

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoedingen toe te kennen

Promotor :
dr. Stijn VERBIST

Derya Kilavuz

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De bevoegdheid van de Raad van State om
schadevergoedingen toe te kennen

Promotor :
dr. Stijn VERBIST

Derya Kilavuz

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

De Raad van State had geen rechtsmacht om uitspraak te doen over de vorderingen tot vergoeding van de schade die men lijdt ingevolge een onregelmatige overheidshandeling. De vorderingen tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad hebben steeds betrekking op burgerlijke rechten waarvoor enkel de gewone hoven en rechtbanken bevoegd waren. Met de zesde staats hervorming is hier verandering in gekomen. Dankzij de herziening van artikel 144 van de Grondwet werd aan de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges de machtiging verleent om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen. De wetgever deinsde niet terug om een artikel hieromtrent te introduceren, waardoor artikel 11*bis* RvS-Wet in het leven werd geroepen. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid voor de verzoekende partij, die de nietigverklaring vordert van een bestuurshandeling of van een stilzwijgende beslissing in de zin van artikel 14 § 3 RvS-Wet, om aan de Raad van State te vragen bij arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen lastens de betrokken overheid.

Deze scriptie handelt over de rol van de Raad van State in kader van het vergoedingscontentieux. De aandacht wordt gevestigd op de recente evolutie dat werd teweeggebracht door de invoering van de nieuwe herstelbevoegdheid (artikel 11*bis* RvS-Wet) van de Raad van State. Eerst en vooral wordt er een blik geworpen op de rechtsmachtverdeling tussen de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken van vóór de zesde staats hervorming. Daarna wordt de aandacht gevestigd op de nieuwe herstelbevoegdheid van de Raad van State. Het is de bedoeling om aan de hand van de voor- en nadelen van de herstelbevoegdheid uit te maken of de wetgever weldegelijk een doeltreffende oplossing heeft kunnen creëren. Vervolgens wordt er met het rechtsvergelijkend analyse getracht om een diepere inzicht te verschaffen van de materie. Tot slot worden er enkele bedenkingen geformuleerd over zowel de nieuwe herstelbevoegdheid als het rechtssysteem binnen België.

DANKWOORD

Deze scriptie vormt het slotstuk van mijn opleiding tot Rechten aan de Universiteit van Hasselt. Met de kennis en vaardigheden die ik gedurende mijn studieloopbaan heb verworven, ben ik in staat geweest om deze scriptie te schrijven. Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om iedereen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken waren bij het onderzoek of het schrijven van deze thesis te bedanken.

Een scriptie schrijf je zeker niet alleen. Daarom wil ik in de eerste plaats mijn Promotor dr. Stijn Verbist bedanken voor de opvolging gedurende het academiejaar maar vooral voor de raad en bijstand over dit onderwerp. Zijn raadgevingen en adviezen zijn een grote hulp geweest.

Daarnaast verdient mijn echtgenoot ook veel dank omdat hij intensief heeft meegeleefd met mijn avontuur aan de Universiteit van Hasselt. Tijdens mijn gehele studieloopbaan heeft hij mijn ups en downs van kortbij meegemaakt. De steun die ik van hem heb gekregen tijdens het schrijven van deze scriptie valt moeilijk in woorden uit te drukken. Bedankt voor uw geduld en bereidheid om me te steunen, te helpen en er voor mij te zijn wanneer het nodig was.

Een speciaal dankwoord gaat ook uit naar mijn ouders en broer. Gedurende mijn volledige studieloopbaan heb ik op hun onvoorwaardelijke steun kunnen rekenen. Dankzij hen ben ik geraakt tot waar ik nu ben.

Mijn vriendin Merve wil ik graag ook bedanken voor haar paraatheid om mij te helpen. Ik dank haar voor al de wijze raad en tips voor het schrijven en het nalezen van deze scriptie.

Tot slot bedank ik mijn overige familieleden en vrienden voor alle steun die ze mij geboden hebben.

Mijn oprechte dank aan jullie allemaal.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	0
DANKWOORD.....	1
INHOUDSOPGAVE.....	2
SITUERING VAN HET ONDERZOEK.....	4
ONDERZOEKSVRAAG	4
ONDERZOEKSMETHODE	5
ONDERZOEKSPAN	5
1 INLEIDING	7
2 RECHTSMACHTVERDELING VÓÓR DE ZESDE STAATSHERVORMING	9
2.1 HISTORISCH OVERZICHT	9
2.1 RECHTSMACHTVERDELING TUSSEN DE GEWONE HOVEN EN RECHTBANKEN EN DE RAAD VAN STATE	10
2.2 OBJECTIEF EN SUBJECTIEF RECHT	11
2.2.1 <i>Burgerlijke en politieke rechten</i>	11
2.3 OBJECTIEF EN SUBJECTIEF CONTENTIEUX	12
2.4 WERKELIJK EN RECHTSTREEKS VOORWERP	12
3 BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE OM BUITENGEWONE SCHADE TE VERGOEDEN	15
3.1 INLEIDING.....	15
3.2 BEVOEGDHEIDSVORWAARDEN	15
3.2.1 <i>Bevoegdheid is van residuaire aard</i>	15
3.2.2 <i>Raad van State doet uitspraak naar billijkheid</i>	20
3.2.3 <i>Schade moet veroorzaakt zijn door een administratieve overheid</i>	22
3.3 ONTVANKELIJKHEIDVOORWAARDEN	23
3.3.1 <i>De bevoegdheid van de Raad van State is van subsidiair aard</i>	23
3.3.2 <i>Uitputting van alle voorafgaande rechtsmiddelen</i>	23
3.4 PROCEDURE.....	23
3.5 GRONDVOORWAARDEN	24
3.5.1 <i>Oorzaak van de schade</i>	24
3.5.2 <i>De schade</i>	24
3.5.3 <i>Het oorzakelijk verband</i>	25
3.1 BEDRAG VAN DE VERGOEDING	26
3.2 UITSpraak BIJ WIJZE VAN ARREST.....	26
4 ZESDE STAATSHERVORMING EN RAAD VAN STATE	27
4.1 INLEIDING.....	27
4.2 GRONDWETTELIJKE HERVORMING: GEWIJZIGDE ARTIKEL 144 GW.....	28
4.3 WETTELIJKE HERVORMINGEN MET BETREKKING TOT DE RAAD VAN STATE.....	28
5 ARTIKEL 11BIS RVS-WET.....	31
5.1 INLEIDING.....	31
5.2 TOEPASSINGSGEBIED	32
5.3 VOORWAARDEN	33
5.4 SCHADEVERGOEDING TOT HERSTEL: PECUNIAIRE VERGOEDING	34
5.5 ELECTA UNA VIA	36
5.6 PROCEDUREREGELING.....	36
5.6.1 <i>Verzoek tot schadevergoeding tot herstel: vereiste belang</i>	36
5.6.2 <i>Belangrijke procedurele aspecten</i>	37

6	VERGELIJKING VAN DE SCHADEVERGOEDING OP GROND VAN ARTIKEL 1382 B.W. EN ARTIKEL 11BIS RVS-WET	39
6.1	ALGEMEEN	39
6.2	GRONDVOORWAARDEN	39
6.1	VERGOEDING	41
6.2	TERMIJNEN	41
6.3	RECHTSMIDDELEN	42
7	VOOR- EN NADELEN ARTIKEL 11BIS RVS-WET	43
8	BEKNOPT RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSE	47
9	EIGEN REFLECTIE	51
10	BESLUIT	55

SITUERING VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek draait rond één van de meest recente hervormingen van de Raad van State, namelijk de bevoegdheid om schadevergoeding te verlenen. De Raad van State is steeds bevoegd geweest om op grond van artikel 11 RvS-wet schadevergoeding toe te kennen ingeval van een buitengewone schade. Met betrekking tot de gewone schade had de Raad van State nog geen bevoegdheid, maar met de zesde staats-hervorming is hier verandering in gekomen. De wet van 6 januari 2014 geeft de Raad van State de bevoegdheid om vanaf 1 juli 2014 schadevergoeding toe te kennen aan rechtzoekenden die een annulatie-arrest verkregen hebben.

Vóór de zesde staats-hervorming moest de benadeelde een dubbele rechtsgang ondergaan. Na het bekomen van een annulatie-arrest bij de Raad van State die een onwettigheid vaststelde, moest de benadeelde zich nog eens wenden tot de gewone hoven en rechtbanken om schadevergoeding te verkrijgen.

Daarnaast heeft de herziening van artikel 144 van de Grondwet¹ en de nieuwe hervormingswet Raad van State van 20 januari 2014² het mogelijk gemaakt dat de Raad van State in kader van het objectief contentieux uitspraak doet over vorderingen tot schadevergoeding. Voordien was dit problematisch omdat het recht op schadevergoeding een burgerlijke recht was en artikel 144 van de Grondwet aanvankelijk enkel onder de exclusieve bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken viel.

Door de aanvulling van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met het nieuw artikel 11*bis* RvS-Wet, wordt aan de Raad bijkomende uitspraakbevoegdheden gegeven. Met deze nieuwe bevoegdheid kan de Raad van State, als hoeder van de wettigheid, tot een meer definitieve geschillenbeslechting komen.

ONDERZOEKSVRAAG

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: "de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen". Het belang om hierop in te gaan heeft betrekking op de juridische traditie binnen ons rechtssysteem. In België hebben we een dualistisch systeem, waarbij verschillende instanties recht kunnen spreken. Voor bepaalde geschillen waarbij de overheid betrokken is zal een administratieve rechter het geschil beslechten, terwijl voor andere geschillen de gewone hoven en rechtbanken bevoegd zijn. Met betrekking tot het vergoedingscontentieux kan gesteld worden dat dit voor de rechtszoekende veel problemen met zich meebracht. Een benadeelde moest nadat de Raad van State een onwettigheid vaststelde in een arrest, zich ook nog eens wenden tot de gewone hoven en rechtbanken om een schadevergoeding te verkrijgen voor de schade die hij had geleden door die onwettigheid. Dit werd door de burger zowel proceseconomisch nadelig als tijdrovend ervaren. Hiertegen heeft de wetgever reeds met de invoering van artikel 11*bis* RvS-Wet getracht om een einde aan te stellen door het mogelijk te maken voor de rechtszoekende om de schadevergoeding te bekomen van de Raad van State zelf. Hierbij kan de vraag gesteld worden of de invoering van de nieuwe bevoegdheid noodzakelijk en doeltreffend is.

¹ Voorstel tot herziening van artikel 144 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2242/1; de herziening van 6 januari 2014 van artikel 144 van de Grondwet, BS 31 januari 2014.

² De wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, BS 3 februari 2014.

ONDERZOEKSMETHODE

Aangezien dit een rechtswetenschappelijk onderzoek is ga ik me primair bezig houden met een klassieke bronnenstudie. Het bestuderen van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer zal een belangrijke rol spelen om een eigen inzicht en mening te vormen

ONDERZOEKSPPLAN

Het onderzoek zal beginnen met een analyse van de situatie van het gerechtelijk landschap tussen de administratieve en burgerlijke rechtbanken vóór de zesde staatshervorming. Om de rechtsmachtverdeling tussen de gewone hoven en rechtbanken en de Raad van State te onderzoeken moeten de artikelen 144, 145 en 146 Gw. nader worden bestudeerd. Hierdoor kunnen problemen of nadelen die in het rechtssysteem voorkomen sneller vastgesteld worden. Daarna is het relevant om de zesde staathervorming en de impact ervan op de bevoegdheid van de Raad van State onder de loep te nemen. Hierbij wordt even stil gestaan bij zowel de grondwettelijke als wettelijke herzieningen die zijn doorgevoerd. Zowel de reeds bestaande bevoegdheid van de Raad van State met betrekking tot de buitengewone schade, die vermeld staat in artikel 11 RvS-Wet, als de nieuwe herstelbevoegdheid in artikel 11*bis* RvS-Wet zullen grondig geanalyseerd worden. Dit zal voornamelijk het beschrijvend deel van de scriptie vormen waarbij wetgeving, rechtsleer en rechtspraak naar voren zullen komen. Daarna volgt een vergelijking van de drie gronden waarop de overheid aansprakelijk gesteld kan worden en zal er dieper ingegaan worden op de voor- en nadelen van artikel 11*bis* RvS-Wet. Hierbij zal meer gebaseerd worden op de rechtspraak en rechtsleer. Als volgt is er een beknopt rechtsvergelijkend deel waarbij het verstandig lijkt om te kijken naar de rechtssystemen in onze buurlanden Frankrijk en Nederland. Tot slot wordt er een eigen reflectie geformuleerd, waarin getracht wordt om eigen bevindingen te formuleren. Er zal ook gekeken worden naar de bevindingen van belangrijke auteurs binnen de rechtsleer en rechtspraak.

1 INLEIDING

1. België is een rechtsstaat waar zowel de burger als de overheid is onderworpen aan het recht die aan iedereen een bepaalde gedragswijze oplegt. De verhoudingen tussen burgers onderling als de verhoudingen tussen de overheid en burger worden vastgelegd in rechtsregels. Indien een burger of de overheid zich niet gedraagt naar deze gedragsregels, kan de benadeelde aanspraak maken op een rechtmatig gedrag.

Het beginsel van de rechtsstaat alleen is niet voldoende. Het is ook vereist om te voorzien in een geschikte stelsel van rechtsbescherming. De nood naar rechtsbescherming doet zich op een bijzondere wijze gelden in de relatie tussen burger en administratieve overheid. De overheid is belast met het behartiging van het algemeen belang en zij beschikt daartoe over het instrument van de administratieve overheidshandelingen: zij kan gezagshalve, dit zonder toestemming van de betrokkenen, rechten en plichten creëren, wijzigen en opheffen.³ Deze eenzijdig verbindende beslissingen kunnen een fout inhouden en de betrokkene een nadeel toedoen. Rechtsbescherming kan maar worden geboden wanneer de beslechting van een geschil wordt ontnomen aan degene die het heeft veroorzaakt. Het moet toevertrouwd worden aan een onafhankelijke rechter die onrechtmatig overheidsoptreden ongedaan kan maken. In België wordt er rechtsbescherming geboden door de gewone en administratieve rechters.⁴

2. Door de behoefte naar een betere rechtsbescherming werd bij de wet van 23 december 1946 de Raad van State opgericht. Deze basiswet is sindsdien al verschillende keren gewijzigd, maar de meest recente wijzigingen met betrekking tot het vergoedingscontentieux zijn bijzonder en fundamenteel. Bij de wet van 6 januari 2014 werd aan de Raad van State de bevoegdheid verleend uitspraak te doen over vorderingen tot vergoeding van de schade die een burger lijdt ingevolge een onregelmatige overheidsbeslissing. Hiermee beoogt de wetgever dat de Raad van State naast het controleren van de wettigheid van het overheidsoptreden, ook aan definitieve geschillenbeslechting kan deelnemen. Voordien had de Raad van State geen rechtsmacht om een schadevergoeding op te leggen aan de overheid waarvan hij de beslissing nietig verklaarde. Het is immers vaste Cassatie rechtspraak dat vorderingen tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad betrekking hebben op burgerlijke rechten. Het beslechten van geschillen wat betreft de burgerlijke rechten behoorden op grond van artikel 144 van de Grondwet tot de exclusieve bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken.

3. De administratieve overheid kan naast de twee reeds bestaande aansprakelijkheidsgrond namelijk de klassieke onrechtmatige daad op grond van artikel 1382 e.v. BW en de billijke herstelvergoeding voor buitengewone schade naar aanleiding van rechtmatig overheidsoptreden op grond van artikel 11 RvS-Wet, ook aangesproken worden op grond van artikel 11*bis* RvS-Wet. Deze nieuwe bevoegdheid van de Raad van State maakt het mogelijk om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen, indien een onwettige overheidsbeslissing de benadeelde schade berokkend heeft.⁵

³ S., LUST, "Rechtsherstel door de Raad van State", *Jura Falconis* 1999-2000, jg. 36, nr. 3, 445.

⁴ *Ibid.*

⁵ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014, 291, nr. 80.

2 RECHTSMACHTVERDELING VÓÓR DE ZESDE STAATSHERVORMING

2.1 Historisch Overzicht

4. In 1831 opteerde de Volksraad voor een onafhankelijke rechterlijke macht als behoeder van de individuele rechten. Dit was het gevolg van het feit dat er in België zowel tijdens het Nederlands als het Frans bewind, de nadelen van een *administration-juge*⁶ zwaar werd gevoeld. De oorspronkelijke constituante koesterde een groot vertrouwen in de rechterlijke macht, terwijl ten aanzien van de uitvoerende macht er een wantrouwen heerste. Ondanks het wantrouwen dat er bestond tegenover de uitvoerende macht kende in de 19^{de} eeuw het principe van onaantastbaarheid van het bestuur een hoogtepunt. De rechterlijke macht was zeer terughoudend met betrekking tot de uitvoerende macht. Deze terughoudendheid, die steunde op een strikte opvatting van de scheiding der machten, werd geleidelijk aan ingeruild door een invulling van de *trias politica*-leer als een mechanisme van wederzijdse samenwerking en controle.⁷

Al spoedig bleek dat de gewone hoven en rechtbanken niet de nodige rechtsbescherming konden bieden tegen de overheid. De toenemende overheidsbemoeiing in het maatschappelijke leven zorgde ervoor dat men de behoefte naar een betere rechtsbescherming sterker ging aanvoelen.⁸ Dit was de directe aanleiding voor de oprichting van de Raad van State. De wetgever achtte zich bevoegd om een met rechtspraak belaste instelling op te richten op grond van voormalig artikel 93 van de Grondwet, het huidige artikel 145. De Raad van State werd opgericht bij de wet van 23 december 1946. Het doel van de oprichting van de Raad van State was het aanvullen van de rechtsbescherming dat al reeds aangeboden werd door de gewone hoven en rechtbanken. De wetgever was van oordeel dat de rechterlijke macht tekort schoot op het vlak van de rechtsbescherming van de burger tegen het optreden van de overheid.⁹

De wetgever had de Raad van State een beperkte rechtsmacht verleent inzake de vormen waaronder rechtsherstel kan worden geboden. In eerste instantie wilde de wetgever enkel de bevoegdheid verlenen om onrechtmatige bestuurshandelingen te laten vernietigen, omdat de rechterlijke macht daar toen nog niet bevoegd voor was. De Raad van State maakt geen deel uit van de rechterlijke macht. De oprichting van de Raad van State was, als rechtscollege met specifieke bevoegdheid om de burger te beschermen tegen onwettelijke bestuurshandelingen, zonder meer een noodzaak. Een probleem die de oprichting van de Raad van State met zich mee bracht was de bevoegdheidsafbakening tussen de rechterlijke macht en het nieuwe rechtscollege.¹⁰

⁶ A., ALEN, "Scheiding of samenwerking der machten?", *Jura Falconis*, 1992-93, 22-23.

⁷ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 275.

⁸ S., LUST, "Rechtsherstel door de Raad van State", *Jura Falconis* 1999-2000, nr. 3, 446 p.

⁹ M., BOES, "Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", *TBP* 2009/5, 259.

¹⁰ *Ibid.*, 262.

2.1 Rechtsmachtverdeling tussen de gewone hoven en rechtbanken en de Raad van State

5. Dat de overheid aansprakelijk kan gesteld worden voor handelingen van de uitvoerende macht werd reeds al vastgelegd in het Flandria-arrest¹¹ van 5 november 1920. Vóór dit arrest waren de hoven en rechtbanken terughoudend om de overheid aansprakelijk te stellen. Er werd een onderscheid gemaakt tussen de handelingen die de overheid stelde als privaatrechtelijke persoon en de handelingen die de overheid als drager van het openbaar gezag stelde.¹² De overheid kon destijds enkel aansprakelijk gesteld worden voor de schade die voortvloeide uit handelingen die zij stelde als private persoon. In het Flandria-arrest werd afgestapt van de scheiding der machten. Het Hof van Cassatie oordeelde dat de gewone rechter bevoegd was om een vergoeding toe te kennen voor de schade die is veroorzaakt door een daad van de administratieve overheid die een burgerlijk recht schendt, ongeacht of de overheid als drager van openbare orde of als particulier optreedt.¹³ Dit betekent dat wanneer de overheid een fout maakt en schade berokkent, steeds veroordeeld kan worden tot een schadevergoeding.

Geschillen waarin overheden zijn betrokken, worden afgehandeld tegen een grondwettelijke achtergrond waarmee de Belgische rechtsorde steeds mee geworsteld heeft, namelijk artikelen 144 en 145 van de Grondwet.¹⁴ Deze grondwetsbepalingen regelen de rechtsmachtverdeling tussen de gewone hoven en rechtbanken en de Raad van State. Het is vooral de door artikel 144 van de Grondwet aan de rechterlijke macht toegewezen bevoegdheid om kennis te nemen van geschillen over burgerlijk rechten, die van belang lijkt te zijn.¹⁵ Artikel 145 van de Grondwet bepaalt dat de gewone hoven en rechtbanken principieel bevoegd zijn voor politieke rechten, maar de wetgever kan deze rechtsmacht onttrekken door het oprichten van een bijzondere rechtscollege.¹⁶

Op grond van artikel 146 van de Grondwet achtte de wetgever zich bevoegd om een met eigenlijke rechtspraak belaste instelling op te richten. De wetgever was van mening dat de rechterlijke macht zoals die op dat ogenblik bestond, tekortschoot op vlak van de rechtsbescherming van de burger tegen het optreden van de overheid.¹⁷ In 1946 werd de Raad van State ingesteld om rechtsbescherming te bieden via vernietigingsarresten met een gezag van gewijsde *erga omnes*, zonder dat de verzoeker de schending van een subjectief recht moet aantonen.¹⁸ Bij het toekennen van de annulatiebevoegdheid aan de afdeling Administratie van de Raad van State was het niet de bedoeling van de wetgever om te raken aan de bevoegdheid van de rechterlijke macht zoals opgenomen in de artikelen 144 en 145 Gw.¹⁹ Er werd een nieuwe categorie van rechten in het leven geroepen namelijk het objectief contentieux. Deze moeten onderscheiden worden van het subjectief contentieux. De dubbele rechtsgang vloeit voort uit het onderscheid tussen subjectief en objectief contentieux zoals bepaald in de artikelen 144, 145 en 146

¹¹ Cass. 5 november 1920

¹² A. MAST, M. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1354-1358.

¹³ *Ibid.*, 1355.

¹⁴ D., VERBIEST, "Jurisdictionele rechtsbescherming tegen de overheid: is monisme de remedie?", *RW* 2003-04, 1253.

¹⁵ M., BOES, "Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", *TBP* 2009/5, 262.

¹⁶ J., GOOSSENS, J., MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK* 2012, 78.

¹⁷ M., BOES, "Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", *TBP* 2009/5, 259.

¹⁸ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 276, nr. 7.

¹⁹ *Ibid.*, 276, nr.8.

Gw.²⁰ Het voorwerp van beide soorten geschillenbeslechting bestaat uit een subjectief dan wel een objectief recht.²¹

2.2 Objectief en subjectief recht

6. Het objectief recht is het geheel van rechtsregels dat het maatschappelijk leven regelt en dat door de overheid afdwingbaar is. Als een persoon bepaalde aanspraken ontleent aan een objectieve regel, dan wordt deze objectieve regel geïndividualiseerd en heeft die persoon hierop een subjectief recht. In de grondwet hebben we twee subjectieve rechten, burgerlijke rechten en politieke rechten. De rechtsmachtverdeling tussen de gewone hoven en rechtbanken wordt geregeld in de artikelen 144, 145 en 146 van de Grondwet.²²

2.2.1 Burgerlijke en politieke rechten

7. Het onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten is niet steeds duidelijk geweest. Het Hof van Cassatie is op grond van artikel 158 van de Grondwet bevoegd om te oordelen over de attributieconflicten tussen de gewone en de administratieve rechtscolleges.²³ In het kader van die attributieconflicten bepaalt het Hof aldus waar de grens tussen de twee categorieën van rechten zich bevindt.²⁴ Er is een tijd onduidelijkheid geweest over het bestaan van een derde categorie van rechten nl. administratieve rechten. Maar het Hof van Cassatie bepaalde in het befaamde Trine-arrest dat een recht ofwel burgerlijk ofwel politiek is, zonder dat er een andere categorie mogelijk is.²⁵

Gelet op artikel 158 van de Grondwet kan het niet anders dan dat de rechtspraak van het Hof van Cassatie inzake de burgerlijke en politieke rechten moet prevaleren op die van het Grondwettelijk Hof. Maar dit neemt niet weg dat ook het Grondwettelijk Hof zich in kader van vragen omtrent de grondwettigheid van de oprichting van administratieve rechtscolleges, uitspreekt over het onderscheid tussen politieke en burgerlijke rechten.²⁶ Het Grondwettelijk hof heeft het begrip politieke rechten ruim gedefinieerd. Dit blijkt uit een arrest waarbij het Grondwettelijk hof een antwoord trachtte te formuleren op de vraag of de betwisting omtrent de hoedanigheid van een politiek vluchteling, een burgerlijk dan wel een politiek recht betrof. Hierin bepaalde het Hof: *"Wanneer een overheid van de Staat uitspraak doet over een aanvraag tot het verkrijgen van de hoedanigheid van vluchtelingen, met de gevolgen die aan die beslissing verbonden zijn ten aanzien van de toelating tot verblijf en vestiging, treedt die overheid op in de uitoefening van een functie die in een dergelijke verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de Staat, dat zij zich buiten de werkingssfeer bevindt van de gedingen van burgerlijke aard in de zin van artikel 144 van de Grondwet. Daaruit volgt dat een betwisting omtrent de hoedanigheid van vluchteling een betwisting omtrent de hoedanigheid van vluchteling een betwisting omtrent een politieke recht is."*²⁷

²⁰ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis*, 2013-2014, Jg. 50, 78.

²¹ J., GOOSSENS, J., MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK* 2012, 82.

²² C., BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, 89.

²³ M., BOES, "Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", *TBP*, 2009/5, 262.

²⁴ A. S., VANDAELE, "Bezint eer ge begint: enkele bedenkingen bij de herziening van artikel 144 G.W.", *CDPK*, 2012, 264.

²⁵ Cass. 21 december 1956, Pas. 1957, I, 431-467.

²⁶ GwH 30 april 2003, nr. 49/2003; GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

²⁷ GwH 18 maart 1997, nr. 14/97, *BS* 8 mei 1997.

Het Hof van Cassatie definieert een subjectief recht als volgt: “*de hoven en rechtbanken nemen bijgevolg kennis van de vordering van een partij, die gegrond is op een subjectief recht. Dit recht impliceert het bestaan van een welbepaalde juridische verplichting die een objectieve rechtsregel rechtstreeks aan een andere persoon oplegt en bij de uitvoering waarvan eiser een persoonlijk belang heeft. Opdat een partij zich ten aanzien van de administratieve overheid kan beroepen op een subjectief recht, moet de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden zijn.*”²⁸ Deze definitie omvat zowel burgerlijke als politieke rechten. Als dat wat een persoon vraagt aan de overheid, de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid betreft, dan is het voorwerp van de vraag geen subjectief recht. Volgens Cassatie moet in de verhouding met de overheid nagezien worden of het een discretionaire of gebonden bevoegdheid betreft. In geval van een gebonden bevoegdheid beschikt de overheid over geen keuzevrijheid en komt het de rechter toe de juiste interpretatie te bepalen.²⁹ Een gebonden bevoegdheid veronderstelt dat slechts één interpretatie juist is. Dit komt erop neer dat het al dan niet voorhanden zijn van een subjectief recht, en dus de daaruit voortvloeiende bevoegdheid of onbevoegdheid van de Raad van State, afhangt van de vraag of een regel beoordelingsvrijheid aan het bestuur over laat.³⁰ Indien het een politiek recht betreft dan is er geen grondwettelijk bezwaar tegen de bevoegdheid van de Raad van State mogelijk.

2.3 Objectief en subjectief contentieux

8. Het subjectief contentieux betreft de vaststelling en bescherming van de subjectieve rechten van partijen in een geding.³¹ Artikelen 144 van de Grondwet bepaalt dat burgerlijke rechten voorbehouden zijn aan de rechters van de rechterlijke macht. Terwijl op grond van artikel 145 van de Grondwet de politieke rechten behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ook toekomen aan de rechterlijke macht.³² Het objectief contentieux wordt op grond van artikel 146 van de Grondwet toegewezen aan een met eigenlijke rechtspraak belast orgaan. Een voorbeeld van een met eigenlijke rechtspraak belast orgaan is de Raad van State die op grond van artikelen 14 §1 en §3 RvS-wet als annulatierechter een oordeel kan vellen over schendingen met betrekking tot het objectief recht.³³ Dit betekent dat de annulatierechter geen rekening houdt met de subjectieve rechten van de verzoeker. De geschillenbeslechting door de Raad van State is een legaliteitscontrole. De rechter gaat onwettige overheidsbeslissingen uit de rechtsorde verwijderen.³⁴

2.4 Werkelijk en rechtstreeks voorwerp

9. De beoordeling van het subjectief of objectief karakter van het contentieux gebeurt door de vaststelling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering.³⁵ De theorie van het werkelijk

²⁸ Cass. 10 april 1987, Arr. Cass., 1986-87, 1043, concl. J. VELU.

²⁹ M., BOES, “Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?”, *TBP*, 2009/5, 264.

³⁰ *Ibid.*

³¹ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van de Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 920, nrs. 982-983 en 925.

³² J., GOOSSENS, J., MOLLIN, “Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet”, *CDPK* 2012, 78.

³³ C., MATHIEU, “De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak”, *Jura Falconis* 2013-2014, Jg.50, 80.

³⁴ *Ibid.* en J., GOOSSENS, J., MOLLIN, “Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet”, *CDPK* 2012, 84, nr. 26.

³⁵ A.S., VANDAELE, “Bezint eer ge begint: enkele bedenkingen bij de herziening van artikel 144 Gw.”, *CDPK* 2012, afl. 2, 266, nr. 3

en rechtstreeks voorwerp werd uitgewerkt door het Hof van Cassatie.³⁶ Hierbij bepaalde het Hof dat de Raad van State onbevoegd is indien het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering een subjectief recht betreft.³⁷ Bijgevolg moet er niet enkel gekeken worden naar hetgeen wat er in het verzoekschrift geschreven staat, maar ook naar wat werkelijk het voorwerp van de vordering is.³⁸ Hetgeen dat doorslaggevend gaat zijn voor de bepaling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp, is het recht dat rechtstreeks het voorwerp uitmaakt van de vordering.³⁹ Indien het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering een subjectief recht uitmaakt mag de Raad van State zich hier niet over uitspreken. Als annulatierechter is de Raad van State enkel en alleen bevoegd voor het objectief contentieux.⁴⁰ De Raad van State kon voor de herziening van artikel 144 Gw. geen vergoeding toekennen voor schade veroorzaakt door onwettige overheidsbeslissingen. Het komt aan de justitiële rechters toe om dergelijke burgerrechtelijke vorderingen met betrekking tot schadevergoeding te beslechten.⁴¹

Het gevolg van het onderscheid tussen het objectief en subjectief contentieux leidt ernaar toe dat de Raad van State enkel bevoegd is voor de nietigverklaring van een onrechtmatige overheidshandeling. Bijgevolg moet een benadeelde na het bekomen van een vernietigingsarrest bij de Raad van State zich wenden naar de gewone hoven en rechtbanken, die bevoegd zijn om uitspraak te doen over een vordering met betrekking tot schadevergoeding op grond van artikel 1382 BW. De benadeelde van een onrechtmatige overheidsbeslissing moet een dubbele rechtsgang ondergaan.⁴²

10. Er bestaan verschillende opvattingen over het gevolg van een annulatiearrest van de Raad van State op burgerrechtelijke vlak.⁴³ Enerzijds is er sprake van dualiteit van onwettigheid en fout; de fout van de overheid volgt niet noodzakelijkerwijze uit een door de Raad van State vastgestelde onwettigheid. Bovenop die onwettigheid moet tevens aangetoond worden dat de overheid onzorgvuldig heeft gehandeld.⁴⁴ Anderzijds bestaat er ook eenheid van onwettigheid en fout; de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid maakt wel een fout uit in de zin van artikel 1382 BW.⁴⁵ Het Hof van Cassatie besloot hierover dat afhankelijk van de geschonden norm die de overheid een resultaatsverbintenis dan wel een middelenverbintenis oplegt, er een andere verband bestaat tussen het vernietigingsarrest en het foutbegrip in de zin van artikel 1382 BW.⁴⁶ Wanneer de door de overheid geschonden norm een

³⁶ Cass. 27 november 1952, Pas., 1953, I, 184.

³⁷ M., LEROY, "Aux confins des compétences judiciaire et administrative", *APT* 1988, 154; A.S., VANDAELE, "Bezint eer ge begint: enkele bedenkingen bij de herziening van artikel 144 Gw", *CDPK* 2012, afl. 2, 266, nr. 3

³⁸ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 80; Cass. 27 november 1952, Pas., 1953, I, 169 en 171, Concl. L. CORNIL.

³⁹ Cass., 10 april 1987, Arr. Cass. 1986-87, 1085, concl. J. VELU; Cass. 15 oktober 1993, Pas. 1993, II, 833.

⁴⁰ Cass. 8 maart 2013, *RAGB*, Afl. 17, 1202; Cass. 20 december 2007, AR C. 06.0574.F; RvS 11 maart 2013, nr. 222.794.

⁴¹ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 81.

⁴² A.S., VANDAELE, "Bezint eer ge begint: enkele bedenkingen bij de herziening van artikel 144 Gw.", *CDPK* 2012, afl. 2, 270-271, nr. 13.

⁴³ D., DE ROY, "La responsabilité quasi- délictuelle de l' administration: unité et dualité des nations d'illégalité et de faute?", in H., DUMONT, P., BOUCQUEY, *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Brussel, die Keure, 2007, 67-77.

⁴⁴ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van de Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 983, nr.1021.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ H., VANDENBERGHE, "Overheidsaansprakelijkheid. Aansprakelijkheid van de uitvoerende macht", in H. VANDENBERGHE (ed.), *Overheidsaansprakelijkheid*, Brugge, die Keure, 2005, 17, nr.8; Concl. F. DUMON bij Cass. 19 december 1980, *RW* 1981-82, 1065; I., CLAEYS, "Het foutbegrip bij overheidsaansprakelijkheid: zijn wetsschendingen en fout nog één?", in P., Taelman (ed.), *Aansprakelijkheid, aansprakelijkheidsverzekering en andere schadevergoedingssystemen. Postuniversitaire cyclus Willy Delva*, Mechelen, Kluwer, 2007, 203, nr. 7.

resultaatsverbintenis uitmaakt, dan is er sprake van eenheid van onwettigheid en fout.⁴⁷ Hof van Cassatie verduidelijkt in zijn arresten dat de onwettigheid en de fout slechts samenvallen wanneer de onwettigheid voortvloeit uit de miskenning van een rechtsnorm die aan de betrokken overheid een welbepaald gedrag oplegt of verbiedt.⁴⁸ In dergelijk geval is de onwettigheid het gevolg van een schending van een norm die voor de overheid een resultaatsverbintenis oplegt. Daarentegen kan de geschonden norm een middelenverbintenis opleggen aan de overheid. Dit betekent dat de overheid niet aan een bepaalde rechtsnorm is onderworpen. Hierbij moet het gedrag getoetst worden aan het criterium van de normaal zorgvuldige overheid. In dat geval kan er geen sprake zijn van een automatische eenheid tussen de onwettigheid en de fout. De burgerlijke rechter moet geval per geval nazien of er aansprakelijkheid voortvloeit uit een onzorgvuldige gedraging van de overheid.⁴⁹

11. De wet van 25 juli 2008 had artikel 2244 BW aangevuld om te voorkomen dat het recht op schadevergoeding bij de burgerlijke rechter zou verjaren tijdens de procedure tot nietigverklaring bij de Raad van State. Dit betekent dat een beroep tot vernietigverklaring van een onrechtmatige administratieve beslissing bij de Raad van State een stuitende werking heeft.⁵⁰

⁴⁷ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 82.

⁴⁸ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen. Deel 2.", *NJW* 2014 -15, nr. 303, 486, nr. 57; Cass. 19 december 1980, *RW* 1981-82, 1072; Cass. 13 mei 1982, *JT* 1982, 773; Cass. 8 februari 2008, AR C.07.0131.F.

⁴⁹ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen. Deel 2.", *NJW* 2014 -15, nr. 303, 486, nr. 57; A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van de Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 983, nr.1021.

⁵⁰ E., BREWAEYS, "De stuiting van de verjaring van schuldvorderingen tegen de overheid", *RW* 2008-2009, 563, nr.2; P., LEWALLE, L., DONNAY, *Contentieux administratif*, Brussel, Larcier, 2008, 354, nr.284; J., THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid. Onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, die Keure, 2011, 3-4, nrs. 1-2.

3 BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE OM BUITENGEWONE SCHADE TE VERGOEDEN

3.1 Inleiding

12. De Raad van State beschikt, al reeds vóór de recente hervormingen , over de bevoegdheid om buitengewone schade te vergoeden op grond van artikel 11 van de RvS-wet, die als volgt luidt:

*Als geen ander rechtscollege bevoegd is, doet de afdeling bestuursrechtspraak naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, bij wege van arrest uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele en materiële schade, veroorzaakt door een administratieve overheid. De eis tot herstelvergoeding is niet ontvankelijk dan nadat de administratieve overheid een verzoekschrift om vergoeding geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen of gedurende zestig dagen verzuimd heeft daarop te beschikken.*⁵¹

Dit artikel bepaalt dat de Raad van State zich op grond van specifieke voorwaarden kan uitspreken over een verzoek tot herstelvergoeding. Aan deze bevoegdheid van de Raad van State zijn verschillende voorwaarden gekoppeld. De belangrijkste hiervan zijn dat de schade moet veroorzaakt zijn door een maatregel van een administratieve overheid, dat de schade buitengewoon moet zijn, dat de Raad van State uitspraak doet naar billijkheid en dat er geen beroep mag openstaan voor een andere rechtscollege. Met dit artikel oogde de wetgever een verruiming van de bescherming van de burger tegen de willekeur van de uitvoerende macht.

Binnen de rechtsleer is het opmerkelijk dat de voorwaarden voor het toekennen van een herstelvergoeding voor een buitengewone schade door de Raad van State voor interpretatieproblemen heeft teweeggebracht. Dit heeft op zijn beurt ertoe geleid dat de Raad van State zijn bevoegdheid steeds op een restrictieve manier heeft moeten interpreteren.⁵²

3.2 Bevoegdheidsvoorwaarden

13. In de zaak Martens van 14 december 1992 legde de Raad van State vast wat de bevoegdheidsvoorwaarden zijn om een buitengewone schadevergoeding toe te kennen. De Raad bepaalde het volgende: *"overwegende dat de bevoegdheid van de Raad van State om kennis te nemen van een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, overeenkomstig artikel 11 van de gecoördineerde wetten, afhankelijk is van drie voorwaarden: ten eerste: geen ander rechtscollege mag bevoegd zijn, ten tweede: de eis tot herstelvergoeding moet gesteund zijn op de billijkheid en ten derde: de schade moet veroorzaakt zijn door een administratieve overheid."*⁵³

De Raad van State zal alvorens zich bevoegd te verklaren eerst moeten nazien of er voldaan is aan de volgende drie voorwaarden, die hierna nader worden besproken.

3.2.1 Bevoegdheid is van residuaire aard

14. Het residuaire karakter van de bevoegdheid van de Raad van State houdt in dat de geschillen inzake herstelvergoedingen beperkt worden tot de gevallen waar er geen wettelijke regeling is die elke

⁵¹ Art. 11 RvS-wet, gecoördineerd op 12 januari 1973, BS 21 maart 1973.

⁵² F. M., REMION, *Le Conseil d'Etat: ses compétences, son avenir*, Brussel, Bruylant, 1990, nr. 44-45. 122-129.

⁵³ RvS 14 december 1992, nr. 41.371, Martens.

vergoeding uitsluit en geen bijzondere regeling tot vergoeding is ingesteld door de wetgever.⁵⁴ De Raad van State mag geen afbreuk doen aan de door de Grondwet of door de wet toegekende bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken om kennis te nemen van de betwistingen over burgerlijke en politieke rechten, noch aan de bevoegdheid van de administratieve rechtscolleges.⁵⁵ In de zaak Martens stelde de Raad van State vast *'dat de verzoeksters eis tot herstelvergoeding derhalve gesteund is op de miskennis van haar recht en op de schending van een wet; dat dergelijke eisen overeenkomstig artikel 144 G.W., tot de exclusieve bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren, zodat de Raad van State derhalve onbevoegd is'*.⁵⁶ Op grond van artikel 144 van de Grondwet zijn in principe de gewone hoven en rechtbanken bevoegd om de geschillen over burgerlijke en politieke rechten te beslechten. Daarentegen moet de Raad van State de grondwettelijk en wettelijke onbevoegdheden van de gewone en administratieve rechter voor geschillen over administratieve rechten en belangen opvangen en naar billijkheid oordelen.⁵⁷ Vooraleer de Raad van State, op grond van artikel 11 RvS-wet, een uitspraak wil doen over een eis tot herstelvergoeding moeten eerst worden nagegaan of de gewone hoven en rechtbanken al dan niet bevoegd zijn.⁵⁸ Het zijn immers de gewone hoven en rechtbanken die geacht worden bevoegd te zijn voor vorderingen tot schadevergoeding.

15. In het arrest Paaschen-Jetzen van 16 december 1992 bepaalde de Raad dat er naast een bevoegdheidscontrole *in abstracto* - de Raad van State controleert steeds of de bevoegdheid al dan niet aan de gewone rechter toe komt - ook moet worden nagezien of de verzoeker voor de gewone rechter voldoening kan krijgen over de grond van de zaak.⁵⁹ Dit maakt de Raad bevoegd indien de burgerlijke rechter zich onbevoegd verklaart of in geval de vordering tot schadevergoeding ongegrond is.

16. Het Hof van Cassatie bevestigt in zijn arrest van 28 november 1997⁶⁰ dat de Raad van State zich bevoegd kan verklaren om kennis te nemen van een herstellvordering voor buitengewone schade wanneer de rechtszoekende zijn eis om vergoeding niet kan wenden tot de gewone rechter.⁶¹ In *casu* had de Raad van State zich terecht bevoegd verklaard om naar billijkheid een uitspraak te doen over een herstelvergoeding wegens buitengewone schade. De verzoekers eisten schadevergoeding omdat hun kind werd verlamd na een wettelijk verplichte poliovacinatie. Hierbij trachtten de verzoekers verschillende keren, voor de gewone rechter, aan te tonen dat er een fout was begaan bij de verplichte inenting van hun kind, maar dit zonder resultaat. Op grond van artikel 1382 BW konden zij geen schadevergoeding krijgen. Rekening houdend met de omstandigheden van zowel openbaar als particulier belang besloot de Raad van State dat de schade te wijten was aan de wettelijk verplichte vaccinatie en dat die schade ernstig en bijzonder was.⁶²

17. Wanneer de wetgever de rechtsmacht uitdrukkelijke toevertrouwd aan een andere rechtscollege dan sluit dit automatisch de rechtsmacht van de Raad van State uit. Hierbij is het niet meer van belang om

⁵⁴ Advies RvS 15 april 1991, Parl. St. Kamer 1989-90, nr. 1146/2.

⁵⁵ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, 5.

⁵⁶ RvS 14 december 1992, nr. 41.371, Martens.

⁵⁷ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, 5.

⁵⁸ J., SALMON, *Le Conseil d'Etat*, I, 1994, Brussel, Bruylant, 163.

⁵⁹ RvS 16 december 1992, nr. 41.396, Paaschen-Jetzen, *JT* 1993, 333, noot J. SOHIER.

⁶⁰ Cass. (Verenigde Kamers), 28 november 1997.

⁶¹ A., VAN OEVELEN, "Het residuair karakter van de bevoegdheid van de Raad van State om uitspraak te doen over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade", *RW* 1998-99, 1415-1418.

⁶² R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 6, nr.5; RvS 16 december 1992, nr. 41.396, Paaschen-Jetzen; RvS 21 juni 1996, nr. 60362, Silay en Yarali; RvS 1 maart 2007, nr. 168.370, Grampelsberger.

na te zien of het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het geschil in een annulatieberoep al dan niet betrekking heeft op een subjectief recht.⁶³ Een voorbeeld hiervan zijn de betwistingen inzake beslissingen op grond van de wet van 12 juni 1976 betreffende het herstel van zeker schade veroorzaakt aan privégoederen door natuurrampen waarvoor het Hof van Beroep bevoegd is.⁶⁴ Een dergelijke wettelijk regeling inzake rechtsmacht sluit de annulatiebevoegdheid van de Raad van State uit op grond van artikel 14, § 1 RvS-wet. De rechtsbescherming die de Raad van State biedt is enkel een aanvulling in geval de gewone rechter niet bevoegd is.⁶⁵ Dit duidt op het residuair karakter van de annulatiebevoegdheid dat tegelijk ook blijkt uit de artikelen 11, 33 en 34 van de RvS-wet en de parlementaire voorbereidingen.⁶⁶

Met betrekking tot de bevoegdheidsafbakening tussen de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken kan vastgesteld worden dat de Raad van State bij het bepalen van zijn bevoegdheid steeds afhankelijk is van de ontwikkeling van de rechtspraak van de gewone hoven en rechtbanken.⁶⁷ Alvorens de Raad van State een oordeel kan vellen over zijn eigen bevoegdheid met betrekking tot de buitengewone schade moet die eerst over de gegrondheid van een hypothetisch verzoek bij een andere rechtbank oordelen.⁶⁸ De ontwikkelingen in de rechtspraak van de gewone hoven en rechtbanken met betrekking tot overheidsaansprakelijkheid heeft een grote impact op de bevoegdheidsafbakening van de Raad van State.⁶⁹ Na het grensverleggend Flandria-arrest⁷⁰ inzake overheidsaansprakelijkheid zijn de gewone hoven en rechtbanken het foutbegrip steeds ruimer gaan opvatten om zo te komen tot foutloze overheidsaansprakelijkheid.⁷¹ Dit betekent dat de gewone hoven en rechtbanken op grond van artikel 1382 e.v. BW bevoegd zijn voor handelingen van de overheid zelf indien er geen fout is. Dit leidt ertoe dat de bevoegdheid van de Raad van State beperkt wordt omdat de Raad enkel schadevergoeding kan verlenen voor rechtmatig overheidsoptreden.⁷² Deze bevoegdheidsbeperking van de Raad van State moet genuanceerd worden.

18. In het arrest Paaschen-Jetzen⁷³ heeft de Raad van State een herstelvergoeding toegekend wegens schade geleden door een verplichte vaccinatiemaatregel. De Raad heeft zich gebaseerd op de aantasting van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten en heeft de vordering op grond van billijkheid beoordeeld.⁷⁴ Er werd gezwegen over de mogelijke fouten die de overheid had begaan omdat het Hof van Cassatie in gelijkaardige gevallen steeds sprak over een foutief gedrag in hoofde van de overheid.⁷⁵ Dit had als gevolg dat in dergelijke zaken de gewone hoven en rechtbanken steeds bevoegd waren. De Raad van State heeft door zich uitsluitend te baseren op de aantasting van de gelijkheid van de burgers

⁶³ RvS 7 juni 2007, nr. 171.894, Schoeters en Goossens v. Belgische Staat; RvS 7 juni 2007, nr. 171.893, Jacobs en De Borger v. de Belgische Staat.

⁶⁴ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 7, nr. 6.

⁶⁵ *Ibid.*; RvS 19 juni 2007, nr. 172.416, Vermeulen en Busschots v. Belgische Staat.

⁶⁶ RvS 10 december 2007, nr. 177.705, Van der Perre e.a v. het Vlaamse Gewest.

⁶⁷ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 7, nr. 8

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Cass. 5 november 1920

⁷¹ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 7, nr. 8

⁷² A., VAN MENSEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 93-95.

⁷³ RvS 16 december 1992, nr. 41.396, Paaschen-Jetzen.

⁷⁴ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 8, nr.9.

⁷⁵ J., SOHIER, "La responsabilité de l'Etat du fait des vaccinations obligatoires: de la responsabilité pour faute dans l'exercice de la fonction réglementaire au contentieux de l'indemnité pour rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques", *JT* 1993, 334-338.

voor openbare lasten zelf uitspraak kunnen doen en kon de vordering louter op grond van billijkheid beoordelen.⁷⁶ Deze benadering van de Raad van State werd bevestigd door het Hof van Cassatie.⁷⁷

De Raad van State blijft in verschillende arresten benadrukken dat artikel 11 RvS-wet enkel tot schadevergoeding kan leiden in geval van foutloze aansprakelijkheid. Wanneer de buitengewone schade te wijten is aan een foutief optreden van een administratieve overheid dan moet de vordering gesteund worden op de artikelen 1382 e.v. BW.⁷⁸ Dit betekent dat de gewone hoven en rechtbanken uitsluitend bevoegd zijn op grond van art. 144 GW. In geval van een betwisting, kan de Raad van State na gaan of de verzoeker zich beroept op een recht op schadevergoeding wegens een fout begaan door het bestuur, dan wel of hij enkel een belang doet gelden waarvan de schending uitsluitend om redenen van billijkheid grond biedt tot herstel van de geleden schade.⁷⁹ De Raad van State mag rekening houden met de bewoordingen van bij hem ingediende verzoekschrift en van de memories, daarenboven met het door de verzoeker aan het bestuur gerichte verzoekschrift en eventueel door hem tegen het bestuur ondernomen acties.⁸⁰

19. Nog een arrest dat stof heeft doen opwaaien in deze materie is het arrest van 24 juni 2010 van het Hof van Cassatie.⁸¹ Dit arrest had betrekking op een huiszoeking in het kader van een drugszaak waarbij in een appartementsgebouw tien voordeuren door de politie werden geforceerd. De eigenares van het appartementsgebouw was niet betrokken in het strafonderzoek en wenste de schade vergoed te zien. Echter kon de politie niets worden verweten aangezien de actie legitiem was en er geen aanwijzingen waren die aantonen dat de tussenkomst op een minder schadelijke wijze had kunnen gebeuren.⁸² Het Hof van Cassatie moest in deze zaak oordelen over de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken om schadevergoeding toe te kennen voor foutloze schade die aangericht werd door overheidshandelen. Hierbij begon het Hof met het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid van burgers voor openbare lasten, waardoor de overheid niet zonder vergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen.⁸³ Volgens het Hof kunnen de onevenredige nadelige lasten van een rechtmatige dwangmaatregel op goederen in kader van een stafrechtelijk onderzoek niet ten laste van de getroffene worden opgelegd. Die onevenredige nadelige lasten moeten gelijkelijk verdeeld worden over de gemeenschap. Met onevenredige nadelige gevolgen bedoelt het Hof van Cassatie: *"de gevolgen die buiten het normale maatschappelijke risico of bedrijfsrisico vallen en op een beperkte groep burgers of instellingen drukken"*.⁸⁴ De rechter moet bij het beoordelen van het onevenredig nadeel rekening houden met alle omstandigheden van de zaak en vooral met de betrokkenheid van de getroffene bij het misdrijf en met de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd.⁸⁵ Volgens het Hof van Cassatie mag de rechter,

⁷⁶ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 8, nr. 9.

⁷⁷ Cass. 28 november 1997; A. VAN OEVELEN, "Het residuair karakter van de bevoegdheid van de Raad van State om uitspraak te doen over de eisen tot herstelvergoedingen voor buitengewone schade", *RW* 1998-99, 1415-1418.

⁷⁸ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 8, nr. 10; RvS 31 juli 2008, nr. 185.575, Baeklandt v. NMBS; RvS 14 februari 2011, nr. 211.223, nv A&P Invest v. de deputatie van de provincieraad Antwerpen.

⁷⁹ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 7, nr.10.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Cass. 24 juni 2010, C. 06.0415.N, *RW* 2010-11, 1217, Conclusie Advocaat-generaal VANDEWAL.

⁸² R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 9, nr.11.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

bij gebrek aan enige wettelijk regeling, ervan uitgaan dat de wetgever de toepassing van het algemeen rechtsbeginsel van gelijkheid aan de beoordeling van de gewone hoven en rechtbanken overlaat.⁸⁶ Met andere woorden wordt er in dit arrest bepaald dat de gewone hoven en rechtbanken op grond van het algemeen rechtsbeginsel van gelijkheid tussen de burgers voor openbare lasten zich bevoegd kunnen verklaren om, over een vordering tot schadevergoeding voor onevenredige nadelige gevolgen van foutloos overheidshandelen, te oordelen.⁸⁷ Dit laatste is enkel mogelijk indien een wet of decreet hierin uitdrukkelijk voorziet of bij gebrek aan enige wettelijke regeling moet de rechter kunnen vaststellen dat dit de vermoede wil van de wetgever is.⁸⁸ Kortom aanvaardt het Hof van Cassatie het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, als een autonome rechtsgrondslag voor de vergoeding van schade door een rechtmatige dwangmaatregel op goederen die opgelegd kan worden door de gewone hoven en rechtbanken.⁸⁹

Binnen de rechtsleer stelt zich de vraag of dit arrest een veralgemening kan inhouden met betrekking tot de foutloze aansprakelijkheid. Hierover bestaan verschillende meningen. Enerzijds stelt men vast dat het arrest van het Hof van Cassatie enkel betrekking heeft op rechtmatige dwangmaatregelen ten aanzien van goederen.⁹⁰ Het betreft geen persoonlijkheidsrechten. Daarbij moet opgemerkt worden dat de Raad van State krachtens artikel 11 RvS-Wet subsidiair bevoegd is om een herstelvergoeding voor een buitengewone schade toe te kennen. Ook is er niet duidelijk of een benadeelde schadevergoeding kan verkrijgen bij de Raad van State voor een buitengewone schade die ontstaan is uit een door de rechterlijke macht genomen beslissing.⁹¹ Deze elementen bepalen dat het te vroeg is om tot de conclusie te komen dat het inderdaad zou gaan om een algemene rechtsbeginsel.

Het Grondwettelijk Hof heeft zich ook uitgesproken over deze vraagstelling. Het arrest van 19 april 2012 had betrekking op een vordering tot schadevergoeding wegens een beperking van het eigendomsrecht. Volgens het Hof is het beginsel van gelijkheid van de burgers voor openbare lasten een toepassing van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie. Bijgevolg oordeelde het Hof dat een wetsbepaling die een erfdienstbaarheid van openbare nut in het leven roept aan het Grondwettelijk Hof kan worden voorgelegd, indien die wetsbepaling in het licht van dat beginsel in een te lage vergoeding of geen vergoeding voorziet.⁹² Hiermee heeft het Grondwettelijk Hof het beginsel opgetild tot een grondwettelijke beginsel. Het beslissend criterium voor het Grondwettelijk hof is eveneens "de buiten het normale maatschappelijk risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende gevolgen van een op zichzelf rechtmatig overheidsdaad", zoals het opleggen van een erfdienstbaarheid van openbaar nut.⁹³ Op grond van het voorgaand arrest van het Grondwettelijk Hof kan begrepen worden dat de vergoeding voor schade ontstaan uit een foutloos overheidsoptreden onder de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken valt. Hierbij moeten de gewone hoven en rechtbanken een criterium toepassen dat sterk lijkt op het

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ N., KORTMANN, S., LIERMAN, "Het beginsel van de gelijkheid van burgers voor openbare lasten: een beginsel op de snijlijn van publiek- en privaatrecht", *TPR* 2014, Afl. 2, 700, nr. 19.

⁹⁰ S., LIERMAN, "Gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten: wel fundamenteel, (nog) niet absoluut", *RW* 2010-11, afl. 29, 1223-1227.

⁹¹ M., DUMONT, "Les nouvelles compétences du Conseil d'Etat", *R.J.D.A.* 1971, 242; RvS 24 februari 1978, nr. 18.789, Monami.

⁹² GwH 19 april 2012, nr. 55/2012, overweging B.3.3.

⁹³ *Ibid.*, overweging B.3.2.

criterium dat de Raad van State hanteert om artikel 11 RvS-wet toe te passen.⁹⁴ Uit deze ontwikkeling komt vast te staan dat de Raad van State op grond van artikel 11 RvS-wet geen toepassingsgebied overhoudt. Het is echter zo dat de gewone hoven en rechtbanken nu zowel bevoegd zijn voor overheidsaansprakelijkheid wegens fout en de foutloze overheidsaansprakelijkheid.⁹⁵ Hieruit volgt dat de Raad van State zich onbevoegd zou moeten verklaren ingeval de verzoeker zich beroept op het beginsel van de gelijkheid van burgers voor de openbare lasten.

3.2.2 Raad van State doet uitspraak naar billijkheid

20. Nog een bevoegdheidsvoorwaarden uit het eerste lid van artikel 11 RvS-wet, is dat de Raad van State bij een eis tot een herstelvergoeding met betrekking tot een buitengewone schade uitspraak doet naar billijkheid.⁹⁶ Zoals hierboven beschreven, is de herstelvergoeding die verkregen kan worden van de Raad van State gesteund op het beginsel van de gelijkheid van burgers tegenover de openbare lasten.⁹⁷ Wanneer één of enkele particulieren schade ondervinden die ten goede komt aan allen die zich in dezelfde situatie bevinden, dragen deze benadeelde particulieren een buitengewoon deel van de lasten die eigenlijk op alle personen die er voordeel uit halen zouden moeten doorwegen.⁹⁸ Deze onbillijke situatie kan rechtgezet worden door middel van een herstelvergoeding bij de Raad van State waarbij de gelijkheid tussen de benadeelden en de anderen, die er ook voordeel uit halen, zou worden hersteld.⁹⁹

Ook hier is het belangrijk om de nadruk te leggen op het vereiste dat de overheid geen fout mag begaan bij het stellen van een handeling. Wanneer de verzoeker een herstelvergoeding eist van de Raad van State is het noodzakelijk dat die schade ontstaan is door een rechtmatig overheidshandelen.¹⁰⁰ Indien het verzoek tot herstelvergoeding gesteund is op een fout van de overheid, dan moet de Raad van State zich onbevoegd verklaren. Hierbij komt het aan de Raad van State toe om ambtshalve na te gaan of de eis tot herstelvergoeding van de verzoeker wordt gesteund op een fout begaan door de overheid, dan wel een belang die geschonden werd en enkel om redenen van billijkheid aanleiding kan geven tot herstel.¹⁰¹ Kortom kan gesteld worden dat betreffende de herstelvergoeding de gewone hoven en rechtbanken zich ontfemen over de bescherming van rechten terwijl de Raad van State zich buigt over rechtmatige belangen.¹⁰²

Het billijkheidscriterium die door de Raad van State moet worden toegepast is een moeilijk af te bakenen begrip. Het is mogelijk om uit de rechtspraak het denkbeeld van de Raad van State, betreffende de bevoegdheidsafbakening, af te leiden. De volgende arresten illustreren in welke gevallen de Raad van State zich bevoegd heeft geacht inzake vergoedingsvorderingen:¹⁰³

1. De Staat verlegt de loop van de Schelde en doet een niet meer gebruikte arm van de stroom, langs welke de verzoeker een kruidenierszaak exploiteerde, dempen. Ten gevolge van de werken

⁹⁴ A., ALEN, W., VERRIJDT, *Recente evoluties inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 24.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Art. 11 RvS-wet, gecoördineerd op 12 januari 1973, BS 21 maart 1973.

⁹⁷ RvS 16 december 1992, nr. 41.396, Paaschen-Jetzen; Cass. 24 juni 2010, C. 06.0415.N, RW 2010-11, 1217, Conclusie Advocaat-generaal VANDEWAL.

⁹⁸ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 11, nr.12.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ RvS 3 april 1992, nr. 39160, Van Laeken; RvS 30 januari 1995, nr. 51.405, Decoo.

¹⁰¹ RvS 21 september 1989, nr. 33.048, De Wispelaeren; RvS 31 maart 1992, nr. 39.133, Uytterhoeven.

¹⁰² R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 11, nr.14.

¹⁰³ Voorbeeld arresten: A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2012, 1250-1551.

kunnen voorbijvarende schippers die verzoekers cliënten uitmaakten, slechts op 120 meter daarvan kunnen aanleggen.¹⁰⁴

2. De afwijking wegens bijzondere omstandigheden van het vast gebruik volgens hetwelk de betrekkingen in sommige besturen naar anciënniteit worden begeven, kan aanleiding geven tot een gunstig advies.¹⁰⁵
3. Driemaal wordt een door de directieraad als kandidaat voorgedragen inspecteur verplicht de functie van directeur uit te oefenen. Ondanks herhaalde beloften van de minister en hoewel het personeel van de dienst hem werd voorgesteld, wordt hij ten voordele van een andere kandidaat geweerd.¹⁰⁶
4. Een concessiehouder wordt bij politiemaatregel verplicht gasleidingen te verplaatsen.¹⁰⁷
5. Iemand wordt tot zijn pensionering gedurende meer dan acht jaar belast met een hogere functie maar wordt, bij ontstentenis van een taalkader, nooit in die hogere graad benoemd.¹⁰⁸
6. Een kind wordt verlamd na het krijgen van de verplichte vaccinatie tegen kinderverlamming.¹⁰⁹
7. De regelmatige opheffing van een betrekking heeft tot gevolg dat de titularis van de opgeheven betrekking schade lijdt bij de vaststelling van zijn pensioen.¹¹⁰

De voorgaande arresten zijn voorbeelden van gevallen waarin de overheid een rechtmatige handeling stelt, maar toch bij het stellen van de handelingen particulieren benadeeld.

Uit het voorgaande mag niet begrepen worden dat de gewone rechter niet naar billijkheid zou mogen beslissen.¹¹¹ De gewone rechters oordelen immers reeds in grote mate naar billijkheid, vooral sinds het kanaal- en schoorsteenarrest waar de gewone rechter zich bevoegd heeft verklaard om in geval van abnormale burenhinder, ten laste van de administratieve overheid een billijke en passende schadevergoeding toe te kennen.¹¹² Deze evolutie binnen de rechtspraak zorgt voor een belangrijke bevoegdheidsinkrimping van de Raad van State.

21. Tijdens de parlementaire voorbereidingen werd de buitengewone schade omschreven als 'elk abnormaal, uitzonderlijk nadeel, dat uit zijn aard of belang hinder overtreft of de gewone opofferingen die het leven in de maatschappij en het vredelievend behoud dezer maatschappij vergen'.¹¹³ De schade moet dus een buitengewone schade zijn. De vereiste van het bestuursbeleid leidt meestal tot ongelijkheid bij het bepalen van het aandeel dat iedere burger in de lasten van de openbare dienst draagt. De schade is buitengewoon wanneer zij abnormaal, direct, zeker en onvoorzienbaar zijn. De schade moet ook geïndividualiseerd zijn.¹¹⁴ Wanneer de schade een categorie van personen benadeeld dan is er geen

¹⁰⁴ RvS 19 maart 1968, nr. 12.877, Brunin.

¹⁰⁵ RvS 12 februari 1954, nr. 3052, Lejeune.

¹⁰⁶ RvS 26 juli 1950, nr. 476, Thibaut.

¹⁰⁷ RvS 11 januari 1963, nr. 9.806, nv Savgaz.

¹⁰⁸ RvS 13 oktober 1987, nr. 28.577, Devogelaere.

¹⁰⁹ RvS 16 december 1992, nr. 41.396, Paaschen-Jetzen.

¹¹⁰ RvS 17 maart 1975, nr. 16.959, Orban.

¹¹¹ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2012, 1251.

¹¹² R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 12, nr.16.

¹¹³ Instelling van een Raad van State. Verzameling van parlementaire documenten en handelingen, 231.

¹¹⁴ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2012, 1253.

sprake van een buitengewone schade maar van een openbare last. Enkele voorbeelden¹¹⁵ van buitengewone schade in de rechtsleer zijn de volgende:

1. De werknemer die gedurende negentien maanden met een hogere functie van adjunct-eerste inspecteur is belast en hiervoor wel een toelage kreeg, doch die niet in aanmerking werd genomen voor de berekening van zijn pensioen. Deze situatie is als uitzonderlijk beschouwd door de Raad van State, aangezien er slechts vier andere ambtenaren met een soortgelijke positie werden bekleed, en enkele de verzoekende partij op pensioen is gesteld en dus niet benoemd is in de hogere positie.¹¹⁶
2. De ambtenaar die ten gevolge van een nieuwe werving met een wervingsexamen, zijn anciënniteit van zijn vroegere functie als adjunct-controleur bij de RVA verloor, terwijl het door een latere KB mogelijk werd de anciënniteit te behouden, en er slecht drie andere ambtenaren zich in dezelfde situatie bevinden.¹¹⁷
3. De varkensboer die naar aanleiding van varkenspest op grond van een ministerieel besluit dat slechts van korte duur van toepassing was, slechts voor de helft van zijn gelden schade werd vergoed.¹¹⁸
4. De lichamelijke schade, bestaande uit een verlamming van de benen, die het gevolg is van de vaccinatie tegen poliomyelitis opgelegd bij KB van 26 oktober 1996.¹¹⁹

3.2.3 Schade moet veroorzaakt zijn door een administratieve overheid

22. De oorspronkelijke wettekst van 23 december 1946 bepaalde dat de Raad van State bevoegdheid kreeg om kennis te nemen van de aanvragen om herstelvergoeding betreffende buitengewone schade ontstaan uit een door de Staat, de provincie, de gemeente genomen of gelaste maatregel.¹²⁰ De termen 'de Staat, de provincie en de gemeente' werden door de Raad van State zeer restrictief geïnterpreteerd. Schade ontstaan uit een maatregel genomen door de N.M.B.S. komt niet in aanmerking.¹²¹ In de rechtspraak werden deze termen steeds ruimer geïnterpreteerd. Zo had de Raad van State zich bevoegd verklaard om uitspraak te doen over de schade die direct uit de wet zelf voortvloeide.¹²²

De wet van 3 juni 1971 houdt een sterke uitbereiding van de bevoegdheid van de Raad van State in, buitengewone schade veroorzaakt door om het even welke administratieve overheid kan worden vergoed. Het is vereist dat het bestuur optreedt ter uitoefening van bevoegdheden die het als openbare overheid toekomen.¹²³ De Raad van State kan een overheid veroordelen tot een herstelvergoeding wegens buitengewone schade wanneer er een annulatieberoep mogelijk is tegen een administratieve handeling

¹¹⁵ Voorbeeld arresten: R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 12, nr.17.

¹¹⁶ RvS 20 juni 2011, nr. 213.962, De Chaffoy v. NMBS Holding.

¹¹⁷ RvS 12 maart 2007, nr. 168.782, D. Eeckhout v. de Belgische Staat.

¹¹⁸ RvS 13 oktober 2011, nr. 215.736, Henvro, Hendrix en Vrolix.

¹¹⁹ RvS 28 oktober 2009, nr. 197.434, Deblaere v. Belgische Staat.

¹²⁰ Art. 7, § 1, eerste lid, wet 23 december 1946 betreffende instelling van een Raad van State.

¹²¹ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2012, 1255.

¹²² *Ibid.*; RvS 21 mei 1969, nr. 13.574, Flamey, Advies NUYTENS.

¹²³ RvS 15 juni 2006, nr. 160.163, De Vriese.

van diezelfde overheid. De schade teweeggebracht door een orgaan van de wetgevende of de rechterlijke macht komt echter niet in aanmerking.¹²⁴

3.3 Ontvankelijkheidvoorwaarden

3.3.1 De bevoegdheid van de Raad van State is van subsidiair aard

23. De belanghebbende moet voor het aanhangig maken van de zaak bij de Raad van State een verzoekschrift indienen, bij de administratieve overheid die de buitengewone schade heeft veroorzaakt. Enkel wanneer er een voorafgaand verzoekschrift is ingediend kan de belanghebbende een geldelijke vergoeding bekomen. De Raad van State bepaalde dat een belanghebbende een tweede verzoek tot vergoeding kan indienen, na afstand te hebben gedaan van het eerste verzoek dat niet werd voorafgegaan door een verzoekschrift bij de administratieve overheid, en na nu wel een voorafgaand verzoekschrift in te dienen.¹²⁵ Luidens artikel 11, tweede lid RvS-wet is een eis tot herstelvergoeding bij de Raad van State enkel ontvankelijk nadat de administratieve overheid een verzoekschrift om vergoeding geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen of gedurende zestig dagen heeft verzuimd daarop te beslissen.¹²⁶ Ook voor de uitbereiding van de gevorderde buitengewone schade tijdens de procedure voor de Raad van State moet eerst voorafgaand een bijkomende verzoekschrift tot het bestuur worden gericht, zo niet is de vordering onontvankelijk.¹²⁷

3.3.2 Uitputting van alle voorafgaande rechtsmiddelen

24. Luidens artikel 11 RvS-wet mag er geen enkel ander rechtscollege bevoegd zijn om de eis tot herstelvergoeding te behandelen. De Raad van State stelde vast dat deze vereiste geen verplichting inhield voor de verzoekende partij om alle rechtsmiddelen aan te wenden die hem ten gronde voldoening kunnen brengen.¹²⁸ In een daaropvolgend arrest¹²⁹ is de Raad van State van deze idee afgestapt en controleert zij ambtshalve de mogelijke uitputting van alle voorafgaande rechtsmiddelen.

Een belangrijk vereiste is dat de verzoeker in het verzoekschrift naast de redenen waarom hij een herstelvergoeding eist, ook een raming van het bedrag van de geleden schade zou moeten aangeven en uiteraard de betaling ervan vragen.¹³⁰ De eis in het verzoekschrift moet later overeenstemmen met de eis voor de Raad van State. Een uitzondering hierop zijn de gerechtelijke intresten, die niet gevraagd kunnen worden in het voorafgaand verzoekschrift. De wet legt de Raad van State niet op om een vergoeding toe te kennen, die het in het voorafgaand verzoekschrift gevorderde bedrag zou overschrijden, zelfs als de werkelijk door de verzoeker geleden schade hoger zou zijn.¹³¹

3.4 Procedure

25. De eis tot herstelvergoeding moet bij aangetekend brief worden ingediend binnen zestig dagen volgend op de schriftelijke kennisgeving van de beslissing van de administratieve overheid houdende

¹²⁴ M., DUMONT, "Les nouvelles compétences du Conseil d'Etat", *R.J.D.A.*, 1971, 242; RvS 24 februari 1987, nr. 18.789, Monami.

¹²⁵ RvS 30 april 1980, nr. 20.303, Van Raemdonck.

¹²⁶ RvS 15 juni 1988, nr. 30.304, Mertens; RvS 24 november 1992, nr. 41.134, Fogue; RvS 24 november 2003, nr. 125.622, bvba Jumbo-Mark/nv Print & Display.

¹²⁷ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 16; RvS 12 maart 2007, nr. 168.782, Eeckhout.

¹²⁸ RvS 9 mei 2008, nr. 182.842, Delbaere v. Belgische Staat.

¹²⁹ RvS 8 december 2009, nr. 198.663, Paul Grootjans, Erna Werbrouck, Corinne Grootjans.

¹³⁰ RvS 1 juni 1993, nr. 43.108, Selleslagh.

¹³¹ RvS 12 juni 1985, nr. 25.457, Majoie, Advies M. LEROY, 1988.

afwijzing van het verzoekschrift tot vergoeding.¹³² Deze termijn van zestig dagen heeft een absoluut karakter. Indien de administratieve overheid het voorafgaand verzoek heeft afgewezen na de termijn van zestig dagen waarover deze overheid zelf beschikt dan moet de verzoeker zich toch nog houden aan de termijn.¹³³

Indien de administratieve overheid nalaat om een beslissing te treffen, dan bedraagt de verjaringstermijn drie jaar vanaf te rekenen van de datum van het verzoekschrift.¹³⁴

Indien binnen deze termijnen een rechtsvordering met hetzelfde voorwerp wordt ingesteld, dan gaan de termijnen van 60 dagen en 3 jaar pas in van moment er een einde komt aan het rechtsgeding.¹³⁵

3.5 Grondvoorwaarden

3.5.1 Oorzaak van de schade

26. Om een herstelvergoeding te bekomen op grond van artikel 11 RvS- wet is het voldoende dat de schade is veroorzaakt door om het even welke administratieve overheid.¹³⁶ Dit kan zowel een feitelijke als een juridische handeling zijn. Ook een onthouding kan aanleiding geven tot een herstelvergoeding. De schade die vergoed kan worden door de Raad van State moet rechtstreeks en exclusief veroorzaakt worden door een administratieve overheid.¹³⁷ Indien dit niet het geval is dan is de aanvraag tot herstelvergoeding ongegrond.

3.5.2 De schade

27. De aanvrager van een herstelvergoeding moet bewijzen dat hij een buitengewone schade heeft geleden, die zeker en onvoorzienbaar was.¹³⁸ Indien een van deze voorwaarden ontbreekt, is de aanvraag tot herstelvergoeding ongegrond. Zowel materiële als morele buitengewone schade kan vergoed worden.¹³⁹

A. De schade moet zeker zijn

28. De schade moet zeker zijn. Dit houdt in dat de schade moet bestaan en daarnaast ook actueel en zeker dient te zijn.¹⁴⁰ Dit maakt dat een hypothetische schade niet in aanmerking komt voor een herstelvergoeding.¹⁴¹ Wat wel in aanmerking wordt genomen is een toekomstige schade die voortvloeit uit een actuele toestand en die met zekerheid zal ontstaan.¹⁴² Deze kenmerken moeten aanwezig zijn op moment van de evaluatie door de Raad van State.¹⁴³

¹³² A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1256; Artikel 4 eerste lid van het Regentsbesluit van 23 augustus 1948.

¹³³ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 18, nr.30.

¹³⁴ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1256.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Wet van 3 juni 1971 tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State, BS 19 juni 1971.

¹³⁷ RvS 24 mei 2011, nr. 213.439, Grégoire v. Belgische staat en Franse Gemeenschap.

¹³⁸ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 18, nr.39-40.

¹³⁹ J., SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Brussel, Bruylant, 1994, 182.

¹⁴⁰ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 18, nr.41.

¹⁴¹ RvS 6 februari 1995, nr. 51.546, Rase.

¹⁴² R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 18, nr.41.

¹⁴³ J., SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Brussel, Bruylant, 1994, 183-184.

B. *De schade moet buitengewoon zijn*

29. Het begrip buitengewone schade werd tijdens de parlementaire voorbereidingen omschreven als "*elk abnormaal, uitzonderlijk nadeel, dat uit zijn aard of belang de hinder overtreft of de gewone opofferingen die het leven in de maatschappij en het vredelievend behoud dezer maatschappij vergen.*"¹⁴⁴ Dit betekent dat de schade zowel abnormaal als bijzonder moet zijn. In haar arrest van 23 juni 2008¹⁴⁵ definieert de Raad van State het begrip buitengewone schade als "*het abnormaal, direct en zeker nadeel dat uit zijn aard of belang de hinder overtreft die de gewone opofferingen van het leven in de maatschappij noodzakelijk maken.*"

Deze definities zijn ingewikkeld omwille van de algemene formulering van het begrip en het weinig voorkomen van gevallen waarin dit begrip van toepassing is. Hierdoor is het moeilijk om gemeenschappelijke kenmerken uit deze voorwaarden te halen, maar aan de hand van de rechtspraak van de Raad van State is het mogelijk om enkele algemene regels vast te stellen.¹⁴⁶ Eerst en vooral moet de schade abnormaal of uitzonderlijk zijn.¹⁴⁷ De schade moet de lasten welke de gemeenschap aan iedere burger oplegt op ernstige wijze overtreffen. Dit omdat de schadevergoeding die verkregen kan worden enkel een correctie is van het buitengewoon onrechtvaardige omstandigheid.¹⁴⁸ Ten tweede moet de schade bijzonder zijn voor de verzoeker zelf. De schade mag niet een gehele categorie van personen treffen, in dit geval is er geen sprake van buitengewone schade maar wel een openbare last. De schade mag enkel geleden worden door één of enkele particulieren.¹⁴⁹

C. *De schade mag niet redelijkerwijze voorzienbaar zijn*

30. De schade mag niet redelijkerwijze voorzienbaar zijn, indien wel dan zal de Raad van State het verzoek tot herstelvergoeding van buitengewone schade verwerpen.¹⁵⁰ Indien de schade voorzienbaar was en zij deed zich toch voor, dan betekent dit dat zij te wijten is aan onvoorzichtigheid van het slachtoffer zelf.¹⁵¹ Om te bepalen of de schade voorzienbaar was of niet, gaat de Raad van State het toetsen aan het gedrag van een normaal voorzichtig persoon in dezelfde omstandigheden.¹⁵²

3.5.3 Het oorzakelijk verband

31. Het oorzakelijk verband tussen de schade en de administratieve handeling houdt in dat de schade rechtstreeks en uitsluitend door toedoen van de overheid veroorzaakt moet zijn. Indien de schade veroorzaakt is door een derde of door de verzoeker zelf, dan kan men geen buitengewone schade

¹⁴⁴ Instelling van een Raad van State, verzameling van parlementaire documenten en handelingen, Parl. St. Senaat 1939, 231.

¹⁴⁵ RvS 23 juni 2008, nr. 184.428, nv Preconex v. het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

¹⁴⁶ RvS 30 november 1979, nr. 19.947, Houben.

¹⁴⁷ Instelling van een Raad van State, verzameling van parlementaire documenten en handelingen, Parl. St. Senaat 1939, 231.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ M., VAUTHIER, *Précis du droit administratif de la Belgique*, II, Brussel, Larcier, 1950, nr. 519; RvS 28 maart 2008, nrs. 20.234 en 20.235, Bare en d'Odemont; RvS 12 maart 2007, nr. 168.782, D. Eeckhout v. Belgische Staat; RvS 12 maart 2007, nr. 168.783, R. Smeyers v. Belgische Staat.

¹⁵⁰ J., SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Brussel, Bruylant, 1994, 189-190.

¹⁵¹ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 24, 48.

¹⁵² RvS 14 december 2010, nr. 209. 748, Van Der Perre e.a. v. het Vlaamse overheid.

aanvoeren.¹⁵³ De schade dient actueel en zeker te zijn en een rechtstreekse gevolg van een overheidshandeling of een stilzitten van de overheid.¹⁵⁴

3.1 Bedrag van de vergoeding

32. De Raad van State moet naar billijkheid en rekening houdend met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang uitspraak doen over het bedrag van de vergoeding dat aan de verzoeker wordt toegekend.¹⁵⁵ Hierbij beschikt de Raad van State vanwege het billijkheidscriterium over een grote marge. Dit betekent niet dat deze vrijheid onbeperkt is. De buitengewone schade mag enkel bij wege van een geldsom worden hersteld, hierbij zal rekening moeten worden houden met alle omstandigheden. Dit houdt in dat de Raad van State bij het bepalen van de vergoeding zowel het aangetaste particuliere belang, als het algemeen belang in aanmerking moet nemen.

De toekenning van schadevergoeding door de Raad van State op grond van artikel 11 RvS-wet strekt zich er niet toe de werkelijk geleden schade te vergoeden.¹⁵⁶ De Raad zal louter een billijke vergoeding toekennen. De Raad van State zal bij het bepalen van het bedrag van de vergoeding rekening houden met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, zodat geen deskundige moet worden aangesteld om het exacte bedrag van de schade te bepalen.

Het is mogelijk om een herstelvergoeding wegens buitengewone schade te bekomen ingeval de schade van de verzoekende partij reeds voor de helft vergoed is, maar de niet vergoede deel van schade nog steeds aanzienlijk is.¹⁵⁷

3.2 Uitspraak bij wijze van arrest

33. Vroeger sprak de Raad van State zich bij wijze van gemotiveerd advies uit over de aanvragen om herstelvergoeding wegens buitengewone schade. De administratieve overheid die de schade had veroorzaakt had de volledige beslissingsbevoegdheid en bleef volledig vrij om al dan niet in te gaan op het advies van de Raad van State. De wet van 3 juni 1971 heeft deze adviesbevoegdheid omgezet in een arrestbevoegdheid.¹⁵⁸

34. De Raad van State spreekt zich dus uit over de eisen tot herstelvergoedingen voor buitengewone schade bij wege van arresten. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan hierover volledig autonoom naar billijkheid beslissen. Een inwilliging van de eis tot herstelvergoeding kan een belang in hoofde van de benadeelde omzetten tot een subjectief recht van patrimoniale aard.¹⁵⁹

¹⁵³ J., SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Brussel, Bruylant, 1994, 189-190.

¹⁵⁴ RvS 12 maart 2007, nr. 168.782, D. Eeckhout v. de Belgische Staat; RvS 2 juli 2009, nr. 195.045, Krack, Kempeners, Declerq; RvS 13 oktober 2011, nr. 215.736, nv Henvro e.a. v. Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

¹⁵⁵ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 25-26, nr. 51-54.

¹⁵⁶ RvS 20 juni 2011, nr. 213.962, De Chaffoy v. NMBS Holding.

¹⁵⁷ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 26, nr.53; RvS 13 oktober 2011, nr. 215.736, Henvro, Hendrix en Vrolix.

¹⁵⁸ R., HEYSE, "Art. 11 RvS-wet", in X, *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 26, nr.55.

¹⁵⁹ *Ibid.*, 26, nr. 55-57.

4 ZESDE STAATSHERVORMING EN RAAD VAN STATE

4.1 Inleiding

35. Zoals hierboven uiteengezet was tot vóór de zesde staatshervorming de vergoeding van de schade veroorzaakt door het toepassen van een bestuurshandeling, die later door de Raad van State nietig verklaard is, een burgerrechtelijke vordering die berust op schuldaansprakelijkheid.¹⁶⁰ De gewone hoven en rechtbanken waren op grond van artikel 1382 BW exclusief bevoegd voor de vorderingen tot schadevergoeding die voortvloeien uit de toepassing van een bestuurshandeling die later nietig verklaard wordt door de Raad van State.¹⁶¹ De burgerlijke rechter moet ingeval de Raad van State een administratieve handeling nietig verklaard wegens machtsoverschrijding, oordelen dat die overheid een fout heeft begaan. Behalve ingeval van onoverkomelijke dwaling of enige andere oorzaak van vrijstelling van de overheid. Daarnaast moet er een oorzakelijk band zijn tussen de machtsoverschrijding en de schade. Indien aan deze voorwaarden voldaan is, moest de burgerlijke rechter bevelen dat die schade wordt hersteld.¹⁶²

Hiernaast beschikt de Raad van State op grond van artikel 11 RvS- wet over de bevoegdheid om buitengewone schadevergoeding toe te kennen. De Raad van State kan zich op grond van specifieke voorwaarden uitspreken over een verzoek tot herstelvergoeding. De belangrijkste voorwaarden zijn: de schade moet veroorzaakt zijn door een maatregel van een administratieve overheid, de schade moet buitengewoon zijn, de Raad van State doet uitspraak naar billijkheid en er mag geen beroep openstaan voor een andere rechtscollège.¹⁶³

De Raad van State had geen rechtsmacht om uitspraak te doen over vorderingen tot vergoeding van schade die men lijdt ingevolge een onregelmatige overheidshandeling. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie behoorden vorderingen tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad, die betrekking heeft op subjectieve rechten, op grond van artikel 144 Gw. tot de exclusieve bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken.¹⁶⁴

In het regeerakkoord van 1 december 2011 nam de regering zich alvast voor artikel 144 Gw. aan te passen. Hierin werd bekrachtigd dat de Raad van State en federale administratieve rechtbanken, waarvoor dit relevant is, zich ook over de privaatrechtelijke gevolgen van een vernietiging kunnen uitspreken.¹⁶⁵

Nadien werd hieraan uitvoering gegeven door een voorstel tot herziening van artikel 144 Gw. in te dienen bij de Senaat. Het voorstel voorziet in een aanvulling van artikel 144 Gw. met het volgend lid: *'De wet kan echter, volgens de door haar bepaalde modaliteiten, de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissing'*.¹⁶⁶

¹⁶⁰ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", NJW 2014, 486, nr. 57.

¹⁶¹ Adv. RvS 53.933/AV van 27 augustus 2013 over het wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in art. 77 Gw., Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/3, 5.

¹⁶² E., Brewaeys, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", NJW 2014, 486, nr.57.

¹⁶³ Art. 11 RvS-wet, gecoördineerd op 12 januari 1973, BS 21 maart 1973; RvS 14 december 1992., nr. 41.371, Martens.

¹⁶⁴ Cass. 16 december 1965, Pas. 1966, concl. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH; Cass. 16 december 1965, RCJB 1969, 308, noot CH. GOOSSENS.

¹⁶⁵ S., LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State?", RAGB 2013, 17, 1214, nr. 2.

¹⁶⁶ Herziening artikel 195 van de Grondwet, 29 maart 2012, BS 6 april 2012.

Daarnaast werd er in het wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 Gw. een bepaling opgenomen die voorziet in de RvS-wet van een artikel 11*bis* specifiek met betrekking tot een schadevergoeding tot herstel.¹⁶⁷

4.2 Grondwettelijke hervorming: gewijzigde artikel 144 Gw.

36. In het regeerakkoord van 1 december 2011 werd afgesproken dat artikel 144 Gw. zal worden aangepast zodat de Raad van State en de federale administratieve rechtscolleges waarvoor dit relevant is zich ook kunnen uitspreken over de privaatrechtelijke gevolgen van hun vernietiging.¹⁶⁸ In de herzieningsverklaring van artikel 195 Gw. werd de herziening van artikel 144 Gw. bevestigd en zelfs uitgebreid tot de privaatrechtelijke gevolgen van hun beslissing.¹⁶⁹ Het doel is om administratieve rechters in staat te stellen om volkomen rechtsherstel te bewerkstelligen, zodat bijkomende procedures bij de burgerlijke rechter niet langer vereist zijn.¹⁷⁰

In het kader van de zesde staatshervorming werd recentelijk een tweede lid toegevoegd aan artikel 144 Gw., dat de wetgever machtigt om de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges de bevoegdheid te verlenen om zich uit te spreken over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissing.¹⁷¹ Huidig artikel 144 Gw. luidt als volgt: "*Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. 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 beslissing.*"

De uitzondering die is voorzien in het nieuwe artikel 144 Gw. opent de deur voor de wetgever om de administratieve rechter de bevoegdheid te verlenen om herstel *in natura* of een geldelijke schadevergoeding toe te kennen.

4.3 Wettelijke hervormingen met betrekking tot de Raad van State

37. Het Vlinderakkoord¹⁷², d.i. het institutioneel akkoord over de zesde staatshervorming, bevatte twee onderwerpen met betrekking tot de hervormingen inzake het administratief contentieux. Ten eerste voorziet het in een herziening van artikel 144 van de Grondwet. Dit is noodzakelijk, zodat de Raad van State en andere administratieve colleges de mogelijkheid krijgen om hun uit te spreken over de privaatrechtelijke gevolgen van hun beslissingen.¹⁷³ Ten tweede moeten ook de uitvoeringsregels gelijktijdig met de herziening van artikel 144 van de Grondwet besproken en gestemd worden. Dus in de marge van de zesde staatshervorming stond er een rechtsmachtuitbreiding voor de Raad van State op het programma.¹⁷⁴

¹⁶⁷ S., LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State?", *RAGB 2013*, 17, 1214, nr. 2

¹⁶⁸ J., GOOSSENS, J., MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK 2012*, 89, nr. 39.

¹⁶⁹ *Ibid.*; Herziening van artikel 195 van de Grondwet, 29 maart 2012, *BS 6* april 2012.

¹⁷⁰ J., GOOSSENS, J., MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK 2012*, 89, nr. 39.

¹⁷¹ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP 2014/4-5*, 288, nr. 70.

¹⁷² Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming. Een efficiëntere federale staat en grotere autonomie voor de deelstaten. http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.

¹⁷³ J. GOOSSENS, J. MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK 2012*, 76.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 77.

Het Vlinderakkoord werd integraal overgenomen in het regeerakkoord van 1 december 2011.¹⁷⁵ Het hoofddoel van het regeerakkoord met betrekking tot de Raad van State was de verbetering van de werking van de Raad van State. De Raad van State zal de mogelijkheid krijgen om aan volledige geschillenbeslechting te doen. Door de benadeelde de mogelijkheid te geven een vergoeding te verkrijgen van de Raad van State, zou de Raad van State aan volkomen rechtsherstel kunnen bewerkstelligen.¹⁷⁶

Uiteindelijk heeft de regering ter uitvoering van het regeerakkoord op 7 oktober 2013 een regeerakkoord ingediend houdende de hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State.¹⁷⁷ Dit wetsontwerp heeft geleid tot de wet van 20 januari 2014 houdende de hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Regeerakkoord, 1 december 2011, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf, nr. 3.4.1., 37.

¹⁷⁶ H., BOCKEN, "De kers op de taart? De herziening van artikel 144 van de Grondwet en de Raad van State", *TPR* 2012, afl.1, 7, nr.9.

¹⁷⁷ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014,85.

¹⁷⁸ De wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014.

5 ARTIKEL 11BIS RvS-WET

5.1 Inleiding

38. De wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet voegt een nieuwe bepaling artikel 11*bis* toe in de RvS-wet:¹⁷⁹

"Elke verzoekende of tussenkomende partij die de nietigverklaring vordert van een akte, een reglement, of een stilzwijgend afwijzende beslissing met toepassing van artikel 14, § 1 of § 3, kan aan de afdeling bestuursrechtspraak vragen om haar bij wijze van arrest 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."

39. De bevoegdheid van de Raad van State om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen, is een revolutionaire evolutie in het gerechtelijk landschap.¹⁸⁰ De Raad van State zal nu zelf uitspraak kunnen doen over een subjectief recht dat vroeger op grond van artikel 144 Gw. behoorde tot de exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter.¹⁸¹ Hiermee wordt de monopolie van de burgerlijke rechter inzake overheidsaansprakelijkheid doorbroken. De herstelvergoeding zal bijgevolg de efficiëntie van de rechtsgang en de transparantie voor de burger ten goede komen.¹⁸² Deze nieuwe bevoegdheid van de Raad van State heeft tot gevolg dat een 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 als gevolg van de onwettig bevonden beslissing heeft geleden.¹⁸³ De partij die een verzoekschrift tot herstel bij de Raad van State heeft ingediend, kan geen burgerlijke aansprakelijkheidsvordering meer instellen voor het herstel van hetzelfde

¹⁷⁹ Art. 73 wet met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *BS* 21 januari 2014, 8738.

¹⁸⁰ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 289, nr. 72.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*, 290, nr. 74.

¹⁸³ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 487, nr. 60.

nadeel.¹⁸⁴ Dit is de toepassing van het *electa-una via* principe. De betrokken partij zal moeten kiezen tussen de schadevergoeding tot herstel die wordt toegekend door de Raad van State of de burgerlijke aansprakelijkheidsvordering. Hetzelfde principe geldt ook indien de betrokkene kiest voor de burgerlijke aansprakelijkheidsvordering, dan kan er geen schadevergoeding tot herstel meer gevraagd worden bij de Raad van State.¹⁸⁵

Aan de Raad van State is dan wel de bevoegdheid gegeven om de benadeelde te vergoeden voor schade die hij lijdt ten gevolge van een onwettige bestuurshandeling, maar deze bevoegdheid is niet exclusief.¹⁸⁶ De benadeelde blijft dus de mogelijkheid behouden om na een annulatiearrest alsnog bij de burgerlijke rechter een schadevergoeding te vorderen.

De aansprakelijkheidsvordering vormt een accessorium van het annulatieberoep. Dit betekent dat de schadevergoeding tot herstel kan worden gevorderd door de verzoekende of tussenkomende partij die de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling heeft gevorderd met toepassing van artikel 14, §1 of §3 RvS-Wet.¹⁸⁷ De verzoeker wordt verplicht om steeds de vernietiging te vorderen. Er wordt aan de betrokken partijen de mogelijkheid gelaten om het arrest van de Raad van State over het verzoekschrift tot nietigverklaring af te wachten alvorens het verzoekschrift tot vergoeding te formuleren.¹⁸⁸ Het verzoekschrift moet ingediend worden uiterlijk zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid wordt vastgesteld.¹⁸⁹

5.2 Toepassingsgebied

40. De mogelijkheid tot het vorderen van een schadevergoeding tot herstel bestaat wanneer het gaat om de nietigverklaring van overheidsbeslissingen, bedoeld in artikel 14 § 1 of § 3 RvS-Wet.

Inzake het bereik van artikel 11*bis* RvS-Wet vroeg de Raad van State zich af waarom enkel de vaststelling van een onwettigheid in het raam van een beroep tot nietigverklaring van een akte, een reglement of een stilzwijgend afwijzende beslissing met toepassing van artikel 14 § 1 of § 3, van dezelfde wetten, aanleiding kan geven tot de toepassing ervan.¹⁹⁰ Ook een onwettigheid vastgesteld in een andere procedure voor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, zoals een beroep in volle rechtsmacht als vermeld in artikel 16 van de gecoördineerde wetten, kan een partij immers nadeel doen lijden dat zij vergoed wenst te zien.¹⁹¹ Volgens de Raad van State kan hierbij gedacht worden aan een vennootschap waaraan de overheid een aanzienlijke administratieve geldboete oplegt, welke boete, ook al wordt ze niet geïnd, het vertrouwen in deze vennootschap schokt en ze aan de rand van het faillissement brengt, maar waarvan de Raad van State later het bedrag verlaagt met toepassing van de nieuwe bevoegdheid die haar verleend wordt.¹⁹²

¹⁸⁴ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/1, 7-8.

¹⁸⁵ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 487, nr. 61.

¹⁸⁶ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/1, 6.

¹⁸⁷ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 290, nr. 76.

¹⁸⁸ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 487, nr. 61.

¹⁸⁹ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/1, 7-8.

¹⁹⁰ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/1, 7-8, nr. 7.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/1, 8, nr.7; E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 488, nr. 62.

5.3 Voorwaarden

41. De voorwaarden om aanspraak op schadevergoeding te verlenen, zijn dus de volgende:¹⁹³

1. de onwettigheid van de handeling;
2. een reeds berokkend, vaststaand en dadelijk nadeel;
3. oorzakelijk verband tussen de onwettigheid en de schade.

De onwettigheid van de handeling is de schadeverwekkende gebeurtenis. Dit maakt dat de controverse rond de eenheid of dualiteit van de begrippen van fout en bevoegdheidsoverschrijding verdwijnt uit de rechtspraak en de rechtsleer. 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.¹⁹⁴

De vereiste onwettigheid in artikel 11 bis RvS-wet hoeft geen fout in te houden en dient slechts vastgesteld te zijn.¹⁹⁵ De wet spreekt van een arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld en niet van een vernietigingsarrest.¹⁹⁶ De formulering is goed gekozen aangezien de bepaling ook van toepassing is op het geval waarbij verschillende beroepen tot de nietigverklaring van dezelfde handeling strekken en waarbij, eens de nietigverklaring in het als eerst onderzochte beroep is uitgesproken, de andere arresten oordelen dat er geen uitspraak over de andere beroepen gedaan moet worden, aangezien deze doelloos geworden zijn.¹⁹⁷ De bepaling is ook van toepassing op het geval waarbij de onwettigheid van een verordening incidenteel vastgesteld wordt met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.¹⁹⁸ Er zou geen reden zijn 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.¹⁹⁹

Volgens het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving moet er sprake zijn van een reeds berokkend, vaststaand en dadelijk nadeel.²⁰⁰ De schade dient zeker en vaststaand te zijn. Het moet al reed berokkend zijn. Dit laatste sluit de vergoeding van een toekomstige schade onmiddellijk uit.²⁰¹

Als de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid haar oorsprong vindt in een fout of vergissing, zoals het verstrekken van onjuiste informatie, begaan door de begunstigde van de handeling, 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.²⁰² Het is de taak van 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

¹⁹³ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/1, 6, nr. 3.1.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 6, nr. 3.2.

¹⁹⁵ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 291, nr. 82.

¹⁹⁶ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 488, nr. 64.

¹⁹⁷ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/1, 7, nr. 3.3.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/2, 6, 3.1.

²⁰¹ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 291, nr.82.

²⁰² Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/2, 6-7, nr. 3.2.

de administratie zich, voor de hoven en rechtbanken, kan keren tegen de begunstigde van de handeling waardoor ze misleid werd.²⁰³

De burgerlijke leer over oorzakelijk verband houdt in dat de fout de *conditio sine qua non* is voor het ontstaan van de schade.²⁰⁴ Er is een oorzakelijk verband tussen de fout en schade van zodra de schade niet zou ontstaan zijn zoals die zich heeft voorgedaan, zonder de fout. De causaliteitsleer hanteert een ruim causaliteitsbegrip: elke gebeurtenis zonder welke de schade, zoals die zich *in concreto* voordeed, zich niet zou hebben voorgedaan, wordt als oorzaak beschouwd.²⁰⁵ Anders gezegd: als de fout een noodzakelijke voorwaarde is voor de schade, is er causaliteit.²⁰⁶ Het is de feitenrechter die beoordeelt of de schade zonder die fout niet zou hebben plaatsgevonden, zoals die zich heeft voorgedaan. Indien de schade zich zou voordoen ongeacht die fout dan is er geen causaliteit.²⁰⁷ In geval van eigen fout van de benadeelde zal de causaliteit worden doorbroken en zal de benadeelde zelf de schade moeten dragen.²⁰⁸ Vaak is de schade niet enkel aan de fout te wijten, maar bovendien ook aan toevallige omstandigheden. Moest men die toevallige omstandigheden meerekenen, dan zou het slachtoffer geen volledige schadevergoeding meer krijgen.²⁰⁹ Om dit te voorkomen, geldt als regel: wie de fout heeft begaan, zal de volle schade vergoeden, ongeacht de overige oorzaken. Deze worden als gelijkwaardig beschouwd, zodat de fout op zichzelf als enige oorzaak kan gelden.²¹⁰ De zwaarte van de fouten, het aantal fouten, alsook hun relatieve belang in de totstandkoming van de schade, zijn irrelevant.²¹¹

De Raad van State heeft zich, weliswaar in een andere domein, reeds vaak uitgesproken over het oorzakelijk verband tussen nadeel en de bestreden beslissing.²¹² Dit aspect kwam ter sprake bij de beoordeling van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat destijds vereist was om te kunnen overgaan tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een aangevochten overheidshandeling.²¹³ Er moest een rechtstreeks oorzakelijke verband zijn tussen het nadeel en de bestreden beslissing. Het nadeel moest veroorzaakt zijn door die beslissing.²¹⁴ Het nadeel mocht niet het gevolg zijn van andere beslissingen, die niet het voorwerp uitmaken van de vordering tot schorsing. Het mocht evenmin voortvloeien uit een reeds bestaande feitelijke situatie. Het mocht niet het gevolg zijn van een mogelijk tussen te komen latere beslissing.²¹⁵

5.4 Schadevergoeding tot herstel: pecuniaire vergoeding

42. Het begrip herstelvergoeding komt reeds voor in artikel 11 RvS-wet. Deze wordt echter toegekend in een andere context aangezien ze geen onwettigheid veronderstelt van de handeling die aan de basis ligt van de schade, maar enkel een buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid.²¹⁶ De afdeling wetgeving van de Raad van State leidt uit het wetsvoorstel af dat het herstel uitsluitend de

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ S., STIJNS, *Leerboek Verbintenissenrecht. Boek 1 bis*, Brugge, die Keure, 2013, 108, nrs. 136-137.

²⁰⁵ Cass. 17 december 2009, C.09.0130.N, het burgerlijk oorzakelijkheidsbegrip.

²⁰⁶ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW*, 2014, 488, nr. 66.

²⁰⁷ D., DEKKERS, A., VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht*, deel III, Antwerpen, Intersentia, 2007, nrs. 254-255.

²⁰⁸ S., STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht. Boek 1bis*, Brugge, die Keure, 2013, 111, nr.143.

²⁰⁹ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 488, nr. 66.

²¹⁰ S., STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht. Boek 1bis*, Brugge, die Keure, 2013, 111.

²¹¹ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 488, nr. 66; D., DEKKERS, A., VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht*, deel III, Antwerpen, Intersentia, 2007, nrs. 254-255.

²¹² E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 489, nr.67.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ RvS 27 juni 2011, nr. 214.208, Leirens; RvS 21 februari 2011, nr. 211.390, Deckers.

²¹⁵ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 489, nr. 67; RvS 19 oktober 2010, nr. 208.200, Verhulst; RvS 29 juni 2010, nr. 206.084 Van Biervliet; RvS 29 maart 2010, nr. 202.470, Hendrickx.

²¹⁶ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 489, nr. 68.

vorm van een geldelijke vergoeding kan aannemen.²¹⁷ Daarbij valt op te merken dat de nietigverklaring van de onwettige handeling, die noodzakelijkerwijs uitgesproken wordt voor of gelijktijdig met het toekennen van de schadevergoeding tot herstel reeds een vorm van herstel *in natura* is, aangezien dit ertoe leidt dat de onwettige handeling uit de rechtsorde gewist wordt.²¹⁸ Het begrip schadevergoeding tot herstel mag dan wel geïnspireerd zijn op de herstelvergoeding uit artikel 11 RvS-wet, toch zijn er verschillen in bepaalde opzichten. Het karakter van het herstel van de schade wordt aldus benadrukt, eerder dan het begrip van de uitspraak naar billijkheid.²¹⁹ Toch moet de Raad van State bij de beoordeling van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel rekening houden met de omstandigheden van openbaar en particulier belang.²²⁰ Dit impliceert dat de Raad van State bij het oordelen over de al dan niet toekenning van een schadevergoeding tot herstel en bij de begroting ervan, rekening moet houden met zowel individuele belangen als, meer algemeen, met het openbaar belang.²²¹ Dit volgt logischerwijs uit het feit dat de Raad van State op dat moment aan subjectieve geschillenbeslechting doet en bijgevolg subjectieve rechten en belangen mee in rekening moet brengen.²²² Een tweede reden hiervoor is dat het de verzoeker is die in geval van nietigverklaring van de overheidsbeslissing, beslist of hij hiervoor een vergoeding vordert voor de Raad van State of voor de burgerlijke rechter.²²³ De overheid die de beslissing heeft genomen, is dus noodgedwongen gebonden door de keuze van de benadeelde, waardoor de Raad van State zeker met de belangen van de overheid rekening moet houden, gelet op het feit dat tegen zijn beslissingen geen hoger beroep of cassatievoorziening openstaat.²²⁴

43. De vergoeding hoeft de schade niet volledig te herstellen maar kan dus worden gematigd door de inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang. Zoals hierboven uiteengezet worden die beoordelingscriteria ontleend aan artikel 11 RvS-wet en de vergoeding ervan wordt niet naar billijkheid bepaald. De nieuwe rechtsfiguur wordt daarmee geduid als autonoom begrip, althans *in abstracto*.²²⁵ De rechtspraak zal hiervan de exacte contouren moeten vastleggen. Gelet op het aan de rechtzoekende aangereikte alternatief om te kiezen tussen de rechterlijke weg en toepassing van het nieuwe artikel 11 bis, is het weinig waarschijnlijk dat de door de Raad van State toegekende vergoeding aanzienlijk kleiner zal zijn dan de vergoeding die het resultaat zou zijn van de gewone rechtbanken want dit zou betekenen dat de rechtzoekenden hun verzoek tot schadevergoeding niet bij de Raad van State zullen indienen.²²⁶ Hierdoor dreigt evenwel het beoogde voordeel van de hervorming inzake proceseconomie en tijdswinst teniet te worden gedaan.²²⁷ Het valt af te wachten welke concrete invulling de Raad van State in zijn eerste arresten zal geven aan de schadevergoeding tot herstel. De Raad van State zal moeten beoordelen welke private en openbare belangen in aanmerking zullen worden genomen om de

²¹⁷ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/2, 8, nr.8.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/2, 8, nr.8.

²²⁰ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/1,7.

²²¹ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 99.

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/2, 8, nr. 8.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 290, nr.77.

schadevergoeding te matigen, zoals bijvoorbeeld budgettaire implicaties voor de overheid en de financiële toestand van de verzoeker.²²⁸

5.5 Electa una via

44. De wet bepaald dat eens de benadeelde een vordering heeft ingesteld bij de Raad van State dan wel bij de burgerlijke rechter, deze geen vordering meer kan instellen voor het herstel van hetzelfde nadeel bij de andere rechter.²²⁹ Dit is een toepassing van het adagium *electa una via non datur recursus ad alteram*.²³⁰ Zodra de benadeelde heeft gekozen, is deze rechter exclusief bevoegd.²³¹ Hieruit volgt dat eens de Raad van State of de burgerlijke rechter zich over het verzoek tot vergoeding heeft uitgesproken, de benadeelde achteraf geen nieuwe vordering bij de andere rechter kan instellen.²³² De afdeling wetgeving van de Raad van State meldt in haar advies dat de wettekst, een verzoeker die afstand heeft gedaan van zijn verzoek tot herstelvergoeding bij de Raad van State, verbiedt om zich nog te richten tot gewone hoven en rechtbanken, en vice versa.²³³

5.6 Procedureregeling

45. De toevoeging van artikel 11*bis* RvS-Wet in de opsomming van de bepalingen bedoeld in artikel 30 § 1 lid 1 RvS-wet heeft tot doel de Koning te machtigen bij een in ministerraad overlegd besluit de rechtspleging te bepalen die van toepassing is op het verzoek tot vergoeding.²³⁴ Er bestaat een koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de schadevergoeding tot herstel bedoeld in artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973.²³⁵

5.6.1 Verzoek tot schadevergoeding tot herstel: vereiste belang

46. Een verzoek tot schadevergoeding is dus niet meer enkel beperkt ingeval de Raad van State een akte, een reglement of een stilzwijgend afwijzende beslissing nietig verklaart, het is ook mogelijk voor alle schade die ontstaat door een in een arrest vastgestelde onwettigheid.²³⁶ Deze nuance werd ingevoerd om te vermijden dat bepaalde proceduremodaliteiten, in het bijzonder de bestuurlijke lus, zouden kunnen worden geïnterpreteerd alsof ze de partij die het nadeel heeft geleden door de onwettige akte, die uiteindelijk werd hersteld na de zogenaamde administratieve lus, de mogelijkheid zou ontzeggen om vergoed te worden voor haar nadeel.²³⁷

Wanneer een partij in de loop van de procedure haar belang verliest bij het verdwijnen van de handeling uit de rechtsorde, onder andere ten gevolge van een evolutie in haar persoonlijke situatie, betekent dit niet dat ze geen nadeel heeft geleden door 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

²²⁸ Ibid, p 291, nr. 79.

²²⁹ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 100.

²³⁰ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/2, 9, nr. 11.

²³¹ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 100.

²³² Ibid.

²³³ Wetsvoorstel met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat, 2012-13, 5-2233/2, 9, nr. 11.

²³⁴ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 491, nr. 73.

²³⁵ KB 25 april 2014 betreffende de schadevergoeding tot herstel bedoeld in artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973, *BS* 16 juni 2014.

²³⁶ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 490, nr.70.

²³⁷ Ibid.

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 onwettigheid als wordt beweerd dat aangehaalde onwettigheid een nadeel heeft veroorzaakt dat kan leiden tot een dergelijke vergoeding.²³⁸ Deze opvatting maakt dat de Raad van State moet afstappen van haar advies en rechtspraak waarin zij bepaalt dat er geen schadevergoeding kan toegekend worden aan een verzoeker die in de loop van de procedure zijn belang verliest om de vernietiging te vorderen. Zijn beroep wordt verworpen wegens gebrek aan belang zonder dat het arrest eventuele onwettigheid van de bestreden handeling vaststelt. Een voorbeeld hiervan is een ambtenaar die onrechtmatig een promotie wordt ontzegd en die tijdens de procedure gepensioneerd wordt.²³⁹ De Raad van State had eerder verschillende keren in haar arresten besloten dat een belang, die louter gericht is op gemakkelijker een financiële tegemoetkoming van de verwerende partij te kunnen eisen, niet volstaat om te doen blijken van het rechtens vereiste belang bij een annulatieberoep.²⁴⁰

47. Voor een in het verweer tussenkomende partij, die doorgaans de begunstigde van de bestreden handeling is en dus het hardst getroffen wordt door de nietigverklaring ervan, is het niet mogelijk om aan de Raad van State een schadevergoeding te vragen tot herstel van het nadeel dat zij ondervindt door de nietigverklaring van deze beslissing wegens een onwettigheid waarmee zijzelf meestal niets uitstaande heeft.²⁴¹ De tussenkomende partij heeft enkel de mogelijkheid om een verzoek tot schadevergoeding 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.²⁴²

5.6.2 Belangrijke procedurele aspecten

48. Er bestaat een beperkte ontvankelijkheidstermijn voor een verzoek tot herstelvergoeding bij de Raad van State, namelijk zestig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de onwettigheid werd vastgesteld.²⁴³ Indien de bestuurlijke lus van toepassing is op grond van artikel 38 RvS-Wet beginnen deze zestig dagen te lopen vanaf de kennisgeving van het arrest dat de beroepsprocedure afsluit.²⁴⁴ Eens deze termijn is verstreken, zal de benadeelde verplicht zijn zich met zijn rechtsvordering tot de burgerlijke rechter te wenden.²⁴⁵ Het betreft hier maximumtermijnen, de benadeelde mag echter ook een verzoek tot het verkrijgen van schadevergoeding tot herstel indienen vóór de kennisgeving van het arrest.

Artikel 11*bis* RvS-Wet heeft een termijn van orde bepaald waarbinnen de Raad van State uitspraak moet doen over het verzoek tot schadevergoeding, namelijk binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van het arrest. Met deze kennisgeving wordt de beroepsprocedure afgesloten.²⁴⁶

²³⁸ MvT bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-2013, 5-2233/1, 7-8.

²³⁹ Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 7, nr. 4.

²⁴⁰ E., BREWAEYS, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 490, nr. 70; RvS 29 maart 2012, nr. 218.728, Vlaamse Dierenartsenvereniging; RvS 7 december 2011, nr. 216.720, Attai; RvS 17 september 2009, nr. 196.166, Van Kildonck.

²⁴¹ Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 7, nr. 5.

²⁴² E., Brewaeys, "Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2", *NJW* 2014, 490, nr. 71.

²⁴³ J., Goossens, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 291, nr.83.

²⁴⁴ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 96.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 8, nr. 9.

Tegen een beslissing van de Raad van State over de schadevergoeding tot herstel is geen hoger beroep of cassatievoorziening mogelijk. De Raad van State is gebonden door eigen procedurele regels, die terug te vinden zijn in de RvS-Wet en in het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Procedurereglement – RvS).²⁴⁷ Uit de eigen aard van de procedureregels volgt dat het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing is op de Raad van State.²⁴⁸ Hoger beroep of cassatievoorziening is dus enkel mogelijk indien de RvS-Wet of het Procedurereglement dit zou toelaten. Bij attributieconflicten is er een mogelijkheid voor voorziening in cassatie.²⁴⁹ Aangezien hier geen sprake is van een verandering, is het dus niet mogelijk om een rechtsmiddel in te stellen tegen de beslissingen over de schadevergoeding tot herstel.

49. Bij het oordelen over de schadevergoeding tot herstel zal de Raad van State de mogelijkheid hebben om een deskundige aan te stellen.²⁵⁰

²⁴⁷ C., Mathieu, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 97.

²⁴⁸ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1281, nr.1172; Artikel 2 Gerechtelijk Wetboek.

²⁴⁹ Artikelen 33 t.e.m. 35 RvS-Wet.

²⁵⁰ Artikelen 20 e.v. Procedurereglement-RvS.

6 VERGELIJKING VAN DE SCHADEVERGOEDING OP GROND VAN ARTIKEL 1382 B.W. EN ARTIKEL 11BIS RVS-WET

50. De nieuwe regeling in artikel 11*bis* RvS-Wet voert een nieuwe aansprakelijkheidsgrond in die enkel bij de Raad van State kan worden ingeroepen. Het betreft een nieuwe, autonome rechtsfiguur, die de twee andere gronden voor overheidsaansprakelijkheid aanvult. Deze twee gronden zijn de klassieke onrechtmatige daad op grond van artikelen 1382 – 1386 BW en de in artikel 11 RvS-Wet genoemde billijke herstelvergoeding voor buitengewone schade naar aanleiding van rechtmatig overheidsoptreden. Hierboven is reeds een uitgebreide uiteenzetting gegeven over de bevoegdheden van de Raad van State inzake het vergoedingscontentieux. Maar dit neemt het belang niet weg om even dieper in te gaan op de gelijkenissen als de verschillen tussen de drie verschillende aansprakelijkheidsgronden.

6.1 Algemeen

51. Volgens de klassieke leer van de onrechtmatige daad is de burgerlijke rechter bevoegd voor het toekennen van schadevergoeding op grond van artikel 1382 e.v. BW. Hiervoor is vereist dat de overheid een fout begaat die schade berokkend aan een particulier. Bovendien moet er een oorzakelijk verband zijn tussen de fout en de schade.²⁵¹

52. De Raad van State kan op grond van artikel 11 RvS-Wet naar billijkheid en met inachtneming van omstandigheden van openbaar en particulier belang, een herstelvergoeding toekennen voor buitengewone schade. De schade moet veroorzaakt zijn door een rechtmatig overheidsoptreden. De Raad van State kan deze schadevergoeding enkel toekennen indien er geen ander rechtscollege bevoegd is en de overheid een verzoekschrift om vergoeding heeft afgewezen of gedurende zestig dagen verzuimd heeft daarop te beschikken.

53. Het nieuwe artikel 11*bis* RvS-Wet vormt een derde en laatste aansprakelijkheidsgrond voor de overheid. De Raad van State is bevoegd om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen in geval van een onwettige overheidsbeslissing. Er moet sprake zijn van een onwettigheid van de handeling die een nadeel berokkend aan een particulier. Ook hier moet er een oorzakelijk verband bestaan tussen de onwettigheid en het nadeel.²⁵²

6.2 Grondvoorwaarden

54. Eerst en vooral dient opgemerkt te worden dat er verschillen bestaan in de terminologie. De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State op grond van artikel 11*bis* RvS-Wet spreekt, in tegenstelling tot de klassieke aansprakelijkheidsgrond van artikel 1382 e.v. BW waarin fout wordt vermeld, van een onwettigheid. Dit maakt dat de controverse die bestaat in de rechtspraak rond de eenheid of dualiteit van de begrippen van fout en bevoegdheidsoverschrijding irrelevant worden.²⁵³ De overheid zal in principe de schade moeten vergoeden, zonder dat haar enige fout treft en zelfs als de onwettigheid voortvloeit uit omstandigheden waar de overheid niets mee te maken heeft.²⁵⁴ Dit leunt aan bij een soort van foutloze overheidsaansprakelijkheid, maar de Raad van State zal dit wel in rekening kunnen brengen bij de

²⁵¹ S., STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht. Boek 1bis*, Brugge, die Keure, 2013, 4-46-51.

²⁵² Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 6, nr. 3.1.

²⁵³ Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 6, nr. 3.2.

²⁵⁴ *Ibid.*

beoordeling van het oorzakelijk verband.²⁵⁵ Op die manier kan de Raad van State bepalen of de schade wel degelijk kan toegeschreven worden aan de onwettige handeling.²⁵⁶ De vraag naar de eenheid of dualiteit van de begrippen fout en bevoegdheidsoverschrijding heeft wel van belang bij de toekenning van schadevergoeding door de gewone hoven en rechtbanken. Op grond van artikel 1382 BW is er wel een fout vereist van de overheid om schadevergoeding te kunnen toekennen. In het verzoekschrift tot herstelvergoeding op grond van artikel 11 RvS-wet, is er geen onrechtmatigheid vereist, maar gaat het net om een rechtmatig optreden van de overheid dat leidt tot buitengewone schade.²⁵⁷

55. De drie aansprakelijkheidsgronden maken gebruik van aparte begrippen namelijk schade, nadeel en buitengewone schade. Uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State valt af te leiden dat de kenmerken van het geleden nadeel dat vereist is om toepassing te kunnen maken van artikel 11*bis* RvS-Wet gelijklopend is met het burgerrechtelijk schadebegrip. Een benadeelde kan op grond van artikel 11*bis* RvS-Wet een schadevergoeding tot herstel verkrijgen indien het nadeel reeds berokken, vaststaand en dadelijk is.²⁵⁸ Het burgerrechtelijk schade begrip vereist dat de benadeelde een persoonlijk en rechtmatig belang heeft bij het behoud van een voordeel, dat verloren is ten gevolge van de fout.²⁵⁹ Hierbij moet de geleden schade zeker en vaststaand zijn.²⁶⁰ De buitengewone schade die vergoed kan worden door de Raad van State op grond van artikel 11 RvS-wet werd in de parlementaire voorbereidingen gedefinieerd als volgt: '*elke abnormaal, uitzonderlijk nadeel, dat uit zijn aard of belang de ginder overtreft of de gewone opofferingen die leven in de maatschappij en het vredelievend behoud dezer maatschappij vergen*'.²⁶¹

56. Met betrekking tot het oorzakelijk verband kan gesteld worden dat de burgerrechtelijke leer inzake de causaliteit ook zijn toepassing zal vinden bij artikel 11*bis* RvS-Wet omdat er niets anders over omschreven is. De causaliteitsleer houdt in dat elke fout, zonder dewelke de schade zich niet zou hebben voorgedaan, zoals ze zich *in concreto* voordeed, als de oorzaak van de schade moet worden beschouwd. De fout is de *conditio sine qua non* voor het ontstaan van de schade.²⁶² Inzake de herstelvergoeding die verkregen kan worden op grond van artikel 11 RvS-Wet zal de benadeelde vergoeding verkrijgen indien er een oorzakelijk verband is tussen de buitengewone schade en het rechtmatig overheidsoptreden. De buitengewone schade moet rechtstreeks veroorzaakt zijn door de overheid, het mag niet te wijten zijn aan de benadeelde zelf.²⁶³ Een verschilpunt met het burgerrechtelijke oorzakelijk verband is dat hier enkel de buitengewone schade die rechtstreeks voortvloeit uit het rechtmatig overheidsoptreden wordt

²⁵⁵ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 94.

²⁵⁶ Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 6, nr. 3.2.

²⁵⁷ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 95; S., LUST, *Rechtsbescherming tegen de administratieve overheid: Inleiding in Gandaius*, Brugge, die Keure, 2010, 102, nr. 183.

²⁵⁸ Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 6, nr. 3.1.

²⁵⁹ S., STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht. Boek 1bis*, Brugge, die Keure, 2013, 101, nr. 128

²⁶⁰ *Ibid.*, 102, nr. 131.

²⁶¹ Instelling van een Raad van State, verzameling van parlementaire documenten en handelingen, Parl. St. Senaat 1939, p.231.

²⁶² S., STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht. Boek 1bis*, Brugge, die Keure, 2013, 108, nr. 136-138; P., VAN OMMESLAGHE, *Droit des obligations. Sources des obligations*, deel II, Brussel, Bruylant, 2010, 1560-1561, nr. 1095.

²⁶³ A., VAN OEVELEN, *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad in België. Preadvies uitgebracht voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Antwerpen, Kluwer, 184, 91-92, nr. 58.

vergoed.²⁶⁴ In tegenstelling tot het burgerlijk recht wordt in deze stelsel geen onrechtstreeks veroorzaakte schade of gevolgschade vergoed.

6.1 Vergoeding

57. Wat betreft de vergoeding zijn er belangrijke verschilpunten om op te merken. De burgerrechtelijke aansprakelijkheidsgrond 1382 e.v. BW geeft prioriteit aan een herstel *in natura*.²⁶⁵ In het geval dat dit niet mogelijk zou zijn of het onevenredige zware gevolgen met zich meebrengt voor de dader, kan er subsidiair geopteerd worden voor herstel bij equivalent.²⁶⁶ De benadeelde moet hierbij in de toestand worden geplaatst waarin hij zich zou bevinden, indien hij geen slachtoffer van een fout was geweest. De schadevergoeding dat toegekend wordt beoogt dus een integrale herstel van de schade.²⁶⁷

58. De schadevergoeding tot herstel op grond van artikel 11*bis* RvS-Wet betreft een pecuniaire vergoeding omdat het arrest waarin de onwettigheid wordt vastgesteld, reeds een herstel *in natura* inhoudt.²⁶⁸ Hierbij heeft de wetgever bepaald dat de Raad van State bij de beoordeling van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel rekening moet houden met omstandigheden van openbaar en particulier belang.

59. De herstelvergoeding die verkregen kan worden op grond van artikel 11 RvS-Wet wordt toegekend op grond van billijkheid. Ook hier betreft het een pecuniaire vergoeding.²⁶⁹

6.2 Termijnen

60. Wat betreft de termijnen zijn er enkele verschillen waar te nemen tussen de burgerlijke en administratieve procedure. De burgerlijke rechtsvordering tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid verjaart, volgens artikel 2262*bis* lid 2 BW., na vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.²⁷⁰ De vordering verjaart in ieder geval na twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het schadeverwekkend feit zich heeft voorgedaan.

61. Voor de vordering van een schadevergoeding tot herstel bestaat er een beperkte ontvankelijkheidstermijn. De termijn bedraagt zestig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van het arrest waarin de onwettigheid werd vastgesteld. Ook bij het toepassen van de bestuurlijke lus op grond van artikel 38 RvS-Wet beschikt de benadeelde over een termijn van zestig dagen, maar die zal ingaan na de kennisgeving van het arrest waarbij de beroepsprocedure wordt afgesloten. Indien deze termijnen verstreken zijn heeft de benadeelde nog steeds de mogelijkheid om zijn rechtsvordering in te stellen bij de burgerlijke rechter.

²⁶⁴ *Ibid.*, 92-93, nr. 59.

²⁶⁵ P., VAN OMMESLAGHE, *Droit des obligations. Sources des obligations*, deel II, Brussel, Bruylant, 2010, 1599-1601, nr. 1120.

²⁶⁶ P., WERY, *Droit des obligations. I: Théorie générale du contrat*, Brussel, Larcier, 2011, 574-575, nr. 602.

²⁶⁷ A., VAN OEVELEN, "Enkele recente ontwikkelingen inzake schade en schadebegroting", in P., TAELEMAN (ed.), *Aansprakelijkheid, aansprakelijkheidsverzekeringen en andere schadevergoedingssystemen. Post universitaire cyclus Willy Delva*, Mechelen, Kluwer, 2007, 343, nr.10.

²⁶⁸ Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 8, nr.8.

²⁶⁹ RvS 13 november 1975, nr. 17.273, Bossu.

²⁷⁰ T., VANSWEEVELT, "De verjaring van de buitencontractuele vordering", in H., VUYE, Y., LEMMENS (eds.), *Springlevend aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 303 en 319, nr. 15 en 35.

62. De termijn om rechtsvordering voor een herstelvergoeding op grond van artikel 11 RvS-Wet in te stellen bedraagt eveneens zestig dagen na de schriftelijke kennisgeving van de beslissing van de overheid tot afwijzing van het tot de overheid gerichte verzoekschrift.²⁷¹

63. In burgerlijke zaken moet de uitspraak in principe plaatsvinden binnen 1 maand na de sluiting van de debatten.²⁷² Voor de Raad van State bestaat er een termijn van orde. Zij moet uitspraak doen binnen de twaalf maanden na de indiening van het verzoek.²⁷³

6.3 Rechtsmiddelen

64. Inzake de aanwending van rechtsmiddelen bestaat er ook een contrast tussen de administratieve en burgerlijke procedure. Tegen een beslissing van de Raad van State over de schadevergoeding tot herstel is geen hoger beroep of cassatievoorziening mogelijk.²⁷⁴ Terwijl tegen een beslissing van de burgerlijke rechter zowel hoger beroep als cassatievoorziening kunnen worden ingesteld. Het niet kunnen aanwenden van een rechtsmiddel tegen een beslissing over schadevergoeding tot herstel volgt uit het feit dat de Raad van State gebonden is door eigen procedurele regels. Hieruit volgt dat het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing is op de Raad van State. Er is evenmin hoger beroep of cassatievoorziening mogelijk tegen een uitspraak van de Raad van State over de herstelvergoeding van artikel 11 RvS-Wet.

Dit maakt dat de uitspraak van de Raad van State over de schadevergoeding tot herstel definitief is voor beide partijen. Dit kan een nadeel vormen voor de partijen. De verzoeker kan van mening zijn dat de toegekende vergoeding te laag is of de veroordeelde partij zou de opgelegde vergoeding te hoog of onterecht kunnen vinden. Maar aangezien er tegen de beslissing van de Raad van State geen hoger beroep of cassatievoorziening mogelijk is, zullen de partijen zich moeten neerleggen bij de beslissing van de Raad van State.

De Raad van State heeft in tegenstelling tot de burgerlijke rechter geen ervaring met het begroten van vergoedingen die gericht zijn op het herstel van de schade ten gevolge van een fout.²⁷⁵ De partijen kunnen dus wel in beroep tegen een uitspraak van de burgerlijke rechter die gespecialiseerd zijn in het opleggen van schadevergoedingen, terwijl er geen beroep mogelijk is tegen een beslissing inzake vergoeding van de Raad van State die hier geen ervaring mee heeft. Een mogelijk gevolg hiervan kan zijn dat de partijen zullen opteren voor de burgerlijke rechter. Zo kunnen zij indien ze het nodig achten hoger beroep instellen.

65. Wel beschikt de Raad van State, net zoals de burgerlijke rechter, over de mogelijkheid om een deskundige aan te stellen bij de boordeling over de schadevergoeding tot herstel. Dit zou in bepaalde mate de onervarenheid van de Raad van State inzake het bepalen van de schadevergoeding kunnen wegnemen.

²⁷¹ Artikel 4 §1, eerste lid Procedurereglement- RvS.

²⁷² Art. 770 §1 Ger.W.

²⁷³ Adv. RvS 53.933/AV Bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staats hervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 8, nr.9.

²⁷⁴ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 292, nr. 85.

²⁷⁵ H., BOCKEN, "De kers op de taart? De herziening van artikel 144 van de Grondwet en de Raad van State", *TPR* 2012, afl. 1, 12 en 22, nr. 3 en 13.

7 VOOR- EN NADELEN ARTIKEL 11BIS RVS-WET

66. Zoals voorafgaandelijk besproken werd kan de Raad van State ingevolge de hervormingswet van 1 juli 2014 eveneens schadevergoeding tot herstel toekennen op grond van 11bis RvS-wet. Met de nieuwe bevoegdheid van de Raad van State sneuvelt het traditionele monopolie van de burgerlijke rechter inzake overheidsaansprakelijkheid en kan de burger nu kiezen tussen een rechtsgang bij de burgerlijke of de administratieve rechter.²⁷⁶ Het doel van de uitbereiding van de bevoegdheden van de Raad van State tot de burgerrechtelijke gevolgen van zijn beslissingen is het vermijden van de dubbele rechtsgang en om op die manier aan tijdswinst en proceseconomie²⁷⁷ te doen. Door de Raad van State de mogelijkheid te geven om een vergoeding toe te kennen wilt de wetgever ook de definitieve geschillenbeslechting²⁷⁸ bewerkstelligen. Aan de hand van een analyse naar de voor- en nadelen van de nieuwe herstelbevoegdheid van de Raad van State is het mogelijk om na te zien of de wetgever hierbij het doel dat hij beoogde heeft kunnen bereiken.

67. De voordelen die ervoor kunnen zorgen dat de nieuwe herstellvordering een echt succes zal worden is dat er geen afzonderlijk procedures meer nodig zijn om vergoeding te krijgen, en dat de procedure relatief snel moet worden afgehandeld.²⁷⁹

De dubbele rechtsgang volgt uit het onderscheid tussen subjectief en objectief contentieux dat bepaald wordt in de artikelen 144-145 en 146 van de Grondwet. De beoordeling van het subjectief of het objectief karakter van het contentieux gebeurt door het vaststellen van het werkelijk voorwerp van de vordering.²⁸⁰ Volgens advocaat-generaal HUBERLANT dient onder het *werkelijk* voorwerp het volgende te worden verstaan: "*L'objet véritable d'un recours c'est l'objet qu'il faut lui attribuer au regard des règles fondamentales de compétences établies par les articles 92 et 93 de la constitution. Déterminer l'objet véritable d'une requête adressée au Conseil d'état ce n'est pas interpréter celle-ci en vue de substituer le cas échéant la 'volonté réelle' du requérant à sa 'volonté déclarée', c'est qualifier l'objet de la requête par rapport aux règles fondamentales de compétence fixées par la constitution.*"²⁸¹ Wat het rechtstreeks karakter van het voorwerp van de vordering betreft, wordt enkel rekening gehouden met de subjectieve rechten die de burger ten gronde opwerpt. Volgens vaste cassatierechtspraak is het onrechtstreeks of bijkomend gevolg van de vernietigingsbeslissing van de Raad van State op de uitoefening van een subjectief recht niet voldoende om de rechtsmacht van de Raad van State uit te sluiten.²⁸²

Het gevolg van het onderscheid tussen het objectief en subjectief contentieux was dat de Raad van State een overheidshandeling enkel nietig kon verklaren en geen schadevergoeding mocht toekennen. Bijgevolg moest de partij die een annulatiearrest verkreeg van de Raad van State, zich op grond van artikel 1382 e.v. BW wenden tot de burgerlijke rechter om een schadevergoeding te verkrijgen. Sinds de herziening van artikel 144 Gw. kan de wetgever de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen. De

²⁷⁶ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 277, nr. 13.

²⁷⁷ MvT bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl.St. Senaat 2012-2013, 5-2233/1, 6.

²⁷⁸ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 277, nr. 12.

²⁷⁹ S., LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State?", *RAGB* 2013/17, 1216, nr. 8.

²⁸⁰ H., DUMONT, "Les fondements du contentieux administratifs revisités: quel juge pour quelle illégalité et pour quelle faute?" in H. DUMONT, P. JADOUL en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La protectionjuridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Brugge, die Keure, 2005, 27-28.

²⁸¹ J., GOOSSENS, J., MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK* 2012, 84, nr.26; Cass. 10 april 1987, *Pas.* 1987, I, 950; Cass. 15 oktober 1993, *Arr. Cass.* I, 841.

²⁸² J., GOOSSENS, J., MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK* 2012, 84, nr.26

wetgever heeft hiervan toepassing gemaakt door de invoeging van artikel 11*bis* RvS-Wet. De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State heeft tot gevolg dat de partij die een onwettigheid heeft laten vaststellen, kan vermijden dat de zaak vervolgens bij een burgerlijke rechterbank aanhangig moet worden gemaakt om een vergoeding te krijgen voor het nadeel dat ze als gevolg van de onwettig bevonden akte heeft geleden. Het doel dat beoogt werd bij deze regeling is tijdwinst en proceseconomie. In tegenstelling tot de burgerlijke rechter die zich nog moet inwerken in het dossier, is de Raad van State reeds vertrouwd met de zaak omdat ze die al behandelt heeft. De vraag die hierbij rijst is of de invoering van de nieuwe bevoegdheid van de Raad van State inderdaad doeltreffend en noodzakelijk is om zowel in tijd als in kosten te besparen. Het antwoord hierop zal negatief zijn omdat zoals ook ANDERSEN terecht stelt ligt de oplossing voor tijd- en kostenbesparing niet in het invoeren van een allesomvattende procedure voor de Raad van State, maar wel in het voorzien van voldoende middelen voor zowel de Raad van State als de rechterlijke macht om rechtsachterstand te voorkomen.²⁸³

Het wegvallen van de dubbele rechtsgang is een voordeel dat gekoppeld is aan de nieuwe bevoegdheid van de Raad van State omdat het niet meer nodig is een aparte procedure in te leiden bij de burgerlijke rechtbank om schadevergoeding te bekomen. Het wegvallen van de noodzaak om een tweede procedure in te stellen tot het bekomen van een schadevergoeding, doelt inderdaad op tijdwinst en proceseconomische voordelen. Dat een benadeelde zowel aan tijdwinst als aan kostenbesparing kan doen door de vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de Raad van State is duidelijk, maar dit alleen zal niet voldoende zijn. Eén alomvattende procedure voor de Raad van State zal zeker niet opwegen tegen de rechtsachterstand dat een groot probleem vormt binnen de Belgische rechtsorde. Daarnaast blijft de burgerlijke rechter parallel bevoegd voor het toekennen van schadevergoeding voor een, door de Raad van State vastgestelde onwettigheid. Een benadeelde kan nog steeds zelf bepalen om zijn vordering tot schadevergoeding te richten tot de burgerlijke rechter. Aangezien de Raad van State met betrekking tot het vergoeden van schade weinig ervaring heeft, zal de benadeelde ook eerder opteren om de burgerlijke rechter aan te spreken aangezien hij over meer ervaring en specialisatie beschikt.

68. De nadelen die gekoppeld zijn aan de nieuwe herstelbevoegdheid zijn dan weer het ontbreken van een tweede aanleg, en het ontbreken van de garantie op een integrale schadevergoeding.²⁸⁴ In tegenstelling tot de beslissing van burgerlijke rechter is er geen hoger beroep of cassatievoorziening mogelijk tegen een beslissing door de Raad van State over de schadevergoeding tot herstel. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Raad van State door eigen autonome procedure regels is gebonden. De administratieve rechtspleging heeft een autonoom bestaan en staat los van de rechtspleging en procedure beschreven in het Gerechtelijk Wetboek.²⁸⁵ Het instellen van een rechtsmiddel tegen de beslissing van de Raad van State over de schadevergoeding tot herstel zou enkel mogelijk zijn, indien de RvS-wet of het Procedurereglement een bepaling zou bevatten die dit toelaat.²⁸⁶ De RvS-wet bepaalt dat enkel bij attributieconflicten een voorziening in cassatie mogelijk is.²⁸⁷ Tegen de beslissing van de burgerlijke rechter over de toekenning van een schadevergoeding op grond van artikel 1382 e.v. BW, is wel hoger beroep en voorziening in cassatie mogelijk.

²⁸³ R. ANDERSEN, "Monisme ou dualisme juridictionnels. Un vrai ou un faux dilemme?", in W., PINTENS, A., ALEN, E., DIRIX, P., SENAËVE, *Vigilantibus ius scriptum. Feestbundel voor Hugo Vandenberghe*, die Keure, 2007, 21.

²⁸⁴ S., LUST, "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State?", *RAGB* 2013/17, 1216, nr. 8.

²⁸⁵ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME, J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1281, nr. 1172; Art. 2 Ger. W.

²⁸⁶ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg.50, 98.

²⁸⁷ Artikelen 33 t.e.m. 35 RvS-wet

69. Het ontbreken van de garantie voor een integrale schadevergoeding vormt op zijn beurt een groot nadeel met betrekking tot de nieuwe herstelbevoegdheid van de Raad van State. De schadevergoeding die toegekend kan worden door de Raad van State zal steeds een geldelijke vergoeding zijn. Het arrest waarin de Raad van State de onwettigheid vastlegt vormt reeds een herstel in natura. Bij de begroting van de schadevergoeding moet de Raad van State rekening houden met de omstandigheden van openbaar en particulier belang. Zowel bij het toekennen van de schadevergoeding als bij de begroting ervan moet de Raad van State rekening houden met zowel individuele belangen als met het openbaar belang.²⁸⁸ De schadevergoeding toegekend op grond van artikel 1382 e.v. BW beoogt een integrale herstel van de schade. Dit betekent dat de benadeelde in de toestand moet worden geplaatst waarin hij zich zou hebben bevonden, indien er geen fout was geweest. Het burgerlijk herstel geeft eerst voorrang aan herstel in natura en in subsidiair rangorde aan herstel bij equivalent.²⁸⁹

70. Wat betreft de nadelen van de nieuwe herstelbevoegdheid kan vastgesteld worden dat het ontbreken van een tweede aanleg en het ontbreken van de garantie op een integrale schadevergoeding als grote tekortkomingen zal ervaren worden door de benadeelden. Het ongewone aan deze situatie is dat de verzoekende partij niet in beroep kan gaan tegen de beslissing van de Raad van State, die geen ervaring heeft in het toekennen van schadevergoeding, terwijl dat wel kan bij de beslissing van de burgerlijke rechter, die wel gespecialiseerd is in het toekennen van schadevergoeding op grond van artikel 1382 e.v. BW.²⁹⁰ De benadeelde zal opteren om zijn vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de burgerlijke rechter aangezien de rechter meer ervaring heeft en de benadeelde de mogelijkheid behoudt om gebruik te maken van een tweede aanleg.

Een dubbele aanleg is een waarborg voor een goede, kwalitatieve rechtsbedeling, aangezien vergissingen en onjuistheden in een rechterlijke oordeel kan worden getoetst door een andere rechter. Bijgevolg draagt dit ook bij tot rechtseenheid. Het zorgt ervoor dat de rechtzoekende zijn vertrouwen in de rechtsbedeling kan versterken.²⁹¹ Maar het ontbreken van een tweede aanleg, hoger beroep en voorziening in cassatie tegen de beslissingen van de Raad van State inzake de herstelvergoeding, kan tot gevolg hebben dat er geen eenheid meer zal zijn in de rechtspraak. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of dit ertoe zal leiden dat er een afwijkend administratief aansprakelijkheidsrecht zal ontstaan. De afdeling wetgeving van de Raad van State stelt in haar advies dat vermits de rechtzoekende een keuze kan maken tussen de rechterlijke weg en de toepassing van het nieuwe artikel 11*bis* RvS-wet, het weinig waarschijnlijk is dat de door de Raad van State toegekende vergoeding aanzienlijk kleiner zal zijn dan de vergoeding die het resultaat zou zijn van de rechtspraak van de burgerlijke rechter want dit zou betekenen dat de rechtzoekende hun verzoek tot schadevergoeding niet bij de Raad van State zullen indienen.²⁹² De Raad van State kan door het bepalen van te lage of te hoge schadevergoedingen een afwijkend administratief aansprakelijkheidsrecht creëren. Indien de Raad van State lagere schadevergoedingen zou toekennen kan dit ertoe leiden dat de benadeelde de burgerlijke rechter zal verkiezen. De Raad van State kan ook voor te hoge schadevergoedingen opteren maar ook dit zal de

²⁸⁸ Adv.RvS 53.933/AV bij het wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 8, nr. 8.

²⁸⁹ S., STIJNS, *Leerboek Verbintenissenrecht. Boek Ibis*, Brugge, die Keure, 2013, 100, nr. 126

²⁹⁰ H., BOCKEN, "Beter een vogel in de hand dan tien in de lucht? De wijziging van art. 144 Grondwet en de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen.", TOO 2014, afl. 4, 22, nr. 13.

²⁹¹ J., GOOSSENS, J., MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", CDPK 2012, 95, nr.56.

²⁹² Adv.RvS 53.933/AV bij het wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 8, nr. 8.

kwaliteit van de rechtspraak aantasten, omdat in dergelijk geval geen eenheid meer zal bestaan binnen de rechtspraak. Om dit te voorkomen zal de Raad van State zich bij het toekennen van schadevergoedingen voor schade veroorzaakt door onrechtmatige overheidsoptreden laten inspireren door de burgerlijke rechter. Met betrekking tot de vergoeding die de Raad van State kan toekennen bij onrechtmatig overheidsoptreden spreekt de parlementaire voorbereidingen over een autonoom begrip.²⁹³ De Raad van State moet immers bij het toekennen van de schadevergoeding tot herstel rekening houden met de omstandigheden van openbaar en particulier belang. De bedoeling van deze bijkomende beoordelingsgrond is dat de Raad van State door omstandigheden van openbaar en particulier belang in rekening te brengen, de vergoedingsverplichting van de overheid kan temperen.²⁹⁴ Ook dit vormt een nadeel van de nieuwe herstelbevoegdheid van de Raad van State en kan tot gevolg hebben dat de nieuwe bevoegdheid geen succes zal zijn.

²⁹³ Wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 2233/1, 7.

²⁹⁴ C., MATHIEU, "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, Jg. 50, 104.

8 BEKNOPTE RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSE

71. Een rechtsvergelijkende analyse inzake de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen, is van belang omdat België een gemeenschappelijke geschiedenis deelt met zijn buurlanden Nederland en Frankrijk. De Belgische provincies behoorden gedurende twintig jaar bij Frankrijk (1795-1814) en vervolgens gedurende vijftien jaar bij het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830). Dit maakt dat het Belgisch recht zowel invloeden heeft van het Frans als het Nederlands recht.

72. Alvorens over te gaan tot de weergave van een beknopt rechtsvergelijkend overzicht met de buurlanden lijkt het verstandig om even stil te staan bij de begrippen jurisdictioneel monisme en jurisdictioneel dualisme. Het jurisdictioneel monisme betekent dat de beslechting van burgerlijke en administratieve geschillen aan eenzelfde staatsmacht wordt toegewezen, namelijk de rechterlijke macht. Hierdoor bezit de rechterlijke macht het monopolie inzake de gerechtelijke geschillenbeslechting, ongeacht de hoedanigheid van de partijen of het voorwerp van het geding. Terwijl bij het jurisdictioneel dualisme de twee soorten geschillen elk tot een apart staatsmacht behoort nl. de rechterlijke en uitvoerende macht.²⁹⁵

73. In Frankrijk heeft men een traditioneel relatief zuiver dualistisch systeem met een strenge scheiding tussen de burgerlijke en de administratieve rechtsgang. Het Franse principe van de *séparation des autorités administratives et judiciaires* vormt een specifieke toepassing van de leer van de scheiding der machten en heeft betrekking op de rechtsmachtverdeling tussen de administratieve en de burgerlijke rechter.²⁹⁶ Deze strikte scheiding tussen de burgerlijke en de administratieve rechtspraak houdt in dat de administratieve rechter exclusief bevoegd is voor bestuursgeschillen waarin de overheid deelneemt aan de uitoefening van de openbare macht. De burgerlijke rechter is bijgevolg niet bevoegd voor administratieve geschillen.²⁹⁷ De strikte scheiding tussen de burgerlijke en administratieve rechtbanken heeft als gevolg dat de administratieve rechter in beginsel het monopolie heeft inzake geschillen met het bestuur, inclusief het schadevergoedingscontentieux.²⁹⁸ Frankrijk kent een strikte scheiding tussen civiele en administratieve aansprakelijkheidsrecht. De twee materieelrechtelijke aansprakelijkheidsregelingen bestaan naast elkaar. Eén hiervan is terug te vinden in de Franse Code Civil en een ander voor instellingen van publiek recht. Beide systemen worden door verschillende rechtbanken toegepast, het eerste door de gewone rechtbanken, met de Cour de Cassation bovenaan, het tweede door administratieve rechtbanken, met aan de top de Conseil d'Etat. Er is dus een strikte onderscheid tussen het privaat- en publiekrecht.²⁹⁹

In Frankrijk werd het jurisdictioneel dualisme lange tijd als dogma aangezien. Maar de strikte scheiding tussen burgerlijke en administratieve rechtsmacht wordt al enige tijd in vraag gesteld. Het strikt jurisdictioneel dualisme begint duidelijke barsten te vertonen.³⁰⁰ De *Tribunal des Conflicts* heeft de strikte scheiding tussen burgerlijke en administratieve rechters in twee belangrijke arresten sterk genuanceerd.

²⁹⁵ P., VAN ORSHOVEN, "Administratieve rechtbanken? Ja en Neen. Pleidooi voor een jurisdictioneel monisme", *RW* 1994-95, 897-908.

²⁹⁶ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 284, nr. 48.

²⁹⁷ J.B., AUBY, "Administrative law in France", in R.J.G.H, SEERDEN (ed.), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Antwerp- Oxford, Intersentia, 2007, 59-90.

²⁹⁸ C., BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 84-492-493, nrs. 155 en 1116.

²⁹⁹ W., VAN GERVEN, "Overheidsaansprakelijkheid, rechtsvergelijkend en Europees: pleidooi voor een praktijkgerichte wetenschap en een wetenschapstoegankelijke praktijk", *TPR* 2000, 1059, nr. 26.

³⁰⁰ F., BURDEAU, "Les crises du principe de dualité et juridictions", *RFDA* 1990, 724-733.

De *Tribunal des Conflicts* oordeelde in het *Septfond*- arrest³⁰¹ dat de burgerlijk rechter enkel bevoegd kan zijn voor de interpretatie van reglementaire bestuurshandelingen. Met betrekking tot individuele bestuurshandelingen is de burgerlijke rechter noch bevoegd voor interpretatie noch bevoegd om de wettigheid ervan te toetsen. In dergelijk geval is de burgerlijke rechter dan ook in beginsel verplicht de voor hem liggende zaak te schorsen en een prejudiciële vraag te stellen aan de administratieve rechter. Een tweede arrest van de *Tribunal des Conflicts* die de strikte scheiding tussen de burgerlijke en administratieve rechtsmacht nuanceert is de *SCEA du Chéneau* – arrest.³⁰² Dit arrest maakt het mogelijk dat de burgerlijke rechter zonder een prejudiciële vraag te stellen aan de administratieve rechter hetzij de wettigheid van een administratieve rechtshandeling na te gaan in het kader van het Unierecht of zelf een prejudiciële vraag te stellen aan het Europese Hof van Justitie, hetzij te oordelen over de wettigheid van een administratieve rechtshandeling indien er een *contestation sérieuse* is van de wettigheid en het duidelijk is dat de burgerlijke rechter in het licht van vaste rechtspraak het geschil kan beslechten.³⁰³

In vergelijking met het rechtssysteem in België zijn er aanzienlijke gemeenschappelijke kenmerken met het Franse model, maar ook een aantal verschilpunten. Eerst en vooral kan vastgesteld worden dat er in beide landen sprake is van een dualistisch rechtssysteem waarbij geschillenbeslechting gebeurt door enerzijds de burgerlijke rechters en anderzijds de administratieve rechters. Het is echter zo dat er in Frankrijk een strengere invulling wordt gegeven aan het jurisdictioneel dualisme dan in België. In tegenstelling tot de Belgische administratieve rechter, is de Franse administratieve rechter steeds bevoegd geweest inzake vergoedingscontentieux waarbij de overheid betrokken is. De Franse administratieve rechter is in beginsel exclusief bevoegd inzake geschillen met het bestuur. Terwijl de administratieve rechter tot voor kort geen bevoegdheid had om uitspraak te doen over een vordering tot schadevergoeding. Daarbij kan nog geconstateerd worden dat in Frankrijk de strikte scheiding tussen burgerlijke en de administratieve rechtsgang afneemt, doordat de burgerlijke rechter enkele bevoegdheden krijgt met betrekking tot bestuursgeschillen. Terwijl er in België een omgekeerde tendens is en de bestuursrechter eerder aan meer definitieve geschillenbeslechting kan doen door bijvoorbeeld na het vaststellen van de onwettigheid eveneens de geleden schade door de benadeelde te vergoeden.

74. Ook in Nederland was er oorspronkelijk sprake van een jurisdictioneel dualisme, maar dat is geleidelijk aan geëvolueerd naar een 'onafgewerkte' monisme. Er zijn in Nederland verschillende administratieve rechtscolleges in het leven geroepen om uitspraak te doen over geschillen tussen administratieve rechtsonderhorigen en het bestuur. Reeds in 1994 is er een eerste stap geweest richting monisme. Hierbij werden verschillende administratieve rechtscolleges opgeheven en hun bevoegdheden werden overgeheveld naar de burgerlijke rechtbanken.³⁰⁴ Een volgende stap naar het monisme toe is de verdere integratie van de bestuursrechtspraak in de rechterlijke macht. Hierbij werd voorgesteld om de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om te zetten in een sector bestuursrecht bij de

³⁰¹ Tribunal des Conflicts 16 juni 1923, 498.

³⁰² Tribunal des Conflicts 17 oktober 2011, *RFDA* 2012, 129-135, noot SEILLER.

³⁰³ J., GOOSSENS, "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 284, nr. 50.

³⁰⁴ TH.G.M., SIMONS, *Ontwikkelingen in de beslechting van bestuursrechtelijke geschillen in Nederland*, Preadvies VVSRBN, Zwolle, Tjeenk Willink, 1990, 47.

gerechtshoven en een bestuurskamer in te stellen bij de Hoge Raad.³⁰⁵ Deze vooropgestelde hervorming is evenwel nog niet doorgevoerd.³⁰⁶

Met betrekking tot het schadevergoedingscontentieux kan worden opgemerkt dat in Nederland de bestuursrechter, op grond van artikel 8:73 Algemene wet bestuursrecht³⁰⁷, bevoegd is om schadevergoeding op te leggen aan een overheidsorgaan. In principe is het dan niet meer mogelijk om schadevergoeding van de burgerlijke rechter te verkrijgen. Indien de benadeelde schade lijdt door een onrechtmatige overheidshandeling dan is die niet verplicht om naast de vernietiging tevens een veroordeling tot schadevergoeding te vragen aan de administratieve rechter.³⁰⁸ Dit is vergelijkbaar met de huidige regeling in België. De Raad van State is bevoegd op grond van artikel 11*bis* RvS-Wet om zelf schadevergoeding op te leggen indien er sprake is van een onwettigheid. Maar de benadeelde kan zich na de vaststelling van een onwettigheid wenden tot de burgerlijke rechter om schadevergoeding te bekomen. De burgerlijke rechter zal de uitspraak van de administratieve rechter over de onwettigheid moeten respecteren.

Indien de Nederlandse bestuursrechter de omvang van de schadevergoeding bij haar uitspraak niet of niet volledig kan vaststellen, bepaalt zij in haar uitspraak dat ter voorbereiding van een nadere uitspraak daarover het onderzoek wordt heropend.³⁰⁹ De rechtbank bepaalt daarbij op welke wijze het onderzoek wordt voortgezet.³¹⁰ Dit kan in bepaalde mate vergeleken worden met de mogelijkheid die de Belgische Raad van State heeft om een deskundige aan te stellen bij het beoordelen van het bedrag van de schadevergoeding.

75. In elk van de drie landen constateren we dat er een tendens is om de twee soorten geschillenbeslechting samen te brengen bij één rechter. Elk land geeft haar eigen invulling aan de tendens om naar een meer monistisch systeem te evolueren. Zowel in Frankrijk als in Nederland kan met betrekking tot het vergoedingscontentieux worden vastgesteld dat de bestuursrechters reeds de bevoegdheid hadden om schadevergoeding aan een overheid op te leggen, terwijl om dit mogelijk te maken in België eerst een grondwetsherziening voor nodig is geweest.

³⁰⁵ P., DE HAAN, "Compromisvoorstel integratie rechterlijke macht – Naar een verdeling van de hogere bestuursrechtspraak over de gerechtshoven", *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2005, 219.

³⁰⁶ Discussienota over de derde fase van de gerechtelijke herziening van de rechterlijke organisatie, Ministerie van Justitie, 18 mei 2001, 91, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2001/05/18/discussienota-derde-fase-hro-keuzen-voor-de- bestuursrecht.html>

³⁰⁷ Wet 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht

³⁰⁸ J., GOOSSENS, J., MOLLIN, "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK* 2012, 92, 48.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ Artikel 8:73, 2 Algemene wet bestuursrecht.

9 EIGEN REFLECTIE

76. De zesde staathervorming waarbij artikel 144 van de Grondwet werd herzien, heeft het mogelijk gemaakt dat de wetgever de administratieve rechter de bevoegdheid kan verlenen om zich uit te spreken over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen. De wetgever heeft niet gearzeld en heeft met de wet van 6 januari 2014 de nieuwe bevoegdheid van de Raad van State geïntroduceerd. De Raad van State kan een schadevergoeding tot herstel toekennen aan een door een onwettigheid benadeelde burger. De burger beschikt over een termijn van zestig dagen nadat hem van het vernietigingsarrest kennis is gegeven om een verzoek tot schadevergoeding in te dienen bij de Raad van State. De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State is niet exclusief waardoor de benadeelde de keuze behoudt om zijn vordering tot herstel in te stellen bij ofwel de burgerlijke rechter of de Raad van State. De benadeelde zal zelf bepalen of hij in kader van een vernietigingsberoep verder zal procederen om alsnog een schadevergoeding te verkrijgen en bij welke rechter hij dit zal vragen. In de wetgeving is het principe van de *electa una via* ingeschreven; dit maakt dat de benadeelde de keuze heeft om zich ofwel te wenden tot de Raad van State ofwel tot de burgerlijke rechter. Hieruit volgt dat de benadeelde een afweging zal moeten maken tussen de twee verschillende mogelijkheden die voor hem openstaan.

77. De vraag die mij hierbij opkomt is of een benadeelde wel de keuze zal maken om zijn vordering tot schadevergoeding in te dienen bij de Raad van State, aangezien de benadeelde nog steeds de mogelijkheid behoudt om dit te doen bij de gewone hoven en rechtbanken. Waarom zou een benadeelde niet kiezen voor de Raad van State? Dit is een vraag waarbij men de nadelen en voordelen van de nieuwe bevoegdheid van de Raad van State moet afwegen aan de bevoegdheid van de burgerlijke rechter.

Reeds in het Vlinderakkoord werd het doel van de invoering van de nieuwe bevoegdheid aangehaald nl. tijdswinst en proceseconomie. Het is uiteraard zo dat de Raad van State de zaak al behandeld heeft en reeds een vernietigingsarrest heeft uitgesproken. De Raad van State moet uiterlijk binnen het jaar uitspraak doen over het verzoek tot herstelvergoeding en dit met in achtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang. Dit zijn positieve kenmerken van de nieuwe bevoegdheid van de Raad van State. Maar de benadeelde moet zich realiseren dat tegen de uitspraak van de Raad van State inzake de herstelvergoeding geen hoger beroep of cassatieberoep mogelijk is. Dit vormt een groot nadeel omdat de benadeelde zich na de eerste aanleg nog altijd kan wenden tot hoger beroep of cassatie, indien hij ervoor opteert om zijn vordering in te dienen bij de burgerlijke rechter.

Zoals BOCKEN³¹¹ eveneens stelt kan ik mij vinden in de verdediging dat een benadeelde met een grote onzekerheid zal kampen indien die hij zijn vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State zal indienen. Aangezien dat de Raad van State nog nooit eerder schadevergoeding heeft toegekend, zal de benadeelde hoogstwaarschijnlijk het zekere voor het onzekere nemen en zijn vordering tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter indienen. Het is de vraag hoe de rechtspraak van de Raad van State zich zal ontwikkelen op vlak van het vergoedingscontentieux. Aangezien er tot heden nog geen toepassing is gemaakt van artikel 11*bis* RvS-Wet, blijft het afwachten naar de effectieve invulling die de Raad van State zal geven aan de nieuwe bevoegdheid. Naar mijn inzien zal het een tijdje afwachten zijn omdat een benadeelde niet snel zal opteren om een schadeclaim in te dienen bij de Raad van State. Het is en blijft een onbekend domein voor de rechtzoekenden. Het lijkt mij hoogstwaarschijnlijk dat de Raad van State niet al te willekeurig tewerk zal gaan bij het bepalen

³¹¹ H., BOCKEN, "Beter een vogel in de hand dan tien in de lucht? De wijziging van artikel 144 Grondwet en de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen?", TOO 2014, Afl. 4, 437-439, nrs 19-20.

van de schadevergoeding.³¹² Hierbij zou de Raad van State het best rekening houden met de principes die de burgerlijke rechter heeft ontwikkeld bij de toepassing van artikel 1382 BW. De Raad van State zal willen vermijden dat de benadeelde, door uiteenlopende rechtspraak op vlak van het vergoedingscontentieux, de voorkeur zou geven aan de burgerlijke rechter. Nog een belangrijk aspect om hierbij op te merken is dat door het ontbreken van een cassatietoezicht bij de Raad van State er inderdaad een verschil kan ontstaan tussen de rechtspraak van de burgerlijke en die van de administratieve rechter. De Raad van State gaat willen vermijden dat de schadevergoeding die verkregen kan worden bij de burgerlijke rechter voordeliger zou zijn dan de herstelvergoeding die door de Raad van State zelf toegekend gaat worden. Daarnaast stipt ANDERSEN³¹³ aan dat de tijdwinst teniet kan gaan door de eventuele achterstand van de Raad van State en de rechterlijke macht. Indien de Raad van State door de nieuwe herstelbevoegdheid een achterstand zal lopen dan zal er geen tijdwinst meer zijn. Volgens ANDERSEN is de oplossing tot tijdwinst dan ook niet gelegen in het voorzien van een allesomvattende procedure, maar wel in het voorzien van voldoende middelen voor de Raad van State en de rechterlijke macht, zodat er nergens rechtsachterstand kan ontstaan. Naar mijn mening is dit een belangrijke opmerking aangezien het uitbreiden van de bevoegdheid van de Raad van State en het toekennen van een herstelbevoegdheid niet voldoende zal zijn om de doelstellingen van de tijdwinst te behalen. Ondanks de ingreep van de wetgever blijven er nog steeds verschillende vragen bestaan rond de nieuwe herstelbevoegdheid. Naarmate de Raad van State toepassing maakt van de nieuwe herstelbevoegdheid en hierover rechtspraak ontwikkelt zal het duidelijker worden of de wetgever zijn doelstellingen hiermee heeft kunnen bereiken. Er zijn al reeds nadelen en opmerkingen die door verschillende auteurs zijn aangekaart. Maar de toekomst zal moeten uitwijzen of er verdere maatregelen nodig gaan zijn.

78. Het oorspronkelijk doel van de oprichting van de Raad van State was het bieden van een complementaire rechtsbescherming aan de burger tegen het overheidsoptreden. Dit omdat de burgerlijke rechter van oudsher terughoudend was in het controleren van de overheid. In de loop van de tijd is hier verandering in gekomen. De administratieve geschillenbeslechting is aan subjectivering³¹⁴ toegekomen, terwijl de gewone geschillenbeslechting door de gewone hoven en rechtbanken een objectivering³¹⁵ ondergaat. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe herstelbevoegdheid van de Raad van State en de verruiming van de wettigheidscontrole van de burgerlijke rechter. Hierbij is het mogelijk om het probleem met betrekking tot de rechtsmachtverdeling tussen de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken en de oplossing van de wetgever om de rechtsmacht van de Raad van State uit te bereiden aan de hand van het toekennen van een nieuwe herstelbevoegdheid plaatsen in een bredere context. De vraag die gesteld kan worden is of het dualistisch rechtssysteem plaats moet maken voor het jurisdictioneel monisme. Dit is een rechtsvraag waarover al reeds door verschillende auteurs binnen de rechtsleer veel over geschreven is. Auteurs zoals VANORSHOVEN³¹⁶, BERX³¹⁷ en LUST³¹⁸ die hebben al reeds

³¹² Adv.RvS 53.933/AV bij het wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 2233/2, 8, nr. 8.

³¹³ R., ANDERSEN, "Monisme ou dualisme juridictionnels. Un vrai ou un faux dilemme?", in W., PINTENS, A., ALEN, E., DIRIX, P., SENAËVE, *Vigilantibus ius scriptum. Feestbundel voor Hugo Vandenberghe*, die Keure, 2007, 21.

³¹⁴ C., BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 82-86, nrs. 28-33

³¹⁵ J., THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid. Onderzoek naar de rol en grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Administratieve rechtsbibliotheek nr. 18, Brugge, Die Keure, 2011, 234.

³¹⁶ P., VAN ORSHOVEN, "Administratieve rechtbanken? Ja en neen. Pleidooi voor een jurisdictioneel monisme", *RW* 1994-95, 897-908.

³¹⁷ C., BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 609, nrs. 1379-1387 en 1399.

³¹⁸ S., LUST, *Rechtsherstel door de Raad van State*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Algemeen Reeks nr. 6, Brugge, die Keure, 2000, 430 en 457, nrs. 241 en 261.

gepleit voor de invoering van het jurisdictioneel monisme. Daarentegen zijn er ook auteurs zoals ANDERSEN³¹⁹ en VERBIEST³²⁰ die het jurisdictioneel monisme afkeuren.

79. Er zijn verschillende argumenten aangehaald door de auteurs die pleiten voor het jurisdictioneel monisme. Eerst en vooral wordt er gewezen op de eenvoud en transparantie die er zal komen binnen het rechtssysteem. Binnen een monistisch systeem zal er één rechtsmacht zijn nl. de rechterlijke macht, die alle geschillen zal beslechten. De administratieve geschillenbeslechting zal geïntegreerd worden binnen de rechterlijke macht. Dit zal op haar beurt bijdragen tot rechtseenheid aangezien het Hof van Cassatie ook met betrekking tot de administratieve geschillen beslissingen kan nemen. Een volgend argument is enerzijds het verdwijnen van de problemen die bestaan rond de bevoegdheidsafbakening tussen de administratieve en de burgerlijke rechter en anderzijds het bewerkstelligen van de samenwerking tussen de twee verschillende rechters. Daarentegen is het belangrijkste argument voor het behoudt van het dualistisch rechtssysteem de specificiteit van de bestuursrechtspraak die een afwijkend procesrecht vereist.

80. Beide rechtssystemen hebben hun eigen voor- en nadelen. Naar mijn inziens is het niet zo belangrijk om gewoon los te kijken naar de argumenten pro en enkel op basis daarvan een afweging te maken over welk systeem beter zou zijn, maar moet er gekeken worden naar welk rechtssysteem een betere rechtsbescherming kan bieden aan de burger in het algemeen. Ik kan mij vinden in de stelling van de auteurs die pleiten voor het jurisdictioneel monisme. Het administratief contentieux mag dan wel een bijzonder karakter hebben die een afwijkend procesregeling vereist, maar dit neemt niet weg dat het volledig geïntegreerd kan worden in de rechterlijke macht. Een mogelijkheid is het creëren van een aparte rechtbank of kamer binnen de rechtbank van eerste aanleg dat zich specifiek bezig houdt met bestuursgeschillen. Het zou voor een rechtszoekende veel gemakkelijker zijn om te weten dat alle rechtsgeschillen onder één rechtsmacht zitten en binnen de rechterlijke macht beslecht worden. Daarnaast is het ook weer in het voordeel van de burger dat er eenheid en duidelijkheid is binnen de rechtspraak en dit onder toezicht van het Hof van Cassatie. Dit zou ook ten goede komen van de rechtszekerheid. Met betrekking tot de keuze tussen het huidig jurisdictioneel dualisme te behouden of om geleidelijk aan te evolueren naar een monistisch systeem moet er gestreefd worden naar een betere rechtsstaat met een optimaal stelsel van rechtsbescherming.

³¹⁹ R., ANDERSEN, "Monisme ou dualisme juridictionnels. Un vrai ou un faux dilemme?", in W. PINTENS, A., ALEN, E., DIRIX, P., SENAËVE (eds.), *Vigilantibus ius scriptum, Feestbundel voor Hugo Vandenbergh*e, Brugge, die Keure, 2007, 496-497.

³²⁰ D., VERBIEST, "Jurisdictionele rechtsbescherming tegen de overheid: is monisme de remedie?", *RW* 2003-04, 1241-1259.

10 BESLUIT

De wetgever heeft een einde willen stellen aan het probleem aangaande de rechtsmachtverdeling tussen de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken. De wetgever heeft hierbij geopteerd om aan de Raad van State een herstelbevoegdheid toe te kennen. Met de invoering van artikel 11*bis* RvS-Wet is het nu mogelijk voor een benadeelde om na de vaststelling van een onwettigheid, zijn vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de Raad van State. Het is dus niet meer noodzakelijk om na een annulatiearrest van de Raad van State zich te wenden tot de gewone hoven en rechtbanken om een schadevergoeding te bekomen. De dubbele rechtsgang wordt hiermee vermeden.

Eerst en vooral was het belangrijk om stil te staan bij de rechtsmachtsverdeling van vóór de zesde staathervorming en de wetswijzigingen die zijn doorgevoerd om de bevoegdheid van de Raad van State uit te bereiden. Een benadeelde moest bij een onrechtmatige overheidsbeslissing die hem schade berokkende, eerst een annulatiearrest bekomen van de Raad van State en zich daarna wenden tot burgerlijke rechter om schadevergoeding te verkrijgen. De reden hiervoor was dat de gewone hoven en rechtbanken op grond van artikel 144 Gw. exclusief bevoegd waren voor geschillen met betrekking tot burgerlijke rechten. De bevoegdheidsafbakening tussen de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken wordt hoofdzakelijk bepaald door het objectief dan wel subjectief karakter van de geschillenbeslechting. Om uit te maken of een bepaald geschil behoort tot het objectief contentieux dan wel het subjectief contentieux heeft het Hof van Cassatie de theorie van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp uitgewerkt. Het onderscheid tussen het objectief en subjectief contentieux is niet altijd even duidelijk, maar ondanks dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de twee soorten geschillenbeslechting, hebben ze hetzelfde doel voor ogen namelijk het beslechten van rechtsgeschillen.

De Raad van State is steeds bevoegd geweest voor het vergoeden van buitengewone schade op grond van artikel 11 RvS-Wet. De wetgever heeft verschillende voorwaarden gekoppeld aan deze bevoegdheid, die hierboven uitvoering zijn uitgezet. Met betrekking tot de gewone schadevergoeding had de Raad van State geen rechtsmacht. Hier is verandering in gekomen nadat artikel 144 Gw. werd herzien. In het kader van de zesde staathervorming is er een tweede lid toegevoegd aan artikel 144 Gw., dat de wetgever machtigt om de Raad van State en federale administratieve rechtscolleges de bevoegdheid te verlenen om zich uit te spreken over de burgerrechtelijk gevolgen van hun beslissing. De wetgever heeft hier dan ook snel toepassing van gemaakt en artikel 11*bis* RvS-Wet geïntroduceerd. Hiermee heeft de wetgever het voor de Raad van State mogelijk gemaakt om meer aan definitieve geschillenbeslechting te doen. De bevoegdheidsuitbreiding had naast het voorzien van een allesomvattende procedure voor de Raad van State ook de bedoeling om tot tijdwinst en proceseconomie te komen. Aangezien het gaat om een zeer nieuwe bevoegdheid waarvan de Raad van State tot heden nog geen toepassing van heeft gemaakt, is het afwachten op de concrete invulling die het zal krijgen in de rechtspraak.

Bij het vergelijken van de verschillende aansprakelijkheidsgronden, namelijk de klassieke leer van de onrechtmatige daad op grond van 1382 e.v. BW, de buitengewone schade die naar billijkheid wordt vergoed op grond van artikel 11 RvS-Wet en de nieuwe herstelbevoegdheid van de Raad van State, waarbij aan de overheid het uitkeren van een schadevergoeding kan worden opgelegd, heeft duidelijkheid gebracht in de gelijkenissen als de verschillen die er bestaan tussen de drie mogelijkheden. Het bestuderen van de voor- en nadelen van artikel 11*bis* RvS-Wet wijst erop dat er grote nadelen aan gekoppeld zijn die waarschijnlijk niet gaan kunnen doorwegen op de voordelen van een procedure voor

de burgerlijke rechter. De grootste pijnpunt is de niet- exclusiviteit van de herstelbevoegdheid van de Raad van State. De benadeelde heeft de keuze om een vergoeding te vorderen voor de Raad van State dan wel de voor de burgerlijke rechter. Daarnaast heeft de benadeelde geen mogelijkheid tot een tweede aanleg indien hij zijn vordering tot herstel vordert voor de Raad van State. Deze negatieve kenmerken doen het vermoeden doen rijzen dat de nieuwe herstelbevoegdheid van de Raad van State geen succes zal worden, maar er moet nog steeds gezien worden wat de rechtspraak van de Raad van State op termijn zal uitwijzen.

Met betrekking tot de doelstellingen van de invoering van de nieuwe herstelbevoegdheid kan eerst en vooral vastgesteld worden dat de Raad van State dankzij artikel 11*bis* RvS-Wet aan definitieve geschillenbeslechting kan doen. Maar hierbij moet opgemerkt worden dat de definitieve geschillenbeslechting enkel zal gebeuren ingeval de benadeelde zowel een vernietiging van de onrechtmatige beslissing als een vergoeding voor de hierdoor veroorzaakte schade wilt bekomen. Wat betreft de tijdwinst en proceseconomie kan weer hetzelfde worden geconstateerd, slechts wanneer de benadeelde verkiest om de herstellvordering in te stellen bij de Raad van State kan gesteld worden dat de invoering van de nieuwe herstelbevoegdheid van de Raad van State noodzakelijk was.

Het rechtsvergelijkend analyse met de buurlanden heeft een meerwaarde gebracht aan het onderzoek. Het is altijd interessant om eens na te zien hoe de bevoegdheid van de Raad van State inzake het vergoedingscontentieux geregeld is in een ander land. Op die manier kan er worden nagegaan of zij ook kampen met dezelfde problemen en op welke manier zij trachten een oplossing te formuleren.

Het gedeelte aangaande de eigen reflectie bevat verschillende opmerkingen van belangrijke auteurs met betrekking tot de nieuwe herstelbevoegdheid. Hierop werd getracht om eigen bevindingen te formuleren .

De toekomst zal uitwijzen of de keuze tot de invoering van artikel 11*bis* RvS-Wet wel degelijk noodzakelijk en doeltreffend zal zijn. Het lijkt erop dat de wetgever aan de hand van de rechtsmachtuitbreiding van de Raad van State eerder opteert voor het behoud van het jurisdictioneel dualisme. Indien op termijn blijkt dat dit geen oplossing biedt zou het een uitdaging kunnen zijn voor de wetgever om geleidelijk aan een stap te zetten richting het monisme, door het administratief contentieux te integreren binnen de rechterlijke macht.

III Bibliografie

BOEKEN

- ALEN, A., MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 2011, 1096 p.
- ALEN, A., DALLE, B., MUYLLE, K., PAS, W., VAN NIEUWENHOVE, J., VERRIJDT, W., (EDS.), *Het Federale België na de zesde staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 651 p.
- ALEN, A., VERRIJDT, W., *Recente evoluties inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof*, in x. Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht, Antwerpen, Intersentia, 2012, 1-26 p.
- ANDERSEN, R., *Monisme ou dualisme jurisdictionnels. Un vrai ou un faux dilemme?*, in ALEN, A., DIRIX, E., SENAVER, P., PINTENS, W., *Vigilantibus ius scriptum. Feestbundel voor Hugo Vandenberghe*, Brugge, die Keure, 2007, 15-22 p.
- AUBY, J. B., "Administrative law in France", in R.J.G.H, SEERDEN (ed.), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Antwerp- Oxford, Intersentia, 2007, 59-90 p.
- BAETMAN, G., DEBERSAQUES, G., VAN DAMME, M., *50 jaar Raad van State*, Brugge, die Keure, 1988, 139 p.
- BERX, C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid: een analyse van het systeem van administratieve rechtspraak in België*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, 649 p.
- BOCKEN, H. (ED.), *De gerechtelijke hervorming*, Brugge, die Keure, 2012, 246 p.
- CLAEYS, I., "Het foutbegrip bij overheidsaansprakelijkheid: zijn wetsschendingen en fout nog één?", in P., Taelman (ed.), *Aansprakelijkheid, aansprakelijkheidsverzekering en andere schadevergoedingssystemen. Postuniversitaire cyclus Willy Delva*, Mechelen, Kluwer, 2007, 193-232 p.
- D'HOOGHE, D., VANDENDRIESSCHE, F., VOS, I., *Bedenkingen bij recente evoluties betreffende de bevoegdheid van de Raad van State*, in x. Liber amicorum Lucien Simont, Brussel, Bruylant, 2002, 977-991 p.
- DE KONICK, C., FLAMEY, P., RONSE, K., *Schade en schadeloosstelling bij de gunningen en de uitvoering van overheidsopdrachten*, Antwerpen, Maklu, 2007, 599 p.
- DE LEVAL, G., *Éléments de procédure civile*, Brussel, Larcier, 2005, 552 p.

- DE ROY, D., "La responsabilité quasi-délictuelle de l'administration: unité et dualité des nations d'illégalité et de faute?", in H., DUMONT, P., BOUCQUEY, *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Brussel, die Keure, 2007, 67-77 p.
- DEKKERS, R., VERBEKE, A., *Handboek Burgerlijk Recht*, deel III, Antwerpen, Intersentia, 2007, 820 p.
- DUBUISSON, B., CALLEWAERT, V., DE CONINCK, B., GATHEM, G., *La responsabilité civile*, Brussel, Larcier, 2009, 1088 p.
- DUMONT, H., "Les fondements du contentieux administratifs revisités: quel juge pour quelle illégalité et pour quelle faute?" in DUMONT, H., JADOUL, P., VAN DROOGHENBROECK, S. (eds.), *La protectionjuridictionnelle du citoyen face a` l'administration*, Brugge, die Keure, 2005, 17-66 p.
- DUMONT, H., JADOUL, P., VANDROOGHENBROECK, S. (ED.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Brussel, La Charte, 2007, 576 p.
- GHYSELS, J., SAGAERT, V., PALMANS, R., *Onteigeningen en eigendomsbeperkingen onder de grond en in de lucht*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 214 p.
- HEYSE, R., " Art. 11 R.v.St.-Wet", in x., *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 1, 1-30 p.
- JAUMOTTE, J., THIBAUT, E., SALMON, J., *Le Conseil d'Etat de Belgique*, Brussel, Bruylant, 2012, 2 v., 2455 p.
- LAMBRECHTS, W., *Geschillen van bestuur*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, 339 p.
- LEROY, M., *Contentieux administratif*, Brussel, Bruylant, 2008, 1127 p.
- LEWALLE, P., DONNAY, L., *Contentieux administatif*, Brussel, Bruylant, 2008, 1348 p.
- LUST, S., *Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2000, 526 p.
- LUST, S., *Raad van State afdeling administratie: rechtsherstel door de Raad van State*, Volume 6, Brugge, Die Keure, 2000, 625 p.
- LUST, S., "Naar de gewone rechter of naar de Raad van State?", in x., *Gerechtelijk Privaatrecht*, Brugge, die Keure, 2000, 76-108 p.
- LUST, S., SCHOLLEN, P., VERBIST, S., *Rechtsbescherming tegen de administratieve overheid. Een Inleiding.*, Antwerpen, die Keure, 2014, 184 p.
- MAST, A., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2006, 1156 p.

- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 1459 p.
- NIHOUL, P., *L'administration contestée. Les recours administratifs internes*, Brussel, Bruylant, 2006, 262 p.
- OPDEBEEK, I., *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, die Keure, 1992, 482 p.
- REMION, F.M., *Le Conseil d'Etat: ses competence. Son avenir*, Brussel, Bruylant, 1990, 264 p.
- RENDERS, D., *Droit Administratif. Le contrôle de l'administration*, Brussel, Larcier, 2010, 516 p.
- SALMON, J., *Le Conseil d'Etat, I*, Brussel, Bruylant, 1994, 627 p.
- SALMON, J., JAUMOTTE, J., THIBAUT, E., *Le Conseil d'Etat de Belgique, Volume I*, Brussel, Bruylant, 2012, 2458p.
- SIMONS, TH.G.M., "Ontwikkelingen in de beslechting van bestuursrechtelijke geschillen in Nederland", Preadvies VVSRBN, Zwolle, Tjeenk Willink, 1990, 47 p.
- STIJNS, S., *Leerboek verbintenissenrecht. Boek 1bis*, Brugge, die Keure, 2013, 323 p.
- THEUNIS, J., *De exceptie van onwettigheid. Onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 777 p.
- VAN DAMME, M., *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2014, 318 p.
- VAN GERVEN, W., *Hoe blauw is het bloed van de prins?*, Antwerpen, Kluwer, 88 p.
- VAN OEVELEN, A., *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad in België*, Antwerpen, Kluwer, 209 p.
- VAN OEVELEN, A., *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad in België. Preadvies uitgebracht voor de verenigingen voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Antwerpen, Kluwer, 209 p.
- VAN OEVELEN, A., "Enkele recente ontwikkelingen inzake schade en schadebegroting", in P., Taelman (ed.), *Aansprakelijkheid, aansprakelijkheidsverzekeringen en andere schadevergoedingssystemen. Post universitaire cyclus Willy Delva*, Mechelen, Kluwer, 2007, 327-370 p.
- VAN MENSEL, A., *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 198 p.

- VAN OMMESLAGHE, P., *Droit des obligations. Sources des obligations*, deel II, Brussel, Bruylant, 2010, 3 dln.
- VANDENBERGHE, H., "Overheidsaansprakelijkheid. Aansprakelijkheid van de uitvoerende macht", in H. VANDENBERGHE (ed.), *Overheidsaansprakelijkheid*, Brugge, die Keure, 2005, 1- 121 p.
- VANBERGHE, H., *Overheidsaansprakelijkheid*, Brugge, Die Keure, 2005, 295 p.
- VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1471 p.
- VANPRAET, J., *Administratieve rechtscolleges*, Brugge, Die Keure, 2014, 121 p.
- VANSWEEVELT, T., "De verjaring van de buitencontractuele vordering", in VUYE, H., LEMMENS, Y., (eds.), *Springlevend aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 470 p.
- VANSWEEVELT, T., WEYTS, B., *Handboek buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 935 p.
-
- VAUTIER, M., *Précis du droit administratif de la Belgique*, Brussel, Larcier, 1950, 760 p.
- VELAES, J., *De grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergadering, in het licht van de rechtspraak het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1043 p.
- VERSTAELEN, S., *De burgerrechtelijke gevolgen van de uitspraken van administratieve rechtscolleges: wanneer het doel niet alle middelen heiligt*, in x., de zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen, Antwerpen, Intersentia, 2014, 215-242 p.
- WAGNER, K., *Sancties in het burgerlijk procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 2007, 711 p.
- WERY, P., *Droit des obligations. I: Théorie générale du contrat*, Brussel, Larcier, 2011, 930 p.
- WIRTGEN, A., *De toekomst van de Raad van State. Enkele beschouwingen bij de rol van de Raad van State als annulatierechter*, in DE RUYSCHE, D., DE HERT, P., DE METSENAERE, M., Een leven van inzet. Liber amicorum Michel Magits, Mechelen, Kluwer, 2012, 689-714 p.
- x., *Publiek Procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1995, 3 dln.

BIJDRAGEN

- ALEN, A., "Scheiding of samenwerking der machten?", *Jura Falconis*, 1992-93, 13-15.
- BOCKEN, H., "De kers op de taart? De herziening van artikel 144 van de Grondwet en de Raad van State", *TPR* 2012, afl.1, 7-27 p.
- BOCKEN, H., "Beter een vogel in de hand dan tien in de lucht? De wijziging van art. 144 Grondwet en de bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoeding toe te kennen", *TOO* 2013, afl. 4, 428-438 p.
- BOES, M., "Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", *TBP* 2009, afl. 5, 259 –277 p.
- BOORNE, R., "Wij zijn zoals de scheidsrechter in het voetbal: we hebben het altijd gedaan. Hervorming Raad van State", *Juristenkrant* 2014, Afl. 282, 8-9 p.
- BOULLART, S., "Het bekomen van schadevergoeding bij de Raad van State", *RABG* 2014, afl. 7, 482-483 p.
- BOULLART, S., VERMEIRE, N., "Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State", *RAGB* 2014, Afl. 20, 1440-1442 p.
- BREWAEYS, E., "Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen", *NJW* 2014, deel 1: afl. 303, deel 2: afl. 304, 482-496 p.
- BREWAEYS, E., "De stuiting van de verjaring van schuldvorderingen tegen de overheid", *RW* 2008-2009, afl. 14, 562-568 p.
- BURDEAU, F., "Les crises du principe de dualité et juridictions", *RFDA* 1990, 724-733 p.
- COPPENS, A., "De volmaakte rechtsstaat", *RW* 2002-2003, 1241-1254 p.
- DE HAAN, P., "Compromisvoorstel integratie rechterlijke macht – Naar een verdeling van de hogere bestuursrechtspraak over de gerechtshoven", *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2005, 215-220 p.
- DUMONT, M., "Les nouvelles compétences du Conseil d'Etat", *R.J.D.A.* 1971, 241-248 p.
- FEYEN, S., "De Raad van State en de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, Afl. 6-7-8, 417-438 p.
- GOOSSENS, C., "Recherches sur les critères de distinction des droits individuels: droits civils, droits politiques, droits administratifs", *Ann. Fac. Dr. Liège* 1960, 149-285 p.
- GOOSSENS, J., "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014/4-5, 197-368 p.

- GOOSSENS, J., "Akkoord over de zesde staats hervorming. Vlinderakkoord hervormt justitie", *Juristenkrant* 2011, afl. 236, 1-2 p.
- GOOSSENS, J., MOLLIN, J., "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 144 Grondwet", *CDPK* 2012, 76-105 p.
- KEMPE, K., VAN SCHEL, M., "Hervorming van de Raad van State: naar een sneller en efficiënter procesverloop?", *vastgoedinfo* 2014, afl. 4, 1-4 p.
- KORTMANN, N., LIERMAN, S., "Het beginsel van de gelijkheid van burgers voor openbare lasten: een beginsel op de snijlijn van publiek- en privaatrecht", *TPR* 2014, Afl. 2, 689-721 p.
- LIERMAN, S., "Gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten: wel fundamenteel, (nog) niet absoluut", *RW* 2010-11, afl. 29, 1223-1227 p.
- LOCKE, E., "Discretionaire bevoegdheid, kennelijke onredelijkheid, marginale toetsing, schadevergoeding na vernietigingsarrest van de Raad van State, ..., de spelregels van het bestuursrecht", *Limb. Rechtssl.* 2014, afl.1, 26-35 p.
- LUST, S., "Schadevergoeding weldra ook mogelijk voor de Raad van State?", *RAGB* 2013, Afl. 17, 1214-1216 p.
- LUST, S., "Rechtsherstel door de Raad van State", *Jura Falconis* 1999-2000, jg. 36, 445-460 p.
- LUST, S., "De hervorming van de Raad van State in een notendop", *RAGB* 2014, 473-482 p.
- MATHIEU, C., "De nieuwe bevoegdheid van de Raad van State: de schadevergoeding tot herstel. Vraag naar de implementeringswijze, doeltreffendheid en noodzaak", *Jura Falconis* 2013-2014, afl. 50, 77- 111 p.
- SOHIER, J., "La responsabilité de L'Etat du fait des vaccinations obligatoires: de la responsabilité pour faute dans l'exercice de la fonction réglementaire au contentieux de l'indemnité pour rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques", *JT* 1993, 334-338 p.
- VAN DAMME, M., "Hervormingsvoorstellen uit het verleden: richtlijnen voor de toekomst van de administratieve rechtspraak?", *ius & actores* 2011, afl. 3, 49- 78 p.
- VAN GERVEN, W., "Overheidsaansprakelijkheid, rechtsvergelijkend en Europees: pleidooi voor een praktijkgerichte wetenschap en een wetenschapstoegankelijke praktijk", *TPR* 2000, afl. 3, 1035-1064 p.
- VAN HEUVEN, D., VANPRAET, J., "Over de grenzen van het rechtsherstel door de gewone rechtbanken bij onrechtmatige overheidsoptreden inzake stedenbouw", *TROS* 2007, afl. 46, 177-181 p.

- VAN OEVELEN, A., "Het residuair karakter van de bevoegdheid van de Raad van State om uitspraak te doen over de eisen tot herstelvergoedingen voor buitengewone schade", *RW* 1998-99, 1415-1418 p.
- VAN ORSHOVEN, P., "Administratieve rechtbanken? Ja en neen. Pleidooi voor jurisdictioneel monisme", *RW* 1994-1995, 897-908 p.
- VANDAELE, A.S., "*Bezint eer ge begint: enkele bedenkingen bij de herziening van artikel 144 G.W.*", *CPDK* 2012, 263-271 p.
- VERBIEST, D., "Jurisdictionele rechtsbescherming: monistische droom en dualistische realiteit", *TBP* 2009, Afl. 5, 278-303 p.
- VERBIEST, D., "*Jurisdictionele rechtsbescherming tegen de overheid: is monisme de remedie?*", *RW* 2003-04, 1241-125 p.

WETGEVING

- Wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, *BS* 21 maart 1973.
- Wet van 3 juni 1971 tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State, *BS* 19 juni 1971.
- Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staats hervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, *BS* 31 januari 2014.
- Wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014.
- Wet met betrekking tot de zesde staats hervorming inzake de aangelegenheden bedoel in artikel 77 van de Grondwet, *BS* 21 januari 2014.
- Wet 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht, *StB.* 1992, 315.
- KB 2 april 1991 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling van administratie van de Raad van State inzake de dwangsom, *BS* 1 juni 1991.
- KB van 28 januari 2014 tot wijziging van diverse Koninklijke Besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014.
- KB 25 april 2014 betreffende de schadevergoeding tot herstel bedoeld in artikel 11*bis* van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973, *BS* 16 juni 2014.
- Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, *BS* 24 augustus 1948.

- Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, Parl.St. Senaat 2012-2013, 5-2233/1.
- Parl. St. Senaat 2012-13, nr. S.5-2233, Wetsontwerp met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.
- Herziening artikel 195 van de Grondwet, 29 maart 2012, *BS* 6 april 2012.
- Herziening artikel 144 van de Grondwet, 6 januari 2014, *BS* 31 januari 2014.
- Regeerakkoord, 1 december 2011, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.
- Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming. Een efficiëntere federale staat en grotere autonomie voor de deelstaten, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.
- Adv. RvS 53.933/AV van 27 augustus 2013 over het wetsvoorstel met betrekking tot de Zesde staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de grondwet, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 2233/1, nr. 2233/2 en nr. 2233/3.
- Discussienota over de derde fase van de gerechtelijke herziening van de rechterlijke organisatie, Ministerie van Justitie, 18 mei 2001, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2001/05/18/discussienota-derde-fase-hro-keuzen-voor-de_bestuursrecht.html.

RECHTSPRAAK (exhaustief)

- GwH 18 maart 1997, nr. 14/97.
- GwH 9 december 2010, nr. 138/2010.
- GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.
- GwH 19 april 2012, nr. 55/2012.

- Cass. 5 november 1920.
- Cass. 27 november 1952, Concl. L. CORNIL.
- Cass. 21 december 1956.
- Cass. 16 december 1965.
- Cass. 19 december 1980, Concl. F. DUMON.
- Cass. 10 april 1987, Arr. Cass., 1986-87, 1043, concl. J. VELU.
- Cass. 15 oktober 1993, Pas. 1993, II, 833.
- Cass. 28 november 1997, Arr. Cass. 1997.
- Cass. 20 december 2007, AR C. 06.0574.F.
- Cass. 8 februari 2008, AR C.07.0131.F.
- Cass. 17 december 2009, C.09.0130.N.

- Cass. 24 juni 2010, C. 06.0415.N.
- Cass. 8 maart 2013.

- RvS 26 juni 1950, nr. 476, Thibaut.
- RvS 12 januari 1954, nr. 3.052, Lejeune.
- RvS 11 januari 1963, nr. 9.806, nv Savgaz.
- RvS 19 maart 1968, nr. 12.877, Brunin.
- RvS 21 mei 1969, nr. 13.574, Nuyten en Flamey, Noot H. SIMONART.
- RvS 17 maart 1975, nr. 16.959, Orban.
- RvS 13 november 1975, nr. 17.273, Bossu t. Belgische staat.
- RvS 29 juni 1977, nr. 18.355, Collard.
- RvS 24 februari 1978, nr. 18.789, Monami.
- RvS 30 november 1979, nr. 19.947, Houben.
- RvS 28 maart 1980, nrs. 20.234 en 20.235, Bare en d'Odemont.
- RvS, 30 april 1980, nr. 20.303, Van Raemdonck.
- RvS 12 mei 1981, nr. 21.167, Zoete.
- RvS 8 juli 1982, nr. 22.446, Zoete.
- RvS 12 juni 1985, nr. 25.457, Majoie, Advies M. LEROY.
- RvS 13 oktober 1987, nr. 28.577, Devogelaere.
- RvS 15 juni 1988, nr. 30.304, Mertens.
- RvS 21 september 1989, nr. 33.048, De Wispelaeren.
- RvS 31 maart 1992, nr. 39.133, Uytterhoeven.
- RvS 3 april 1992, nr. 39.160, Van Laeken.
- RvS 24 november 1992, nr. 41.134, Fogue.
- RvS 14 december 1992, nr. 41.371, Martens.
- RvS 16 december 1992, nr. 41.396, Paaschen-Jetzen, noot J. SOHIER.
- RvS 2 maart 1993, nr. 42.100, Francotte.
- RvS 1 juni 1993, nr. 43.108, Selleslagh.
- RvS 5 juli 1993, nr. 43.717, Bossart.
- RvS 30 januari 1995, nr. 51.504, Decoo.
- RvS 6 februari 1995, nr. 51.546, Rase.
- RvS 21 juni 1996, nr. 60.362, Silay en Yarali.
- RvS, 24 november 2003, nr. 125.622, bvba Jumbo-Mark/nv Print & Display.
- RvS 7 juli 2004, nr. 133.634, Silay t. Belgische Staat.
- RvS 15 juni 2006, nr. 160.163, De Vriese.
- RvS 1 maart 2007, nr. 168.370, Grampelsberger.
- RvS 12 maart 2007, nr. 168.782, D. Eeckhout v. Belgische Staat.
- RvS 12 maart 2007, nr. 168.783, R. Smeyers v. Belgische Staat.
- RvS 7 juni 2007, nr. 171.894, Schoeters en Goossens v. Belgische Staat.
- RvS 7 juni 2007, nr. 171.893, Jacobs en De Borger v. de Belgische Staat.
- RvS 19 juni 2007, nr. 172.416, Vermeulen en Busschots v. Belgische Staat.
- RvS 28 maart 2008, nrs. 20.234 en 20.235, Bare en d'Odemont.
- RvS 9 mei 2008, nr. 182.842, Delbaere v. Belgische Staat.

- RvS 23 juni 2008, nr. 184.428, nv Preconex v. het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.
- RvS 31 juli 2008, nr. 185.575, Baeklandt v. NMBS.
- RvS 2 juli 2009, nr. 195.045, Krack, Kempeners, Declerq.
- RvS 17 september 2009, nr. 196.166, Van Kildonck.
- RvS 28 oktober 2009, nr. 197.434, Deblaere v. Belgische Staat.
- RvS 8 december 2009, nr. 198.663, Paul Grootjans, Erna Werbrouck, Corinne Grootjans.
- RvS 29 maart 2010, nr. 202.470, Hendrickx.
- RvS 29 juni 2010, nr. 206.084 Van Biervliet.
- RvS 19 oktober 2010, nr. 208.200, Verhulst.
- RvS 10 december 2010, nr. 177.705, Van der Perre e.a v. het Vlaamse Gewest.
- RvS 14 februari 2011, nr. 211.223, Nv A&P Invest v. de deputatie van de provincieraad Antwerpen.
- RvS 21 februari 2011, nr. 211.390, Deckers.
- RvS 24 mei 2011, nr. 213.439, Grégoire v. Belgische staat en Franse Gemeenschap.
- RvS 20 juni 2011, nr. 213.962, De Chaffoy v. NMBS Holding.
- RvS 27 juni 2011, nr. 214.208, Leirens.
- RvS 13 oktober 2011, nr. 215.736, Henvro, Hendrix en Vrolix.
- RvS 7 december 2011, nr. 216.720, Attai.
- RvS 29 maart 2012, nr. 218.728, Vlaamse Dierenartsenvereniging.
- RvS 11 maart 2013, nr. 222.794.

- Tribunal des Conflicts 16 juni 1923.
- Tribunal des Conflicts 17 oktober 2011, noot SEILLER.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De bevoegdheid van de Raad van State om schadevergoedingen toe te kennen

Richting: **master in de rechten-rechtsbedeling**

Jaar: **2015**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Kilavuz, Derya

Datum: **15/05/2015**