

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 UYTENDAELE 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

Tussenkommende 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 tussenkomen de 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 tussenkomen de 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°, 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 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 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,	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