

Rolnummer 7059
Arrest nr. 68/2020 van 14 mei 2020

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 11*bis*, eerste lid, 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 J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques en Y. Kherbache, 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. 242.967 van 16 november 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 november 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, ingevoegd bij de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de schadevergoeding enkel ten laste legt van de steller van de nietig verklaarde handeling, met uitsluiting van de partijen die hebben bijgedragen tot de totstandkoming van de handeling en die in de procedure zijn behouden als tegenpartijen in het kader van de procedure tot nietigverklaring van de handeling in kwestie ? ».

Memories zijn ingediend door :

- L.D. en M.D., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel;
- de stad Brussel (vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Bonbled en Mr. S. De Meue, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de stad Brussel;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 4 maart 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey 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 18 maart 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 18 maart 2020 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 1 september 1981 wordt G.L. als statutaire logopediste in vast verband benoemd in de Franstalige inrichtingen voor gespecialiseerd lager onderwijs van de stad Brussel.

Aangezien zij lijdt aan een langdurige ernstige ziekte en het aan haar toe te kennen maximumaantal ziekteverlofdagen heeft uitgeput, bevindt G.L. zich vanaf 24 november 2010 in disponibiliteit wegens ziekte.

Op 19 oktober 2012 deelt de Franse Gemeenschap aan G.L. mee dat zij vanaf 1 augustus 2011 ambtshalve in ruste is gesteld aangezien, krachtens artikel 165 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 « tot vaststelling van het statuut van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager, gespecialiseerd, middelbaar, technisch onderwijs, onderwijs voor sociale promotie en kunstonderwijs van de Staat, alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de inspectiedienst die belast is met het toezicht op deze inrichtingen », geen enkel ambtenaar ter beschikking kan worden gehouden wanneer die meer dan zestig jaar oud is en dertig dienstjaren telt die in aanmerking komen voor de opening van het recht op het rustpensioen.

Vanaf november 2012 betaalt de Franse Gemeenschap geen weddetoelage meer uit aan G.L.

In een aan de stad Brussel gerichte e-mail van 8 januari 2013 bevestigt de Franse Gemeenschap het behoud van 1 augustus 2011 als datum van inruststelling van G.L.

Op 29 april 2013 beslist de gemeenteraad van de stad Brussel om G.L. in ruste te stellen met ingang van 31 juli 2011.

Op 18 juli 2013 stelt G.L. bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in.

De stad Brussel wordt door de Raad van State als eerste tegenpartij en de Franse Gemeenschap als tweede tegenpartij aangewezen.

G.L. overlijdt op 1 november 2014.

Bij arrest nr. 237.637 van 14 maart 2017 beslist de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om de Franse Gemeenschap in het geding te houden aangezien zij een actief aandeel heeft gehad in de totstandkoming van de bestreden handeling, hoewel zij niet de steller ervan is. Vervolgens verklaart zij de beslissing van 29 april 2013 van de gemeenteraad van de stad Brussel waarbij G.L. in ruste wordt gesteld met ingang van 31 juli 2011, nietig in zoverre die beslissing gepaard gaat met een retroactieve werking die afbreuk doet aan de rechten van de betrokkene.

L.D. en M.D., de kinderen en rechthebbenden van G.L., vorderen de toekenning van een schadevergoeding tot herstel ten laste van de stad Brussel en de Franse Gemeenschap.

In het kader van die procedure stelt de verwijzende rechter, bij arrest nr. 242.967 van 16 november 2018, de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Volgens L.D. en M.D. is het, wanneer verscheidene administratieve overheden hebben bijgedragen tot de aanneming van een onwettige bestuurshandeling zodat zij als medestellers van die handeling kunnen worden beschouwd, onverantwoord dat alleen de overheid die de handeling heeft ondertekend, kan worden veroordeeld tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel. Het staat aan de Raad van State om, rekening houdend met de kenmerken van het geding, te beoordelen of de bijdrage, door een administratieve overheid, tot de aanneming van een onwettige bestuurshandeling verantwoordt dat die overheid al dan niet als medesteller van de handeling wordt beschouwd.

L.D. en M.D. stellen bijgevolg een dubbele interpretatie van de in het geding zijnde bepaling voor.

A.2.1. De stad Brussel betoogt dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt omdat het verschil in behandeling waartoe zij leidt tussen twee tegenpartijen die hebben bijgedragen tot de totstandbrenging van de onwettige bestuurshandeling, niet redelijk verantwoord is ten aanzien van de proceseconomische doelstelling die ten grondslag ligt aan de aanneming van de in het geding zijnde bepaling.

Zij is ook van mening dat het niet bevredigend is dat alleen de steller van de onwettige beslissing kan worden veroordeeld tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel in zoverre de in het geding zijnde bepaling een regeling van objectieve aansprakelijkheid ten laste van de steller van de onwettige handeling zou instellen. In het geval dat verscheidene tegenpartijen door de Raad van State zijn aangewezen en in het geding zijn gehouden, omdat zij allemaal hebben bijgedragen tot de aanneming van de onwettige handeling, is het immers discriminerend hen niet op dezelfde wijze te behandelen. Hoewel een van de tegenpartijen de materiële steller van de onwettige handeling is, hebben de andere partijen niet minder direct bijgedragen tot de aanneming ervan, zodat zij de medestellers ervan zijn.

A.2.2. Bovendien is het, gelet op de proceseconomische doelstelling, niet verantwoord dat alleen de steller van de onwettige handeling kan worden veroordeeld tot een schadevergoeding tot herstel en dat die vervolgens een nieuwe procedure dient op te starten ten aanzien van de andere tegenpartij die heeft deelgenomen aan de totstandkoming van die handeling. Het is evenmin verantwoord dat de verzoekende partij of de tussenkomenende partij van wie het nadeel door de schadevergoeding tot herstel niet volledig zou zijn hersteld, een nieuwe procedure dienen in te stellen.

A.3.1. De Ministerraad stelt in hoofdorde vast dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft. Het Hof is immers niet bevoegd om zich uit te spreken over een verschil in behandeling dat rechtstreeks voortvloeit uit een door de Grondwetgever gemaakte keuze, te dezen de keuze om betwistingen met betrekking tot burgerlijke rechten al dan niet aan de justitiële rechter voor te behouden.

Zelfs indien een dergelijke controle door het Hof mogelijk was, heeft de Grondwetgever zich de keuzes van de wetgever eigen gemaakt die zijn voortgevloeid uit de herziening van artikel 144 van de Grondwet, te dezen het in de prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling. De Grondwetgever is het immers die, vanuit een proceseconomische bezorgdheid, gewent heeft dat de partij die bij de Raad van State in het gelijk wordt gesteld, een schadevergoeding tot herstel kan verkrijgen ten laste van de steller van de handeling.

A.3.2. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt. Allereerst zijn de situatie van de administratieve overheid die de steller van de nietig verklaarde handeling is en die van de administratieve overheid die heeft bijgedragen tot de totstandkoming van de handeling zonder de steller ervan te zijn, niet vergelijkbaar. De steller van een bestuurshandeling heeft de hoofd- en eindverantwoordelijkheid ervoor. Bijgevolg kan hij, indien hij van mening is dat de inlichtingen die hem worden verstrekt niet correct of toereikend zijn, een beslissing in een andere zin nemen of helemaal geen beslissing nemen. Daarenboven, indien de Raad van State een andere administratieve overheid in het geding houdt, is dat om die overheid de mogelijkheid te bieden zich over de bestreden handeling uit te spreken, in het kader van een procedure met een inquisitoriaal karakter. Een dergelijke tegenpartij wordt niet geacht de eindverantwoordelijkheid op te nemen voor een handeling waarvan zij niet de steller is. Indien zij een fout heeft begaan ten koste van de steller van de handeling, gaat het om een geschil met betrekking tot burgerlijke rechten.

A.3.3. In nog meer ondergeschikte orde betoogt de Ministerraad dat het verschil in behandeling redelijk verantwoord is. Het criterium van onderscheid is objectief, in zoverre het berust op het feit al dan niet de steller van de handeling te zijn. Het is daarenboven relevant. De nagestreefde legitieme doelstellingen bestaan immers in het verwezenlijken van aanzienlijke besparingen op het vlak van de procedure en het versterken van de rechtszekerheid voor de benadeelde verzoekende partij. Door alleen de steller van de onwettige handeling aan te wijzen als de partij die de schadeloosstelling verschuldigd is, wordt de procedure voor de verzoekende partij aanzienlijk vereenvoudigd. De discussies met betrekking tot het bestaan van een fout en het eventuele aandeel in de aansprakelijkheid van elke tegenpartij hebben geen bestaansredenen. Een andere interpretatie zou in elk geval onverzoenbaar zijn met de tekst van de in het geding zijnde bepaling en met artikel 144, tweede lid, van de Grondwet, dat beperkend dient te worden geïnterpreteerd, aangezien het een uitzondering vormt op de in het eerste lid vastgelegde bevoegdheidsregel.

A.3.4. Volgens de Ministerraad is het verschil in behandeling bovendien evenredig. Enerzijds overstijgt het niet hetgeen noodzakelijk is, aangezien het niet uitsluit dat de aansprakelijke overheid die geen fout heeft begaan, bij de burgerlijke rechtscolleges een vordering instelt tegen de overheid die aan de oorsprong van de onwettigheid van de handeling ligt of die heeft bijgedragen tot de totstandkoming ervan. Het gaat weliswaar om een extra procedure, maar een en ander vloeit rechtstreeks voort uit artikel 144 van de Grondwet en uit de beperkende interpretatie die aan het tweede lid van die bepaling dient te worden gegeven.

Anderzijds heeft de wetgever een billijk evenwicht tussen de in het geding zijnde belangen tot stand gebracht. De gevallen waarin voor eenzelfde bestreden handeling twee tegenpartijen worden aangewezen en in het geding worden gehouden, zijn weinig talrijk. Daarentegen is het voordeel dat de verzoekende partij uit het ingevoerde mechanisme haalt op het stuk van proceseconomie en rechtszekerheid aanzienlijk.

A.4.1. De stad Brussel antwoordt dat het Hof niet wordt verzocht uitspraak te doen over een keuze die door de Grondwetgever is gemaakt toen die artikel 144 van de Grondwet heeft gewijzigd. De doelstelling van de Grondwetgever bestond erin de Raad van State de mogelijkheid te bieden uitspraak te doen over de privaatrechtelijke gevolgen van zijn arresten, waarbij aan de wetgever de zorg werd overgelaten om te bepalen op welke wijze die doelstelling zou worden bereikt. De wetgever heeft dan bepaald dat de schadevergoeding tot herstel zou zijn verschuldigd door de steller van de handeling, terwijl de Grondwetgever zijn wil had uitgedrukt om de moeilijkheden en de kosten voor alle partijen, inclusief voor de Staat, te beperken.

A.4.2. Volgens de stad Brussel verliest de Ministerraad uit het oog dat zowel de steller van de bestreden handeling als de overheid die heeft bijgedragen tot de totstandkoming ervan, door de Raad van State als tegenpartijen zijn aangewezen en de regelmatigheid van de bestreden beslissing hebben moeten verdedigen. Die overheden behoren dus tot dezelfde categorie, namelijk die van tegenpartijen voor de Raad van State. Het is dus onjuist te stellen dat de fouten begaan door een tegenpartij die niet de steller van de bestreden handeling is, ten koste van die laatste, een geschil met betrekking tot burgerlijke rechten zouden vormen.

A.4.3. De stad Brussel beweert voorts dat niets verantwoordt dat de administratieve overheid die de materiële steller van de bestreden handeling is, anders wordt behandeld dan de, door de Raad van State als tegenpartij aangewezen, administratieve overheid die heeft bijgedragen tot de totstandkoming van de handeling zonder de steller ervan te zijn. Het feit dat de toepassing van de in het geding zijnde bepaling eenvoudig is, maakt het niet mogelijk het aangeklaagde verschil in behandeling te verantwoorden.

A.4.4. De nagestreefde doelstelling is, volgens de stad Brussel, bovendien niet legitiem. Het is, gelet op het doel inzake financiële besparingen en proceseconomie die alle partijen ten goede moeten komen, niet legitiem uit te sluiten dat de Raad van State alle tegenpartijen kan veroordelen tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel.

A.4.5. Tot slot, met betrekking tot de ontstentenis van evenredigheid, preciseert de stad Brussel dat het doel van de vraag niet erin bestaat te bepalen of de steller van de handeling al dan niet een burgerlijke rechtsvordering zal kunnen instellen tegen de administratieve overheid die heeft bijgedragen tot de totstandkoming van de onwettige handeling. Daarenboven maakt het feit dat de gevallen waarin voor eenzelfde bestreden handeling twee tegenpartijen worden aangewezen, weinig talrijk zijn, het niet mogelijk de evenredigheid van de maatregel te verantwoorden. Ten slotte wordt het voordeel dat de verzoekende partij die bij de Raad van State in het gelijk wordt gesteld, haalt uit de procedure die bij de bestreden bepaling in werking wordt gesteld, niet verminderd indien zij een schadevergoeding tot herstel kan verkrijgen bij alle tegenpartijen die door de Raad van State als zodanig zijn aangewezen.

A.5.1. In zijn memorie van antwoord legt de Ministerraad de nadruk op het feit dat de Grondwetgever zich de keuzes van de wetgever eigen heeft gemaakt die voortvloeien uit de wetsbepalingen met betrekking tot de schadevergoeding tot herstel, zoals het in de prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling, aangezien die bepalingen in werking zijn getreden op dezelfde dag als de herziening van artikel 144 van de Grondwet. Het onderzochte verschil in behandeling is dus het gevolg van een door de Grondwetgever zelf gemaakte keuze, zodat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

A.5.2. De Ministerraad antwoordt vervolgens dat het niet discriminerend is alle tegenpartijen die hebben bijgedragen tot de totstandkoming van de onwettige bestuurshandeling niet op dezelfde wijze te behandelen. De situatie van de administratieve overheid die de steller is van de onwettige handeling, en die van de administratieve overheid die enkel heeft bijgedragen tot de totstandkoming van de handeling, kunnen niet dienstig worden vergeleken. De steller van de handeling draagt de eindverantwoordelijkheid voor de handeling. De exclusiviteit en de onbeschikbaarheid van de bevoegdheden sluit uit dat verscheidene medestellers van de handeling kunnen worden onderscheiden. Indien de Raad van State een andere administratieve overheid dan de steller van de handeling in het geding brengt, opdat zij zich over het beroep kan uitspreken, draagt die overheid niet de eindverantwoordelijkheid voor de handeling waarvan zij niet de steller is. De steller van de handeling, daarentegen, is de overheid die de eindbeslissing heeft genomen, en draagt bijgevolg de eindverantwoordelijkheid voor de onwettigheid.

A.5.3. De Ministerraad antwoordt voorts dat de verzoekende partij een aanzienlijke vereenvoudiging van de procedure geniet, aangezien de discussies met betrekking tot het bestaan van een fout thans geen reden van bestaan hebben. Daarentegen zou de interpretatie dat de Raad van State het « aandeel » van elke tegenpartij in de onwettigheid zou moeten afwegen, hetgeen hem ertoe zou brengen de verschillende fouten te onderscheiden die door de tegenpartijen zijn begaan, onverzoenbaar zijn met zowel de tekst van de in het geding zijnde bepaling als artikel 144, tweede lid, van de Grondwet.

A.5.4. Ten slotte antwoordt de Ministerraad dat het gegeven dat de steller van de handeling die is veroordeeld tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel, een extra procedure moet instellen tegen de overheid die heeft bijgedragen tot de totstandkoming van de handeling, rechtstreeks voortvloeit uit artikel 144, tweede lid, van de Grondwet en uit de beperkende interpretatie die daaraan dient te worden gegeven.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van 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), met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre alleen de steller van de onwettige bestuurshandeling kan worden veroordeeld tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel, met uitsluiting van de andere tegenpartijen die door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als zodanig zijn aangewezen en in het geding zijn gehouden, en die hebben bijgedragen tot de totstandkoming van de handeling, zonder de steller ervan te zijn.

B.1.2. Artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals 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 », 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 ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. Volgens de Ministerraad valt de prejudiciële vraag niet onder de bevoegdheid van het Hof, omdat het in het geding zijnde verschil in behandeling zou voortvloeien uit een keuze van de Grondwetgever.

B.2.2. 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.2.3. 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 het voorgelegde verschil in behandeling na te gaan of het wettelijke bepalingen beoogt waarvan de Grondwetgever zich de keuzes eigen heeft gemaakt.

B.2.4. De Grondwetgever heeft de wetgever ertoe gemachtigd om, « volgens de door hem bepaalde modaliteiten » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2242/1, p. 1) of « volgens de door hem bepaalde nadere regels » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3211/002, p. 3) en 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.

In de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de herziening van artikel 144 van de Grondwet wordt vermeld :

« De omstandigheid dat dit wetsvoorstel wordt ingediend gelijktijdig met het voorstel tot herziening van het grondwetsartikel waarvan het de toepassing wil verzekeren, betekent uiteraard niet dat de wetgever geen andere modaliteiten mag vastleggen dan die waarin in deze bepaling is voorzien » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2242/1, p. 2; *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, p. 94).

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

B.2.5. Artikel 144, tweede lid, van de Grondwet bepaalt niet welke overheid als de steller van de onwettige handeling dient te worden beschouwd.

Het aan het Hof voorgelegde verschil in behandeling vindt zijn grondslag in de in het geding zijnde bepaling, die erin voorziet dat de schadevergoeding tot herstel ten laste wordt gelegd van de « steller van de handeling ».

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.

De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.3. In de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht te onderzoeken of het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de tegenpartij die de steller is van de onwettige bestuurshandeling en die als enige kan worden veroordeeld tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel en, anderzijds, de tegenpartij, door de Raad van State als dusdanig aangewezen en in het geding gehouden, die niet de steller is van de onwettige bestuurshandeling en die daardoor niet kan worden veroordeeld tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.1. Door aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegdheid te verlenen een schadevergoeding tot herstel toe te kennen, heeft de wetgever willen vermijden dat de verzoekende partij die bij dat rechtscollege in het gelijk is gesteld, een nieuwe procedure bij de burgerlijke rechter moet inleiden om een herstel te verkrijgen van het nadeel dat zij wegens de onwettigheid van de bestreden bestuurshandeling heeft geleden.

Uit de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling blijkt immers :

« Thans moet een partij die door de Raad van State in het gelijk wordt gesteld maar van wie het nadeel niet volledig wordt hersteld door de nietigverklaring van de handeling, een nieuwe vordering instellen bij de burgerlijke rechtbanken. Daardoor moet een nieuwe rechter heel het dossier opnieuw bestuderen, wat opnieuw gerechtskosten en proceduretermijnen met zich meebrengt.

Overeenkomstig het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011 strekt dit wetsvoorstel ertoe het de Raad van State mogelijk te maken om een vergoeding toe te kennen aan de verzoekende partij of aan een tussenkomende partij indien ze daarom vraagt. De tussenkomende partij heeft echter alleen de mogelijkheid om dit verzoek te formuleren als ze de verzoekende partij ondersteunt en de nietigverklaring van de handeling vordert, aangezien het verzoek tot vergoeding een accessorium is van het beroep tot nietigverklaring. In alle andere gevallen blijft het gemeen recht van de burgerlijke aansprakelijkheid van toepassing.

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).

Door de verzoekende partij de mogelijkheid te bieden bij de Raad van State een schadevergoeding tot herstel voor het nadeel geleden wegens de vastgestelde onwettigheid te verkrijgen, hebben zowel de Grondwetgever als de wetgever een gewettigde proceseconomische doelstelling nagestreefd, zoals de vermindering van de kosten van de procedure, hetgeen ten goede komt aan alle bij het geding betrokken partijen, met inbegrip van de steller van de onwettige handeling (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2242/1, p. 1; *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, p. 94).

B.5.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt echter niet dat door die proceseconomische doelstelling na te streven, de wetgever ook heeft willen vermijden dat andere partijen dan de verzoekende partij, zoals de tussenkomende partij die de wettigheid van de handeling heeft ondersteund of de tegenpartij, later een procedure voor de burgerlijke rechter moeten inleiden om een vergoeding te verkrijgen voor een nadeel dat zij zouden hebben geleden.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers :

« De tussenkomende partij heeft echter alleen de mogelijkheid om dit verzoek te formuleren als ze de verzoekende partij ondersteunt en de nietigverklaring van de handeling vordert, aangezien het verzoek tot vergoeding een accessorium is van het beroep tot nietigverklaring. In alle andere gevallen blijft het gemeen recht van de burgerlijke aansprakelijkheid van toepassing » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2233/1, p. 6);

« [...] de voorgestelde bepaling [heeft] tot doel [...] om te vermijden dat de partij die een vernietiging van een onwettige handeling benaarstigde zich vervolgens tot de hoven en rechtbanken dient te richten om het hem door deze handeling veroorzaakte nadeel hersteld te zien. In die zin maakt het verzoek tot herstelvergoeding een accessorium uit van zijn vordering. Dit proces-economische doel kan enkel van toepassing zijn voor de partij die de vordering heeft ingeleid of voor diegene die zich hieraan verbindt. De begunstigde van een vergunning bevindt zich in feite in een onderscheiden situatie omdat hij zich, in de mate hij tussenkomt in de zaak, de geldigheid van de handeling benaarstigt. Indien aldus zou blijken dat de overheid door het stellen van een onwettige handeling hem schade toebracht, dan maakt een eventuele schadevergoeding van zijn kant geen accessorium van zijn tussenkomst uit, maar noodzaakt dit een afzonderlijke vordering. Aan hem is, in werkelijkheid, geenszins dergelijke vordering ontzegd, omdat hij, zoals op vandaag, kan beschikken over de mogelijkheid om schadevergoeding ingevolge burgerlijke aansprakelijkheid te bekomen voor de hoven en rechtbanken » (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2232/5, p. 359).

B.5.3. Over de specifieke situatie van de tegenpartij heeft de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorontwerp van wet dat de wet van 6 januari 2014 is geworden, opgemerkt :

« 3.2. Door de onwettigheid van de handeling als schadeverwekkende gebeurtenis in aanmerking te nemen, leidt de nieuwe bepaling ertoe dat, wat betreft de geschillen die aan de Raad van State voorgelegd worden, de controverse rond de eenheid of dualiteit van de begrippen van fout en bevoegdheidsoverschrijding, die de rechtspraak en de rechtsleer een veertigtal jaar heeft beziggehouden, geen enkel dienstig nut meer heeft. Dit komt de rechtszekerheid ten goede. De overheid zal in principe de schade moeten vergoeden, zonder dat haar enige fout treft en dus als de onwettigheid voortvloeit uit omstandigheden waarmee ze niets uitstaande heeft.

Als de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid haar oorsprong vindt in een fout of vergissing begaan door de begunstigde van de handeling (als hij bijvoorbeeld aan de overheidsinstantie onjuiste informatie verstrekt heeft), dan leunt de omstandigheid dat de overheid te goeder trouw gehandeld heeft en daarbij de nodige omzichtigheid aan de dag gelegd heeft, maar door onjuiste informatie misleid werd, aan bij de hypothese van de foutloze aansprakelijkheid. Het staat aan de Raad van State om voor elk geval uit te maken of er een oorzakelijk verband is tussen de onwettige handeling en de schade, met andere woorden of dit nadeel wel degelijk rechtstreeks aan de onwettige handeling toe te schrijven is, met dien verstande dat dan de administratie zich, voor de hoven en rechtbanken, kan keren tegen de begunstigde van de handeling waardoor ze misleid werd » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2233/2, pp. 6-7).

B.5.4. Die 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.

B.6.1. Gelet op de proceseconomische doelstelling vermeld in B.5.1 en B.5.2, is het relevant een regeling van objectieve aansprakelijkheid ten laste van alleen de steller van de onwettige handeling in te stellen. Het gegeven dat de verzoekende partij geen fout bij de steller van de onwettige handeling dient aan te tonen en dat de schuldenaar van de schadevergoeding tot herstel gemakkelijk kan worden geïdentificeerd, vergemakkelijkt immers het debat voor de Raad van State en vergroot bijgevolg het belang voor de verzoekende partij om te kiezen voor die procedure veeleer dan voor een burgerlijke rechtsvordering op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek.

B.6.2. Dat de tegenpartij bijgevolg niet kan doen gelden dat zij geen onwettigheid heeft begaan die een fout van harentwege uitmaakt, is door het Hof bij zijn arrest nr. 70/2019 van 23 mei 2019 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bestaanbaar bevonden :

« 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.7. Dat alleen de tegenpartij die de steller van de onwettige handeling is, door de Raad van State kan worden veroordeeld tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel, doet te haren aanzien geen onevenredige gevolgen ontstaan, aangezien die overheid over de mogelijkheid beschikt om bij de burgerlijke rechter een aansprakelijkheidsvordering in te stellen tegen de overheid die tijdens de totstandkoming van de handeling geheel of gedeeltelijk heeft bijgedragen tot de onwettigheid ervan.

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 14 mei 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût