is door de keuze van de partij die de vergoeding vraagt » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2233/1, p. 7).

B.14. Aangezien de door de verwijzende rechter voorgelegde verschillen in behandeling geen onevenredige beperking van de rechten van de tegenpartij met zich meebrengen, is de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

OFFICIEUZE VERTALING

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
ALGEMENE VERGADERING**

A R R E S T

nr. 241.865 van 21 juni 2018

A. 210.902/AV-138

In zake: **LENGLEZ** Josiane,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jérôme SOHIER
kantoor houdend te 1000 Brussel
Emile De Motlaan 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de gemeente Rixensart,
vertegenwoordigd door haar gemeentecollege,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Monique DETRY
kantoor houdend te 1050 Brussel
de Praeterestraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

Met een verzoekschrift ingediend op 29 november 2013 vordert Josiane LENGLEZ de nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van Rixensart van 25 september 2013 waarbij de toekenning van een vermelding ‘ongunstig’ bij haar derde evaluatie bevestigd wordt, waardoor haar functie van directrice op proef van de gemeentelijke kleuterschool van Maubroux van rechtswege beëindigd wordt op 30 juni 2013”.

Met een verzoekschrift ingediend op 12 maart 2015 vraagt dezelfde verzoekster dat haar een schadevergoeding tot herstel toegekend wordt.

II. Rechtspleging

Bij arrest nr. 231.452 van 5 juni 2015 is het debat heropend en is de zaak *sine die* uitgesteld. Van dat arrest is aan de partijen kennisgegeven.

Bij arrest nr. 240.681 van 8 februari 2018 is de zaak aan de eerste voorzitter van de Raad van State voorgelegd om eventueel te worden verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak. Van dat arrest is aan de partijen kennisgegeven.

Bij beschikking van 15 maart 2018 heeft de eerste voorzitter van de Raad van State de zaak onttrokken aan de VIIIe kamer en toegewezen aan de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

Bij beschikking van 22 maart 2018 wordt de zaak vastgesteld op de terechtzitting van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van 24 april 2018.

Kamervoorzitter Jacques Vanhaeverbeek heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jérôme Sohier, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Monique Detry, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Claudine Mertès heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

De feiten die dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep zijn uiteengezet in de arresten nr. 231.452 van 5 juni 2015 en nr. 240.681 van 8 februari 2018, waarnaar verwezen wordt.

IV. Onderzoek van het belang

IV.1. Probleemstelling

Om de eenheid van rechtspraak te waarborgen, moet de algemene vergadering uitspraak doen over de vraag of een verzoekende partij die haar belang bij het verkrijgen van de nietigverklaring van de bestreden handeling in de loop van het geding heeft verloren, maar die nog vóór de uitspraak van het arrest waarbij die onontvankelijkheid wordt vastgesteld, een verzoek om schadevergoeding tot herstel

heeft ingediend, nog steeds belang heeft bij de vaststelling van de onwettigheid van die handeling met het oog op een uitspraak daarna over haar verzoek om schadevergoeding tot herstel.

IV.2. Standpunt van de partijen

De verzoekende partij vraagt dat, ingeval haar vordering tot nietigverklaring wegens gebrek aan belang onontvankelijk verklaard zou worden, de Raad van State de onwettigheid van de bestreden handeling vaststelt op grond van het tweede middel dat door de auditeur-verslaggever als gegrond beschouwd wordt, waardoor het voor haar mogelijk zou zijn om een verzoek tot het toekennen van een schadevergoeding tot herstel in te dienen overeenkomstig artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Op de terechtzitting preciseert de verzoekende partij dat uit de formulering zelf van artikel 11*bis* blijkt dat de eerste voorwaarde om een verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel te kunnen indienen erin bestaat dat er een arrest gewezen is “waarbij de onwettigheid [van de bestreden handeling] werd vastgesteld”, en niet een vernietigingsarrest. Het is dus niet de bedoeling van de wetgever om het nieuwe geschil ter verkrijging van schadevergoeding tot herstel noodzakelijkerwijs te laten afhangen van een vernietigingsarrest.

Zij meent dat naast het “tweevoudige” systeem dat tot dusver bestaat en dat inhoudt dat het arrest van de Raad van State ofwel een verwerpingsarrest, ofwel een vernietigingsarrest is, er dus een “derde mogelijkheid” zou moeten bestaan waarbij het beroep tot nietigverklaring wordt verworpen, maar niettemin de onwettigheid van de bestreden handeling wordt vastgesteld.

Zij herinnert eraan dat zij in deze zaak haar beroep tot nietigverklaring op 29 november 2013 heeft ingesteld, dat dit beroep op 16 december 2014 aanleiding heeft gegeven tot een verslag van het auditoraat waarin, op grond van het tweede middel, tot nietigverklaring is besloten, en dat zij na dat verslag, op 12 maart 2015, een verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel heeft ingediend. Zij maakt daaruit op dat dit verzoekschrift effectief is ingediend voordat de Raad van State uitspraak heeft gedaan over het beroep tot nietigverklaring, zodat zij er volgens de meeste rechtsleer wel degelijk belang bij heeft dat de Raad van State uitspraak doet over de wettigheid van de bestreden handeling, aangezien een dergelijk arrest haar beslist een concreet voordeel zal opleveren, namelijk dat de Raad van State haar verzoek tot schadevergoeding tot herstel daadwerkelijk zal behandelen. Voorts preciseert zij dat zij op het tijdstip waarop dat beroep is

ingesteld effectief belang had bij haar beroep tot nietigverklaring, aangezien niet kan worden betwist dat het verlies van dat belang zich pas in de loop van het geding heeft voorgedaan.

De verwerende partij benadrukt harezijds dat de verzoekende partij voorbijgaat aan een specifiek belangrijk gegeven, namelijk dat zijzelf verantwoordelijk is voor het verlies van haar belang bij haar beroep, doordat zij de aanstelling van de persoon in het ambt dat zij voordien bekleed heeft, niet tijdig bestreden heeft. Zij meent dat, aangezien, zoals *in casu*, het verlies van haar belang in de nietigverklaringsprocedure te wijten is aan haar nalatigheid, haar belang om een verzoek tot schadevergoeding tot herstel te vorderen, niet langer rechtmatig is.

IV.3. Beoordeling

Uit het voornoemde arrest nr. 240.681 blijkt dat de verzoekende partij er geen belang meer bij heeft de nietigverklaring van de bestreden handeling te verkrijgen.

Niettemin voert zij aan dat zij, ook al zou zij haar belang bij het verkrijgen van de nietigverklaring van de bestreden handeling verloren hebben, nog steeds een belang heeft bij het doen vaststellen van de onwettigheid ervan met het oog op een uitspraak daarna over het verzoek tot schadevergoeding tot herstel dat zij op 12 maart 2015 ingediend heeft op grond van artikel 11*bis* van de voornoemde gecoördineerde wetten.

Die bepaling, die vastgesteld is krachtens artikel 144, tweede lid, van de Grondwet, luidt als volgt:

“ Art. 11*bis*. Elke verzoekende of tussenkomende partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak vragen om haar bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen ten laste van de steller van de handeling indien zij een nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang.

Het verzoek tot schadevergoeding wordt uiterlijk ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.

Bij toepassing van artikel 38, moet het verzoek tot schadevergoeding uiterlijk worden ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten.

De partij die het verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend, kan geen burgerlijke aansprakelijkheidsvordering meer instellen om het herstel van hetzelfde nadeel te bekomen.

Elke partij die een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering instelt of heeft ingesteld, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak geen vergoeding voor hetzelfde nadeel meer vragen.”

Artikel 11*bis* bepaalt dat aan het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel de voorwaarde is verbonden dat er een arrest is “waarbij de onwettigheid [van de bestreden handeling] werd vastgesteld”.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State (advies nr. 53.933/AV van 27 augustus 2013, *Parl.St.* Senaat, gewone zitting 2012-13, nr. 5-2233/2, 7) wijst erop dat die formulering ook slaat op het geval “waarbij verschillende beroepen tot de nietigverklaring van dezelfde handeling strekken en waarbij, eens de nietigverklaring in het als eerste onderzochte beroep uitgesproken is, de andere arresten oordelen dat er geen uitspraak over de andere beroepen gedaan moet worden, aangezien deze doelloos geworden zijn” en op het geval “waarbij de onwettigheid van een verordening incidenteel vastgesteld wordt met toepassing van artikel 159 van de Grondwet” en ziet “geen reden (...) om de partijen die de verzoeken indienden die tot één van deze resultaten geleid hebben, de mogelijkheid te ontzeggen om de schadevergoeding tot herstel aan de Raad van State te vragen”.

Zij heeft evenwel geoordeeld dat het voornoemde artikel 11*bis*, zoals het geredigeerd was, niet de mogelijkheid bood schadevergoeding toe te kennen aan een verzoeker die, in de loop van de procedure, zijn belang verliest om de nietigverklaring te vorderen.

Als reactie op die opmerking heeft de staatssecretaris voor Staatshervorming in het kader van de besprekingen in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken (*Parl.St.* Senaat, gewone zitting 2012-13, nr. 5-2232/5, verslag, 358-359) verklaard dat “de Raad van State (...) effectief in staat is om ook te oordelen over de wettigheid van een bestreden bestuurshandeling, zelfs indien zich een evolutie voordeed in de concrete persoonlijke situatie van de verzoeker. De termen ‘benadeling’ en ‘belang’ kunnen dusdanig worden geïnterpreteerd zodat zij, omwille van het geleden nadeel dat uitzicht kan geven op een vergoeding bij toepassing van artikel 11*bis*, effectief ook de wettigheid van de bestreden behandeling zal kunnen beoordelen zelfs als de tenietdoening van de bestreden handeling de verzoeker geen enkel rechtstreeks voordeel opbrengt, en een bijkomende aanpassing van de wetgeving derhalve niet is vereist”.

Gelet op die *ratio legis*, oordeelt de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het licht van de haar voorgelegde zaak, dat de omstandigheid dat de verzoekende partij in de loop van het geding haar belang bij de vernietiging verloren heeft, de Raad van State, wanneer een onwettigheid wordt vastgesteld, niet belet het verzoek tot schadevergoeding tot herstel te onderzoeken, voor zover voldaan is aan de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring op de dag waarop het wordt ingesteld.

**OM DIE REDENEN,
BESLIST DE RAAD VAN STATE:**

Artikel 1.

De Raad van State heropent het debat.

Artikel 2.

De zaak wordt verwezen naar de VIIIe kamer.

Artikel 3.

De beslissing over de kosten, met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding, wordt in beraad gehouden.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig juni tweeduizend achttien van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die was samengesteld als volgt:

| | | |
|---------|------------------------|--|
| de HH. | Roger Stevens, | eerste voorzitter van de Raad van State, |
| | Dierk Verbiest, | kamervoorzitter, |
| | Jacques Vanhaeverbeek, | kamervoorzitter, |
| | Johan Lust, | kamervoorzitter, |
| | Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter, |
| | Geert Debersaques, | kamervoorzitter, |
| Mevr. | Colette Debroux, | kamervoorzitter, |
| | Simone Guffens, | kamervoorzitter, |
| de Heer | Imre Kovalovszky, | kamervoorzitter, |
| Mevr. | Pascale Vandernacht, | kamervoorzitter, |

| | | |
|---------|-----------------------|----------------|
| de HH. | Johan Bovin, | staatsraad, |
| | Carlo Adams, | staatsraad, |
| | Bruno Seutin, | staatsraad, |
| | Pierre Lefranc, | staatsraad, |
| | Jan Clement, | staatsraad, |
| | Michel Pâques, | staatsraad, |
| | Stephan De Taeye, | staatsraad, |
| | Luc Cambier, | staatsraad, |
| | Bert Thys, | staatsraad, |
| Mevr. | Diane Déom, | staatsraad, |
| de HH. | Yves Houyet, | staatsraad, |
| | David De Roy, | staatsraad, |
| Mevr. | Anne-Françoise Bolly, | staatsraad, |
| de Heer | Frédéric Gosselin, | staatsraad, |
| | bijgestaan door | |
| de Heer | Gregory Delannay, | hoofdgriffier. |

De Hoofdgriffier,

De Eerste Voorzitter van de Raad van State,

Gregory Delannay

Roger Stevens

OFFICIEUZE VERTALING

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

nr. 241.866 van 21 juni 2018

A. 213.064/AV-139

In zake: **de gemeente Sint-Gillis**, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door advocaten Marc UYTTENDAELE en Joëlle SAUTOIS
kantoor houdend te 1060 Brussel
Bronstraat 68
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door advocaat Marc NIHOUL
kantoor houdend te 1330 Rixensart
avenue Reine Astrid 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

DE BRUYCKER Jacques,
die woonplaats heeft gekozen bij de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD),
te 1000 Brussel
Fontainasplein 9/11

I. Voorwerp van het beroep

Met een verzoekschrift ingediend op 11 juli 2014 vordert de gemeente Sint-Gillis de nietigverklaring van “het bindend advies dat de raad van beroep voor het gesubsidieerd gewoon en buitengewoon secundair officieel onderwijs op 5 mei 2014 uitgebracht heeft (...)”.

II. Rechtspleging

Bij arrest nr. 232.573 van 15 oktober 2015 is het verzoek tot tussenkomst dat Jacques De Bruycker ingediend heeft definitief ingewilligd, is het debat heropend en is het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee belast een aanvullend verslag op te maken over de vraag of de verzoekende partij nog belang heeft bij het beroep tot nietigverklaring en over de gevolgen daarvan voor het verzoek tot toekenning van een schadevergoeding tot herstel. Van dat arrest is aan de partijen kennisgegeven.

Bij arrest nr. 238.273 van 22 mei 2017 is het debat heropend en is het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat ermee belast een aanvullend verslag op te maken over de vraag of het belang bij het beroep blijft voortbestaan louter met het oog op een verzoek tot toekenning van een schadevergoeding tot herstel. Van dat arrest is aan de partijen kennisgegeven.

Bij arrest nr. 240.682 van 8 februari 2018 is het debat heropend en is de zaak aan de eerste voorzitter van de Raad van State voorgelegd om eventueel te worden verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak. Van dat arrest is aan de partijen kennisgegeven.

Bij beschikking van 15 maart 2018 heeft de eerste voorzitter van de Raad van State de zaak onttrokken aan de VIIIe kamer en toegewezen aan de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

Bij beschikking van 22 maart 2018 wordt de zaak vastgesteld op de terechtzitting van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van 24 april 2018.

Kamervoorzitter Jacques Vanhaeverbeek heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joëlle Sautois, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Esther Rombaux die *loco* advocaat Marc Nihoul verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Monique Detry, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Claudine Mertes heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

De feiten die dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep zijn uiteengezet in de arresten nr. 232.573 van 15 oktober 2015 en nr. 238.273 van 22 mei 2017, waarnaar verwezen wordt.

IV. Onderzoek van het belang

IV. 1. Probleemstelling

Om de eenheid van rechtspraak te waarborgen moet de algemene vergadering uitspraak doen over de vraag of een verzoekende partij die haar belang bij het verkrijgen van de nietigverklaring van de bestreden handeling in de loop van het geding heeft verloren, maar die nog voor de uitspraak van het arrest waarbij die onontvankelijkheid wordt vastgesteld een verzoek om schadevergoeding tot herstel heeft ingediend, nog steeds belang heeft bij het doen vaststellen van de onwettigheid van die handeling met het oog op een uitspraak daarna over haar verzoek om schadevergoeding tot herstel.

IV.2. Standpunt van de partijen

De verzoekende partij meent dat ze nadeel heeft geleden vanwege de onwettigheid van de bestuurshandeling waarvan ze de nietigverklaring vordert, doordat die handeling op een rechtsregel steunt die mogelijk strijdig is met de Grondwet, en verzoekt de Raad van State in het kader van haar middelen de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“ Is artikel 25, § 1, eerste lid, 2°, van het decreet van 6 juni 1994 tot vaststelling van de rechtspositie van de gesubsidieerde personeelsleden van het officieel gesubsidieerd onderwijs, in zoverre het bepaalt dat het advies van de raad van beroep de inrichtende macht bindt wanneer het betrekking heeft op het ontslag van een prioritaire tijdelijke leerkracht in de zin van artikel 24, § 1, van hetzelfde decreet, in strijd met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, en met artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat het een inrichtende macht van het gesubsidieerd officieel onderwijs aldus een ongepaste en buitensporige verplichting oplegt die erin bestaat dat ze haar beslissing om een prioritaire tijdelijke leerkracht te ontslaan, intrekt, terwijl de inrichtende machten van de andere netten niet door een dergelijk advies gebonden kunnen zijn en terwijl het advies van de raad van beroep, bijvoorbeeld in het geval van een tuchtstraf die krachtens de artikelen 64

en volgende van hetzelfde decreet wordt opgelegd aan een in vast verband benoemde leerkracht, terzijde kan worden geschoven?”.

Vervolgens stelt ze dat volgens artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, elke verzoekende of tussenkomende partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing “vordert” met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, van dezelfde gecoördineerde wetten, kan vragen om haar een schadevergoeding tot herstel toe te kennen ten laste van de steller van de handeling indien zij nadeel heeft geleden vanwege de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang. Zij leidt daaruit af dat het recht om een schadevergoeding tot herstel te vragen volgens de wet dus niet voorbehouden is aan de verzoekende of de tussenkomende partij die de nietigverklaring zou hebben “verkregen” die zij gevorderd had en dat de vaststelling van onwettigheid volstaat. Zij meent dat dit voortvloeit uit de uitdrukkelijke wens van de wetgever (*Parl.St.* Senaat, gewone zitting, 2012-2013, nr. 5-2233/1, 8):

“ Er moet ook worden aangenomen dat wanneer een partij hangende de procedure haar belang verliest bij het verdwijnen van een handeling uit de rechtsorde, onder andere omwille van een evolutie in haar persoonlijke situatie, dit niet betekent dat ze geen nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van deze handeling en dat ze geen legitiem belang behoudt bij het beroep. Aangezien de Raad van State de bevoegdheid heeft gekregen om het nadeel geleden door een akte, een reglement of een stilzwijgend afwijzende beslissing, te vergoeden, komt het hem toe om in elk geval te oordelen over de wettigheid als er wordt beweerd dat de aangehaalde onwettigheid een nadeel heeft veroorzaakt dat kan leiden tot een dergelijke vergoeding.”

Zij merkt op dat als gevolg van een opmerking van de afdeling Wetgeving, die van oordeel was dat de bedoeling om de Raad van State de mogelijkheid te bieden in dat geval een schadevergoeding tot herstel toe te kennen niet afdoende tot uiting kwam in de voorgestelde wettekst, de wetgever opnieuw duidelijk zijn wens te kennen heeft gegeven dat de mogelijkheid om een verzoek om schadevergoeding tot herstel in te dienen, in voorkomend geval geen hinder ondervindt van het feit dat een verzoeker in de loop van het geding eventueel zijn belang verliest om de nietigverklaring te vorderen.

Uit het voorgaande leidt zij af dat het argument dat het belang een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van het verzoek om schadevergoeding tot herstel en dat het verlies ervan in de loop van het geding elk onderzoek ten gronde en bijgevolg de vaststelling van een onwettigheid verhindert, ingaat tegen de klaarblijkelijke bedoeling van de wetgever.

Zij meent dat als de Raad van State in deze zaak van oordeel zou zijn dat het feitelijk bestaan van dat verzoek om schadevergoeding hem er daarom nog niet

toe verplicht de onwettigheid van de bestreden handeling vast te stellen, en dit op grond van het feit dat de verzoekende partij haar belang zou hebben verloren om de nietigverklaring van de bestreden handeling te verkrijgen, aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag zou moeten voorgelegd:

“ Zijn artikel 26, § 2, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, artikel 11bis en artikel 19 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1. van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 13 van de Grondwet, indien ze in deze zin worden geïnterpreteerd dat de Raad van State, wanneer deze zou vaststellen dat een verzoekende partij geen belang meer heeft bij het verkrijgen van de nietigverklaring van een bestuurshandeling, zou kunnen weigeren om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over de grondwettigheid van de rechtsregel waarop de bestreden bestuurshandeling steunt, ook al zou die verzoekende partij, in tegenstelling tot andere verzoekende partijen die zich in een gelijkaardige situatie bevinden, bij het hoge administratieve rechtscollege reeds een verzoek om schadevergoeding tot herstel aanhangig hebben gemaakt omdat ze meent dat ze nadeel heeft geleden vanwege de onwettigheid van die bestuurshandeling die steunt op een rechtsregel die mogelijk strijdig is met de Grondwet?”.

Wat betreft het feit dat het verzoek om schadevergoeding tot herstel geen gevolgen heeft voor de ontvankelijkheid van het beroep, verwijst de verwerende partij naar het voornoemde advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en voert zij aan dat artikel 11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het thans is gesteld, niet de mogelijkheid biedt om uitspraak te doen over het verzoek om schadevergoeding tot herstel dat geformuleerd is in het kader van een beroep tot nietigverklaring dat niet-ontvankelijk verklaard moet worden. Ze herinnert eraan dat een verzoekende partij die de nietigverklaring vordert van een bestuurshandeling, aan de voorwaarde van het belang moet voldoen tot aan de uitspraak van het arrest en dat niet betwist wordt dat de rechtspraak inzake de schadevergoeding tot herstel het accessorium is van de rechtspraak inzake de nietigverklaring. Zij leidt daaruit af dat de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring noodzakelijkerwijze moet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het verzoek om schadevergoeding tot herstel en dat dit verzoek, dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord heeft geformuleerd, niet tot gevolg heeft dat het belang gehandhaafd wordt dat noodzakelijk is opdat de Raad van State overgaat tot de vaststelling van onwettigheid waarom zij verzoekt. Zij meent dat aangezien de verzoekende partij geen belang meer heeft bij haar beroep, de prejudiciële vragen die zij zou willen laten voorleggen aan het Grondwettelijk Hof, volstrekt geen nut hebben voor de beslechting van dit geschil, aangezien is aangetoond dat de Raad van State zich niet heeft uit te spreken over de grond van de zaak, aangezien de niet-ontvankelijkheid van het beroep de niet-ontvankelijkheid met zich meebrengt van het verzoek om schadevergoeding tot herstel dat de verzoekende partij heeft geformuleerd.

IV.3. Beoordeling

Uit de voornoemde arresten nr. 238.273 en nr. 240.682 blijkt dat de verzoekende partij haar belang bij het verkrijgen van de nietigverklaring van de bestreden handeling heeft verloren.

Niettemin voert de verzoekende partij aan dat zij, ook al zou zij haar belang bij het verkrijgen van de nietigverklaring van de bestreden handeling verloren hebben, nog steeds belang heeft bij het doen vaststellen van de onwettigheid van die handeling met het oog op een uitspraak daarna over het verzoek om schadevergoeding tot herstel, dat zij in haar memorie van wederantwoord heeft ingediend, op grond van artikel 11*bis* van de voornoemde gecoördineerde wetten.

Die bepaling, die vastgesteld is krachtens artikel 144, tweede lid, van de Grondwet, luidt als volgt:

“ Art. 11*bis*. Elke verzoekende of tussenkomen partij die de nietigverklaring van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing vordert met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak vragen om haar bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen ten laste van de steller van de handeling indien zij een nadeel heeft geleden omwille van de onwettigheid van de akte, het reglement of de stilzwijgend afwijzende beslissing, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang.

Het verzoek tot schadevergoeding wordt uiterlijk ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.

Bij toepassing van artikel 38, moet het verzoek tot schadevergoeding uiterlijk worden ingediend zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten. Er wordt een uitspraak gedaan over het verzoek tot schadevergoeding binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten.

De partij die het verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend, kan geen burgerlijke aansprakelijkheidsvordering meer instellen om het herstel van hetzelfde nadeel te bekomen.

Elke partij die een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering instelt of heeft ingesteld, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak geen vergoeding voor hetzelfde nadeel meer vragen. ”

Artikel 11*bis* bepaalt dat aan het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel de voorwaarde is verbonden dat er een arrest is “waarbij de onwettigheid van de bestreden handeling werd vastgesteld”.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State (advies nr. 53.933/AV van 27 augustus 2013, *Parl.St.* Senaat, gewone zitting 2012-13, nr. 5-2233/2, 7) wijst erop dat die formulering ook slaat op het geval “waarbij verschillende beroepen tot de nietigverklaring van dezelfde handeling strekken en waarbij, eens de nietigverklaring in het als eerste onderzochte beroep uitgesproken is, de andere arresten oordelen dat er geen uitspraak over de andere beroepen gedaan moet worden, aangezien deze doelloos geworden zijn en op het geval “waarbij de onwettigheid van een verordening incidenteel vastgesteld wordt met toepassing van artikel 159 van de Grondwet” en ziet “geen reden (...) om de partijen die de verzoeken indienden die tot één van deze resultaten geleid hebben, de mogelijkheid te ontzeggen om de schadevergoeding tot herstel aan de Raad van State te vragen”.

Zij heeft evenwel geoordeeld dat het voornoemde artikel 11*bis*, zoals het geredigeerd was, niet de mogelijkheid bood schadevergoeding toe te kennen aan een verzoeker die, in de loop van de procedure, zijn belang verliest om de nietigverklaring te vorderen.

Als reactie op die opmerking heeft de staatssecretaris voor Staatshervorming in het kader van de besprekingen in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken (*Parl.St.* Senaat, gewone zitting 2012-13, nr. 5-2232/5, verslag, 358-359) verklaard dat “de Raad van State (...) effectief in staat is om ook te oordelen over de wettigheid van een bestreden bestuurshandeling, zelfs indien zich een evolutie voordeed in de concrete persoonlijke situatie van de verzoeker. De termen ‘benadeling’ en ‘belang’ kunnen dusdanig worden geïnterpreteerd zodat zij, omwille van het geleden nadeel dat uitzicht kan geven op een vergoeding bij toepassing van artikel 11*bis*, effectief ook de wettigheid van de bestreden handeling zal kunnen beoordelen zelfs als de tenietdoening van de bestreden handeling de verzoeker geen enkel rechtstreeks voordeel opbrengt, en een bijkomende aanpassing van de wetgeving derhalve niet is vereist.”

Gelet op die *ratio legis*, oordeelt de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het licht van de haar voorgelegde zaak, dat de omstandigheid dat de verzoekende partij in de loop van het geding haar belang bij de vernietiging verloren heeft, de Raad van State, wanneer een onwettigheid wordt vastgesteld, niet belet het verzoek tot schadevergoeding tot herstel te onderzoeken, voor zover voldaan is aan de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring op de dag waarop het wordt ingesteld.

**OM DIE REDENEN,
BESLIST DE RAAD VAN STATE:**

Artikel 1.

De Raad van State heropent het debat.

Artikel 2.

De zaak wordt verwezen naar de VIIIe kamer.

Artikel 3.

De beslissing over de kosten, met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding, wordt in beraad gehouden.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig juni tweeduizend achttien van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die was samengesteld als volgt:

| | | |
|---------|---|--|
| de HH. | Roger Stevens, Dierk Verbiest, Jacques Vanhaeverbeek, Johan Lust, Geert Van Haegendoren, Geert Debersaques, | eerste voorzitter van de Raad van State, kamervoorzitter, kamervoorzitter, kamervoorzitter, kamervoorzitter, kamervoorzitter, |
| Mevr. | Colette Debroux, Simone Guffens, | kamervoorzitter, kamervoorzitter, |
| de Heer | Imre Kovalovszky, | kamervoorzitter, |
| Mevr. | Pascale Vandernacht, | kamervoorzitter, |
| de HH. | Johan Bovin, Carlo Adams, Bruno Seutin, Pierre Lefranc, Jan Clement, Michel Pâques, Stephan De Taeye, Luc Cambier, Bert Thys, | staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, staatsraad, |
| Mevr. | Diane Déom, | staatsraad, |

| | | |
|-----------------|-----------------------|----------------|
| de HH. | Yves Houyet | staatsraad, |
| | David De Roy, | staatsraad, |
| Mevr. | Anne-Françoise Bolly, | staatsraad, |
| de Heer | Frédéric Gosselin, | staatsraad, |
| bijgestaan door | | |
| de Heer | Gregory Delannay, | hoofdgriffier. |

De Hoofdgriffier,

De Eerste Voorzitter van de Raad van State,

Gregory Delannay

Roger Stevens

Bijlage 7. Arresten Raad van State met verzoek tot schadevergoeding tot herstel

| | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| 26 mei 2015, nr. 231330 | 14 juli 2017, nr. 238831 |
| 2 oktober 2015, nr. 232416 | 14 juli 2017, nr. 238832 |
| 27 oktober 2015, nr. 232706 | 14 juli 2017, nr. 238833 |
| 19 januari 2016, nr. 233506 | 14 juli 2017, nr. 238836 |
| 1 februari 2016, nr. 233673 | 14 juli 2017, nr. 238834 |
| 4 februari 2016, nr. 233729 | 14 juli 2017, nr. 238835 |
| 15 februari 2016, nr. 233829 | 18 juli 2017, nr. 238848 |
| 16 februari 2016, nr. 233831 | 14 september 2017, nr. 239068 |
| 24 maart 2016, nr. 234240 | 14 september 2017, nr. 239102 |
| 12 april 2016, nr. 234362 | 14 september 2017, nr. 239101 |
| 18 april 2016, nr. 234414 | 14 september 2017, nr. 239104 |
| 9 mei 2016, nr. 234652 | 28 september 2017, nr. 239250 |
| 19 mei 2016, nr. 234778 | 16 november 2017, nr. 239894 |
| 14 juni 2016, nr. 235051 | 14 december 2017, nr. 240183 |
| 20 juni 2016, nr. 235132 | 22 december 2017, nr. 240291 |
| 23 juni 2016, nr. 235196 | 16 januari 2018, nr. 240459 |
| 7 juli 2016, nr. 235393 | 1 februari 2018, nr. 240644 |
| 9 augustus 2016, nr. 235603 | 16 februari 2018, nr. 240731 |
| 27 september 2016, nr. 235884 | 22 februari 2018, nr. 240774 |
| 11 oktober 2016, nr. 236063 | 1 maart 2018, nr. 240863 |
| 8 november 2016, nr. 236375 | 20 maart 2018, nr. 241039 |
| 8 november 2016, nr. 236376 | 17 april 2018, nr. 241245 |
| 17 november 2016, nr. 236443 | 8 mei 2018, nr. 241452 |
| 23 november 2016, nr. 236512 | 31 mei 2018, nr. 241705 |
| 23 november 2016, nr. 236513 | 28 juni 2018, nr. 241989 |
| 23 november 2016, nr. 236509 | 28 juni 2018, nr. 241992 |
| 8 december 2016, nr. 236697 | 29 juni 2018, nr. 242032 |
| 22 december 2016, nr. 236880 | 2 juli 2018, nr. 242033 |
| 19 januari 2017, nr. 237096 | 5 september 2018, nr. 242253 |
| 19 januari 2017, nr. 237082 | 4 oktober 2018, nr. 242535 |
| 24 januari 2017, nr. 237118 | 9 oktober 2018, nr. 242563 |
| 3 februari 2017, nr. 237273 | 9 oktober 2018, nr. 242565 |
| 16 februari 2017, nr. 237397 | 10 oktober 2018, nr. 242595 |
| 27 februari 2017, nr. 237495 | 10 oktober 2018, nr. 242594 |
| 2 maart 2017, nr. 237537 | 22 oktober 2018, nr. 242731 |
| 31 maart 2017, nr. 237894 | 24 oktober 2018, nr. 242763 |
| 2 mei 2017, nr. 238068 | 20 november 2018, nr. 243006 |
| 9 mei 2017, nr. 238121 | 23 november 2018, nr. 243025 |
| 22 mei 2017, nr. 238275 | 11 december 2018, nr. 243203 |
| 27 juni 2017, nr. 238640 | 11 december 2018, nr. 243207 |
| 7 juli 2017, nr. 238789 | 11 december 2018, nr. 243202 |
| 14 juli 2017, nr. 238830 | 15 december 2018, nr. 240727 |

19 december 2018, nr. 243277
19 februari 2019, nr. 243752
28 februari 2019, nr. 243836
7 maart 2019, nr. 243912
7 maart 2019, nr. 243913
12 maart 2019, nr. 243917
28 maart 2019, nr. 244048
2 april 2019, nr. 244122
4 april 2019, nr. 244178
30 april 2019, nr. 244316
2 mei 2019, nr. 244367
9 mei 2019, nr. 244440
16 mei 2019, nr. 244490
17 mei 2019, nr. 244534
17 mei 2019, nr. 244535
23 mei 2019, nr. 244586
24 mei 2019, nr. 244606
19 juni 2019, nr. 244847
25 juni 2019, nr. 244945
27 juni 2019, nr. 244982
27 juni 2019, nr. 245014
27 juni 2019, nr. 244979
2 juli 2019, nr. 245067
8 juli 2019, nr. 245105
1 augustus 2019, nr. 245271
11 september 2019, nr. 245402
17 september 2019, nr. 245468
19 september 2019, nr. 245491
19 september 2019, nr. 245492
25 september 2019, nr. 245533
3 oktober 2019, nr. 245631
18 oktober 2019, nr. 245822
24 oktober 2019, nr. 245871
24 oktober 2019, nr. 245872
25 oktober 2019, nr. 245932
13 november 2019, nr. 246070
18 november 2019, nr. 246220
27 november 2019, nr. 246197
12 december 2019, nr. 246389
20 december 2019, nr. 246516
3 februari 2020, nr. 246930
13 februari 2020, nr. 247052
20 februari 2020, nr. 247084

