

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.052 van 13 februari 2020
in de zaak A. 228.098/IX-9543**

In zake: Frank BELS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Defensie

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 13 mei 2019, strekt tot de toekenning van een schadevergoeding tot herstel op grond van de onwettigheid vastgesteld door de Raad van State bij arrest nr. 244.106 van 2 april 2019.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 januari 2020.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor de verzoekende partij en Pieter-Jan Tuts, onderluitenant, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Aanleiding tot de vordering

3.1. Verzoeker neemt deel aan de beroepsproeven voor kandidaat-majoor ingenieur van het militair materieel, sessie 1997-1998. Hij moet in dat kader een proefschrift voorbereiden. Op 26 mei 1998 beslist de examencommissie dat verzoeker niet geslaagd wordt verklaard.

3.2. Overheen de jaren – en middels enkele procedures voor de Raad van State, waarbij onder meer de voormelde beslissing van 26 mei 1998 bij arrest nr. 179.257 van 1 februari 2008 wordt vernietigd – verkrijgt verzoeker tot tweemaal toe dat hij voor een anders samengestelde examenjury zijn proefschrift opnieuw mag verdedigen, laatst op 5 februari 2015. Op die dag blijft hij afwezig, na een medisch attest aan de examenjury te hebben bezorgd.

3.3. In het kader van het georganiseerd administratief beroep neemt de deliberatiecommissie van de voortgezette vorming kennis van de zaak. Deze deliberatiecommissie neemt op 23 november 2015 een beslissing, waartegen verzoeker vervolgens een (tweede) administratief beroep instelt bij de directeur-generaal *Human Resources* (hierna ook: de DGHR).

Met een nota van 23 december 2015, aan verzoeker ter kennis gebracht op 29 december 2015, deelt de DGHR zijn (afwijzende) beslissing mee aan verzoeker.

3.4. Ingevolge gewijzigde regelgeving stelt verzoeker zich ondertussen op het standpunt dat administratief beroep moet worden ingesteld bij de beroepsinstantie, bedoeld in artikel 178/2 van de wet van 28 februari 2007 ‘tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht’ (hierna: de beroepsinstantie). Op 27 januari 2016 stelt verzoeker dan ook een beroep in bij de beroepsinstantie, tegen de beslissing van de deliberatiecommissie van 23 november 2015.

Aangezien de beroepsinstantie geen gevolg geeft aan het beroep van verzoeker, stelt hij bij de Raad van State een beroep in tot nietigverklaring van wat hij ziet als de fictieve afwijzende beslissing van de beroepsinstantie over zijn beroep van 27 januari 2016.

Bij arrest nr. 244.105 van 2 april 2019 verwerpt de Raad van State dit beroep als onontvankelijk. De Raad overweegt dat er met de beslissing van de DGHR van 23 december 2015 een uitdrukkelijke afwijzende en uitvoerbare eindbeslissing over verzoekers beroep tegen de beslissing van de deliberatiecommissie van de voortgezette vorming in het rechtsverkeer voorhanden is, hetgeen uitsluit dat er daarnaast nog een aanvechtbare fictief afwijzende beslissing bestaat.

3.5. Bij arrest nr. 244.106 van 2 april 2019 vernietigt de Raad van State de beslissing van de DGHR van 23 december 2015 over het door verzoeker

tegen de beslissing van de deliberatiecommissie van de voortgezette vorming van 23 november 2015 ingestelde beroep.

De Raad van State steunt als vernietigingsgrond op de vaststelling “dat de noodzakelijke wettelijke rechtsgrond voor het beroep bij de DGHR – minstens om die bevoegdheid na 31 december 2013 te handhaven – ontbreekt”.

IV. Onderzoek van de vordering

A. Vooraf

4. *Wer Großes will, muß sich zusammenraffen; In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister.* Vrij vertaald: wie grootse dingen wil, moet zich beheersen; in de beperking toont zich pas de Meester. Deze woorden van J.W. von Goethe had verzoeker niet voor ogen bij het opstellen van het verzoekschrift en zijn latere memories. Tal van bladzijden worden besteed aan wijdloopse herhalingen en zelfs nodeloze uiteenzettingen die aan het huidige verzoek vreemd zijn, over door verzoeker in het verleden gevoerde procedures of over demarches in verband met de grond van de zaak die op het arrest van 2 april 2019 zijn gevolgd. De uiteenzetting overheen de eerste twintig bladzijden van het inleidend verzoekschrift is volledig overbodig of had als achtergrondinformatie op hoogstens één bladzijde weergegeven kunnen zijn. Lectuur van de stukken wordt voorts bezwaard doordat – soms moeilijk leesbare – scans van andere documenten zijn geplakt tussen de eigen teksten, die DAARENBOVEN de lezer uitdagen met *overvloedig misbruik* van HOOFDLETTERS, *cursieve teksten*, onderlijnde teksten *of beide* en **teksten in vet**.

Hierna wordt de essentie van de vordering uiteengezet en beoordeeld. Het meerdere en het overige is niet ontvankelijk *obscuri libelli*.

5. In haar verweer steunt de verwerende partij meermaals op een vaststelling als zou de Raad van State in zijn arrest nr. 244.105 van 2 april 2019 hebben geoordeeld dat met de beslissing van de DGHR “een rechtsgeldige beslissing van een beroepsorgaan voorlag” op het ogenblik van de weigering, door de beroepsinstantie, om op het door verzoeker bij haar ingesteld beroep te reageren.

In voormeld arrest heeft de Raad echter enkel vastgesteld “dat er reeds een uitvoerbare eindbeslissing over zijn beroep tegen de deliberatiecommissie in de rechtsorde bestaat”, maar zich niet uitgesproken over de rechtsgeldigheid van die eindbeslissing. Dat deed de Raad net wel in zijn arrest nr. 244.106 van 2 april 2019, en wel door vast te stellen dat ze niet rechtsgeldig bleek te zijn.

In de mate dat de verwerende partij haar argumentatie ophangt aan deze verkeerde lezing van de arresten van 2 april 2019, wordt er hierna geen rekening mee gehouden.

B. Onwettigheid

6. De onwettigheid van de beslissing van de DGHR van 23 december 2015 is vastgesteld in arrest nr. 244.106 van 2 april 2019 en wordt door de verwerende partij uitdrukkelijk niet betwist.

C. De schade

Standpunt van de partijen

7. Verzoeker vraagt een schadevergoeding “voor de bijzondere morele schade, geleden door [de] DGHR-beslissingen dd. 23 december 2015”, die oorzaak zijn van “het moreel nadeel van het uitblijven van een beslissing van de Beroepsinstantie”.

Verzoeker erkent dat een nietigverklaring in beginsel de nodige morele genoegdoening kan verschaffen. In dit geval volstaat het evenwel niet dat voor eenieder vaststaat dat de griefhoudende DGHR-beslissing onwettig was bij gebrek aan deugdelijke rechtsgrondslag. Er is een bijzonder moreel nadeel dat door de vernietiging niet volledig is hersteld ondanks de verwijdering van de onwettige beslissing uit de rechtsorde.

Door toedoen van de verwerende partij heeft verzoeker een vertraging opgelopen in de behandeling van het beroep, formeel ingesteld bij de beroepsinstantie op 27 januari 2016.

Dat die vertraging “opduikt in het 17^{de} jaar van het geschil en aanvullend 2,5 jaar aanhoudt door verweerders handeling”, “creëert een bijzonder moreel nadeel dat het annulatie-arrest niet opvangt”.

Men moet voor de vaststelling van het nadeel ook “de bijzondere (medische) omstandigheden in acht nemen waarin verzoeker deze vertraging concreet ondergaat”.

8. Volgens de verwerende partij slaagt verzoeker niet in de op hem rustende bewijslast van het “bijzonder moreel nadeel”. Buiten de blote en al te vrijblijvende beweringen ligt er geen bewijs voor dat het geleden moreel nadeel niet zou zijn hersteld door de kracht zelf van de vernietiging van de onwettig bevonden beslissing van de DGHR.

Zij werpt voorts op dat de volledige procedure in de zaak A. 218.178/IX-9414 voor de Raad van State, vanaf het neerleggen van het verzoekschrift tot het arrest, meer dan drie jaren heeft geduurd. Deze “uitzonderlijk lange termijn” kan volgens de verwerende partij bezwaarlijk aan haar worden aangerekend met het oog op eventueel rechtsherstel, “te meer gelet op het initiële verslag van het auditoraat” dat tot verwerping van het beroep besloot.

In de ogen van de verwerende partij kan hoogstens worden gesteld dat verzoeker een kans heeft verloren op een snelle afhandeling van zijn beroepsprocedure; hij verliest immers niet de kans om alsnog geslaagd verklaard te worden. Het gaat hem in deze dus louter om een vertraging in de beroepsprocedure voor de beroepsinstantie.

Volgens de verwerende partij bestaat er geen enkele administratief- of burgerrechtelijke verplichting om een zwaar ziek persoon preferentieel te behandelen. Het feit dat verzoeker ernstig ziek is, is betreurenswaardig, maar dat betekent niet dat hij op een meer gunstige wijze behandeld dient te worden en evenmin betekent dit dat enige vertraging in de administratieve procedure het recht op een hogere schadevergoeding rechtvaardigt.

De verwerende partij produceert ook een volledige “tijdslijn” sedert 1998 met een analyse waarom zij voor bepaalde periodes niet of minder verantwoordelijk mag worden geacht.

Beoordeling

9. Door verzoeker werd een verkeerde administratieve beroepsprocedure gevolgd, met als gevolg dat de bevoegde instantie gedurende meer dan drie jaar geen beslissing over zijn beroep heeft kunnen nemen.

De nietigverklaring kan de onwettige beslissing wel *de iure* en met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer verwijderen, maar ze kan *de facto* de tijd voor verzoeker niet terugdraaien.

De nietigverklaring heeft dan ook, zoals verzoeker terecht vaststelt en de verwerende partij in wezen niet betwist, gezorgd voor een vertraging bij de behandeling van zijn administratief beroep die door het *ex tunc* en het *erga omnes* effect van de nietigverklaring en de morele genoegdoening die deze nietigverklaring aan verzoeker verschaft, niet geheel is hersteld.

10. De Raad gaat evenwel niet in op de bedenkingen van verzoeker omtrent de terugrekening tot 1998. Zelfs indien dit tijdsverloop in verband mag worden gebracht met de redelijke-termijneis – wat de verwerende partij overigens betwist, onder meer verwijzend naar de proceshouding van verzoeker zelf – dan nog is dat verband vreemd aan de schade die verzoeker thans heeft geleden door de beslissing van de DGHR waarover de Raad in arrest nr. 244.106 uitspraak deed. Een vordering tot schadevergoeding tot herstel van de door dat arrest vastgestelde onwettigheid verbonden schade is geen vrijkaart om een vergoeding te vorderen voor vermeende schade die verzoeker om andere redenen zou hebben geleden.

Om het bestaan van de morele schade aan te nemen is de gezondheidstoestand van verzoeker voorts, zoals de verwerende partij terecht opmerkt, evenmin relevant. Het voor verzoeker bijkomende nadelige effect of aanvoelen dat hierdoor is veroorzaakt of hiermee gepaard gaat komt niet in aanmerking voor vergoeding.

Kortom: wat verzoeker ook moge bedoelen met het “bijzonder” karakter van het moreel nadeel en of zijn morele schade in die zin “bijzonder” is, doet niet ter zake om te concluderen dat hij hoe dan ook een moreel nadeel lijdt dat niet geheel is hersteld door de nietigverklaring.

11. Luidens artikel 11*bis* RvS-wet komt de schadevergoeding tot herstel “ten laste van de steller van de handeling”. Indien een verwerende partij meent dat zij niet, of niet alléén de verantwoordelijkheid draagt voor de geleden schade, dan ligt het op haar weg een regresvordering in te stellen tegen de derden die zij (mede) aansprakelijk acht.

Het verweer dat is gesteund op de duur van de procedure bij de Raad van State, die bovendien in voorkomend geval ook aan de Belgische Staat als verwerende partij is toe te rekenen, kan niet slagen.

D. Causaal verband

12. In haar memorie van antwoord schrijft de verwerende partij dat die onwettig bevonden beslissing van de DGHR “er aldus voor [heeft] gezorgd dat verzoeker een beroep bij de beroepsinstantie werd ontzegd en aldus een kans heeft verloren op een snelle afhandeling van zijn beroepsprocedure. Het verlies van die kans staat in rechtstreeks causaal verband met de onwettig bevonden beslissing”.

Verzoeker en de Raad van State zien het niet anders, met die nuancering dat het volgens verzoeker en de Raad van State méér is dan een loutere “kans” op een snelle afhandeling. De verwerende partij geeft immers geen reden waarom verzoeker, abstractie gemaakt van de vastgestelde onwettigheid, geen afhandeling van zijn beroep binnen de gestelde ordeterminen of minstens binnen een redelijke termijn zou hebben verkregen.

13. Ten overvloede merkt de Raad van State op dat de beweerde schade ingevolge het verloop van de procedures tussen verzoeker en de verwerende partij tussen medio 1998 en 23 december 2015 en ná 2 april 2019 zich niet anders zou hebben voorgedaan, mocht de in arrest nr. 244.106 vastgestelde onwettigheid niet zijn gebeurd. Het is een reden te meer om die beweerde schade niet in aanmerking te nemen bij de huidige vordering.

E. Begindatum en einddatum

Standpunt van verzoeker

14. Volgens verzoeker is het verschuldigde bedrag te rekenen “vanaf 23 november 2015, subsidiair [...] vanaf 27 januari 2016, en dit [...] tot en met de datum van de kennisgeving van de eindbeslissing van de Beroepsinstantie, minstens [...] tot en met de datum van de eindbeslissing van de

Beroepsinstantie”. In zijn latere procedurestukken vult hij aan “minstens tot 24 juni 2019”.

De datum van 23 november 2015 markeert de beslissing van de deliberatiecommissie en is volgens verzoeker verantwoord omdat in de kennisgeving ervan de beroepsmogelijkheid bij de DGHR is vermeld. Het nadeel van het onwettig optreden van de DGHR gaat in op die datum en de schade kan vanaf dat tijdstip worden begroot. Volgens verzoeker was dan het kwaad immers reeds geschied. In zijn laatste memorie schrijft verzoeker evenwel:

“Verzoeker bevestigt zijn eerdere aanspraken, maar als de Raad van State beslist om de ‘aanvangsdatum’ vast te stellen op ‘23 december 2015’, dan zal het nu eenmaal ook zo zijn.”

Het administratief talmen waarvan verzoeker slachtoffer is, moet volgens hem worden gemeten tot de datum van de (eind-)beslissing van de beroepsinstantie. In zijn laatste memorie luidt het dan:

“Verzoeker bevestigt zijn eerdere aanspraken, maar als de Raad van State beslist om de ‘einddatum’ vast te stellen op ‘6 mei 2019’ of ‘16 of 2 april 2019’, dan zal het nu eenmaal zo zijn.”

Beoordeling

15. De schadevergoeding wordt gevraagd wegens de vertraging veroorzaakt door de beslissing van de DGHR. De schade kan dus hoe dan ook niet vroeger aanvangen dan vanaf de datum van die beslissing van de DGHR, namelijk 23 december 2015.

De schade wordt veroorzaakt door het uitblijven van een beslissing van de beroepsinstantie, zodat het noodzakelijk is dat die instantie werd gevat, hetgeen gebeurd is op 27 januari 2016. Er moet in de concrete omstandigheden volgens de Raad evenwel geen rekening worden gehouden met het gegeven dat verzoeker zijn beroep bij de beroepsinstantie pas heeft ingesteld op 27 januari 2016. Verzoeker heeft steeds de bevoegdheid van de DGHR betwist

en zodra deze op 23 december 2015 uitspraak deed over het beroep van verzoeker stond deze uitvoerbare rechtshandeling hoe dan ook in de weg aan een beslissing van de beroepsinstantie. Wanneer verzoeker beroep heeft ingesteld bij de beroepsinstantie is daarom niet relevant, aangezien de onwettigheid van de beslissing van de DGHR pas met arrest nr. 244.106 van 2 april 2019 definitief is komen vast te staan.

16. De Raad van State valt de verwerende partij hierin bij dat geen vergoeding toegekend kan worden voor de schade wegens het uitblijven van een beslissing van de beroepsinstantie in het algemeen, maar enkel voor zover dit uitblijven van een beslissing zijn oorzaak vindt in de beslissing van de DGHR.

Met de nietigverklaring ervan bij arrest nr. 244.106 komt op 2 april 2019 dan ook een einde aan het schadeverwekkend feit. Schade die verzoeker bij veronderstelling zou ondervinden na 2 april 2019 door het uitblijven van een beslissing van de beroepsinstantie is niet terug te voeren tot de beslissing van de DGHR.

F. Omvang en begroting van de schade

Standpunt van de partijen

17. Volgens verzoeker moet het moreel nadeel worden aangenomen “in de specifieke omstandigheden van het geschil, reeds ontstaan in 1998” en in “artikel 6 EVRM en verzoekers gezondheidstoestand in acht genomen”.

Hij meent dat door de vertraging in het verlenen van rechtsherstel de redelijke-termijneis, gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens is geschonden. Men moet voor de begroting van de schade ook “de bijzondere (medische) omstandigheden in acht nemen waarin verzoeker deze vertraging concreet ondergaat”.

In het licht hiervan begroot verzoeker zijn schade op 100 euro per dag.

In zijn laatste memorie voegt verzoeker hieraan toe wat volgt:

“Vermits de geleden morele schade aanblijft en stijgt a rato van elke dag dat verzoeker leeft zonder genoegdoening te hebben gekregen, gaat het niet op om het toe te kennen bedrag nu te beperken tot een globaal maximum-drempel omdat verweerder te lang talmt om genoegdoening te geven.

Ex absurdo zet een €-limiet-redenering (= de begroting globaal beperken) de overheid ook vlot aan om als het ware doodleuk in weerwil van bijzondere omstandigheden verder te (blijven) talmen.

Verzoeker bevestigt bijgevolg zijn aanspraak op 100 €/dag, subsidiair 25 €/dag (= 1.000 BEF/dag).

Het subsidiair bedrag is slechts 22 % van de referentie-wedde van een majoor met anciënniteit.”

18. In hoofddorde is de verwerende partij van mening dat bij de begroting van het nadeel rekening moet worden gehouden met het feit dat het moreel nadeel minstens gedeeltelijk *in natura* is hersteld door het vernietigingsarrest.

In ondergeschikte orde vraagt de verwerende partij om de “bijzondere morele schade” die de Raad van State in aanmerking zou nemen *ex aequo et bono* te begroten, ermee rekening houdend dat het moreel nadeel minstens gedeeltelijk hersteld wordt door het vernietigingsarrest.

Wat verzoeker vordert noemt de verwerende partij excessief:

“Toegegeven: een correcte begroting van de morele schade van een slachtoffer is bijzonder moeilijk. Moreel leed uitdrukken in een financiële vergoeding, is en blijft grotendeels artificieel. Het is dan ook begrijpelijk dat feitenrechters bijgevolg teruggrijpen naar de richtlijnen die de Indicatieve Tabel hen geeft. De hoogste schadevergoeding die hierbij kan toegekend worden voor morele schade is deze voor een weeskind waarvan de inwonende ouder overleden is: deze bedraagt 24.000 EUR. De vordering van verzoeker is dus niet alleen hoger dan het morele leed van een weeskind door het overlijden van een inwonende ouder maar is 5,86 keer hoger. Exorbitant hoog dus.”

In haar laatste memorie sluit de verwerende partij zich aan bij het auditorsverslag dat concludeert “dat het bedrag van 100 euro per dag in redelijkheid niet in overeenstemming te brengen is met een billijke schadevergoeding die rekening houdt met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang” en dat “eveneens verwijst naar de in de memorie van antwoord aangehaalde ‘Indicatieve Tabel’ om een correcte begroting van de morele schade mogelijk te maken”. Zij “gedraagt zich naar de wijsheid van [de] Raad wat betreft de begroting *ex aequo et bono* van de geleden schade”.

Beoordeling

19. De partijen en ook de Raad van State zijn het erover eens dat de schadevergoeding tot herstel in de huidige zaak enkel *ex aequo et bono* kan worden begroot.

20. Zoals hiervóór al is opgemerkt, zijn de voorgeschiedenis en de gezondheidstoestand van verzoeker naar het oordeel van de Raad van State vreemd aan de vertraging in de administratieve beroepsprocedure waartoe de beslissing van de DGHR van 23 december 2015 aanleiding gaf en kleuren deze elementen dus niet de vaststelling van de schadevergoeding. Andere elementen brengt verzoeker in het inleidend verzoekschrift niet aan om het gevraagde bedrag van 100 euro per dag te verantwoorden.

De referentiewedde van majoor, waaraan verzoeker in de laatste memorie refereert, is volgens de Raad niet dienstig, alleen reeds omdat verzoeker niet behoort tot het actief kader.

21. De verwerende partij verzet zich niet tegen het beredeneerd verslag van het auditoraat, waarin voorgesteld wordt een bedrag toe te kennen van vijf euro per dag. Hiervoor wordt in het auditorsverslag verwezen naar de schadevergoeding die de justitiële rechter volgens de indicatieve tabellen voor het verlies van een schooljaar meestal toekent en naar rechtspraak van de Raad van

State in geval van aantasting van de professionele reputatie gedurende vier jaren door de onwettig bevonden beslissing waarbij de verzoekende partij niet geslaagd was verklaard in een bevorderingsexamen (RvS, 19 januari 2016, nr. 233.506).

22. Gezien het feit dat de verwerende partij zich hierin kan vinden, blijkens haar verwijzing naar de wijsheid van de Raad van State, kan de Raad zich hierbij aansluiten.

23. In de concrete omstandigheden van de zaak en alle relevante omstandigheden in acht genomen, moet aan verzoeker een schadevergoeding worden toegekend van 5 euro per dag voor een periode die aanvangt op 23 december 2015 en eindigt op 2 april 2019, dat zijn 1197 dagen. Dit komt neer op een vergoeding van 5985 euro.

BESLISSING

1. Aan Frank Bels wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend ten bedrage van 5985 euro.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien februari tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren