

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 bodemgeschied*

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 staatshervorming 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 Staatshervorming 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 tussenkomen 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 rechtscollege 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 tussenkommende 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 laatstgenoemde 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 tussenkommende 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 tussenkommende 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 tussenkommende 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 tussenkommende 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 uitsprekt over de beroepen tot nietigverklaring in eerste en laatste aanleg, hij zich eveneens in eerste en laatste aanleg uitsprekt 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 tussenkommende 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 uitsprekt 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 tussenkommende 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 tussenkommende 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 tussenkommende 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 tussenkomende 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 tussenkomende 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 tussenkomende 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 geconcipeerd 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 contentieux 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.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 mei 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût