

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 geweest.

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 geweest 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 (miskening 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 verweerders 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 11*bis* 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 aanlegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet bepaalt in het eerste lid dat 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, 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 herstelvordering 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 herstelvorderingen 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 herstelvordering die door de verweerder op 22 september 2014 is ingesteld aangezien enkel de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde mogen kennisnemen 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,

Verzoekschrift

NIET VERBETERDE KOPIE