

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 256.653 van 1 juni 2023  
in de zaak A. 233.024/VII-41.036**

In zake :       XXXX  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Sofie De Pourcq  
                  kantoor houdend te 9830 Sint-Martens-Latem  
                  Kortrijksesteenweg 127, bus 2  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
de minister van Binnenlandse Zaken  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Stijn Butenaerts en Andy Hoedenaeken  
kantoor houdend te 1080 Brussel  
Leopold II-laan 180  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het verzoek*

1.               Met een verzoek, ingediend op 21 oktober 2021, vraagt verzoeker hem bij wijze van arrest een schadevergoeding tot herstel toe te kennen op grond van de onwettigheid van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 4 februari 2021 waarbij de hernieuwing van de identiteitskaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten wordt geweigerd.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.               Bij arrest nr. 249.999 van 8 maart 2021 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de voornoemde beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 4 februari 2021 ingewilligd.

Bij arrest nr. 250.311 van 8 april 2021 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de directeur van de Algemene Directie Veiligheid & Preventie van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 18 maart 2021 waarbij, na heroverweging ingevolge het bevel opgelegd bij arrest nr. 249.999 van 8 maart 2021, aan verzoeker de hernieuwing van de identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten opnieuw wordt geweigerd, ingewilligd.

Bij arrest nr. 253.855 van 24 mei 2022 vernietigt de Raad van State de voornoemde beslissing van de directeur van de Algemene Directie Veiligheid & Preventie van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 18 maart 2021 en wordt het debat heropend voor het onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft op 8 november 2022 een verslag over het verzoek tot schadevergoeding tot herstel opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 april 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie De Pourcq, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Andy Hoedenaeken, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Frederic Eggermont 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. Feiten*

3.1. Op 29 april 2020 vraagt de werkgever van verzoeker de hernieuwing aan van zijn identificatiekaart om als bewakingsagent actief te mogen blijven in de sector van de private en bijzondere veiligheid.

3.2. Met een besluit van 4 februari 2021 weigert de minister van Binnenlandse Zaken de identificatiekaart van verzoeker te hernieuwen. Ingevolge het schorsingsarrest nr. 249.999 van de Raad van State van 8 maart 2021 wordt deze beslissing op 17 maart 2021 ingetrokken.

3.3. In arrest nr. 253.855 van 24 mei 2022 heeft de Raad van State geoordeeld dat ondanks de intrekking van het besluit van 4 februari 2021 “nog wel het aangevoerde tweede middel tot nietigverklaring tegen die beslissing [blijft] te beoordelen en de eventuele onwettigheid ervan vast te stellen in zoverre deze beoordeling en vaststelling noodzakelijk zijn om over de gevorderde schadevergoeding tot herstel uitspraak te kunnen doen”.

Bij hetzelfde arrest wordt de onwettigheid vastgesteld van onder meer de weigeringsbeslissing van 4 februari 2021 op grond van de volgende motieven:

“[...] De beide bestreden beslissingen steunen op de vaststelling dat verzoeker door de veroordeling bij vonnis van 17 januari 2020 van de Politierechtbank Oost-Vlaanderen wegens het toebrengen van onopzettelijke slagen en verwondingen in het kader van een verkeersongeval, niet voldoet aan de voorwaarde van artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 waarin wordt gesteld dat de persoon in kwestie ‘niet veroordeeld [mag] geweest zijn, zelfs niet met uitstel, tot enige correctionele of criminele straf, zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek of tot een gelijkaardige straf in het buitenland behoudens veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer’.

[...] Bij arrest nr. 190/2021 van 23 december 2021 heeft het Grondwettelijk Hof [...] voor recht gezegd dat artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het van toepassing is op veroordelingen wegens onopzettelijke slagen en verwondingen toegebracht in het kader van een verkeersongeval.  
[...] Op grond van artikel 28, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ dient de Raad van State zich voor de oplossing van het geschil te voegen naar het arrest van het Grondwettelijk Hof.”

#### IV. Gegrondheid van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel

##### Standpunt van de partijen

#### 4. Verzoeker staat zijn verzoek tot schadevergoeding als volgt:

“• De materiële schade bestaat uit de volgende vier aspecten:

1) Vanaf 4 januari 2021 werd [verzoeker] op economische werkloosheid geplaatst [...]. Daardoor leed hij inkomensverlies.

2) Op 5 februari 2021 werd [verzoeker] ontslagen. Gezien zijn gezondheidstoestand (depressie), ontving hij in de periode van februari tot aan het tweede weigeringsbesluit (en zelfs daarna) weliswaar een ziekte-uitkering. Desalniettemin heeft [verzoeker] ook tijdens die anderhalve maand inkomensverlies geleden.

3) Doordat [verzoeker] tweeënhalve maand niet heeft gewerkt in de periode van januari tot aan het tweede weigeringsbesluit, zal hij een lagere eindejaarspremie ontvangen.

4) Doordat [verzoeker] tweeënhalve maand niet heeft gewerkt in de periode van januari tot aan het tweede weigeringsbesluit, zal hij ook een lager vakantiegeld ontvangen.

Concreet wordt de materiële schade als volgt begroot:

|   | SCHADEPOST                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | BEDRAG   |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 1 | loonverlies periode economische werkloosheid (4 januari 2021 t.e.m. 4 februari 2021):                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | € 313,45 |
|   | toelichting:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>▪ gemiddeld maandloon op basis van maandloon september, oktober, november en december 2020 [...]: € 2.128,90</li> <li>▪ loon voor 3 gewerkte dagen in januari [...]: € 926,99</li> <li>▪ werkloosheidsuitkering [...]: € 888,46</li> </ul> <p>→ verlies: € 2.128,90 - € 926,99 - € 888,46 = € 313,45</p>                                                                                                                                  |          |
| 2 | inkomensverlies tijdens ontslag (5 februari t.e.m. 17 maart 2021):                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | € 599,26 |
|   | toelichting:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>▪ gemiddeld maandloon op basis van maandloon september, oktober, november en december 2020 [...]: € 2.128,90</li> <li>▪ 1,5 maand loonverlies: € 3.193,35</li> <li>▪ ontvangen ziekte-uitkeringen t.e.m. 17 maart [...]: € 2.002,30</li> </ul> <p>= € 505,53 + € 674,04 + € 674,04 + € 148,69 (pro rata van € 842,55)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ontvangen covid-uitkeringen t.e.m. 17 maart [...]: € 591,79</li> </ul> |          |

|   |                                                                                                                                                                                               |            |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|   | = € 43,08 + € 212,62 ( <i>pro rata van € 387,72</i> ) + € 336,085 ( <i>pro rata van € 631,84</i> )<br>→ verlies: € 3.193,35 - € 2.002,30 - € 591,79 = € 599,26                                |            |
| 3 | geschat verlies aan vakantiegeld voor januari t.e.m. 17 maart 2021:                                                                                                                           | € 820,79   |
|   | toelichting:<br><br>in 2020: € 3.939,84 vakantiegeld [...]<br>in 2021: 2,5 maand niet gewerkt, dus 20,833 % minder vakantiegeld<br><br>→ verlies: € 3.939,84 x 0,20833 = € 820,79             |            |
| 4 | geschat verlies aan eindejaarspremie voor januari t.e.m. 17 maart 2021:                                                                                                                       | € 370,39   |
|   | toelichting:<br><br>in 2020: eindejaarspremie van € 1.177,92 [...]<br>in 2021: 2,5 maand niet gewerkt, dus 20,833 % minder eindejaarspremie<br><br>→ verlies: € 1.177,92 x 0,20833 = € 370,39 |            |
|   | TOTAAL                                                                                                                                                                                        | € 2.103,89 |

Het voormelde totaalbedrag moet worden vermeerderd met de vergoedende rente aan de wettelijke intrestvoet van 4 januari 2021 (start economische werkloosheid) tot aan het tussen te komen arrest van Uw Raad, meer de gerechtelijke intrestvoet vanaf de datum van het arrest tot aan de volgende betaling.

Het causaal verband tussen de voormelde schadeposten en de onwettigheid van het weigeringsbesluit, spreekt voor zich. Indien de overheid de identificatiekaart van [verzoeker] had verlengd, had hij zijn job ook in de eerste maanden van 2021 verder kunnen uitoefenen. De vaststelling van de onwettigheid/ de vernietiging van het besluit kan die schade niet herstellen.

• De morele schade valt ook uiteen in verschillende elementen.

Zoals uiteengezet in de feiten, is [verzoeker] in een depressie terechtgekomen door de problemen over zijn identificatiekaart (stukken C.15 en C.16: ‘majeure depressie’; ‘stress syndroom’). De depressie is ontstaan toen de overheid nog geen besluit had genomen en [verzoeker] dus in volledige onzekerheid verkeerde. Uiteraard is de depressie blijven bestaan toen [verzoeker] kort daarna kennis nam van het weigeringsbesluit van 4 februari 2021.

Het is zeer begrijpelijk dat dat weigeringsbesluit die ernstige mentale weerslag veroorzaakte. [Verzoeker] verloor immers plotseling zijn job en dus zijn inkomstenbron. [Verzoeker] werd plotseling gedwongen om op zoek te gaan naar een nieuwe job, louter omdat hij ooit betrokken was geweest bij een verkeersongeval. Het moet echter worden onderstreept dat het gaat over de job die [verzoeker] al meer dan 20 jaar uitoefende. Uiteraard leidde dat bij [verzoeker] tot grote onzekerheid over de toekomst. Ook de aanzienlijke financiële impact baarde [verzoeker] veel zorgen. Als alleenstaande vader van een 11-jarige zoon [...], is een dergelijk financieel verlies extra zwaar. Bovendien is [verzoeker] in collectieve schuldbemiddeling [...] en moet hij dus aanzienlijke financiële lasten dragen. De vaste maandelijkse uitgaven van verzoeker bedragen € 877 à € 897. In die uitgaven is onder meer een huishuur van € 595 begrepen. Daarbij komen dan ook nog allerlei andere noodzakelijke uitgaven, zoals de ziekenfondsbijdrage, verschillende belastingen, verzekeringen, ... [...].

In die omstandigheden vormde het weigeringsbesluit van de overheid de spreekwoordelijke druppel die [verzoeker] te veel werd.

De vaststelling van de onwettigheid van het weigeringsbesluit/ de vernietiging ervan, neemt die ernstige morele schade die [verzoeker] heeft geleden, niet weg.

Ook hier is het causaal verband tussen de voormelde schade en de onwettigheid van het weigeringsbesluit, duidelijk. Indien de overheid de identificatiekaart van [verzoeker] had verlengd, was [verzoeker] niet in een depressie beland en had [verzoeker] niet in onzekerheid moeten leven. De vaststelling van de onwettigheid/ de vernietiging van het besluit kan die schade niet herstellen.

[Verzoeker] meent dat de morele schade *ex aequo et bono* kan worden begroot op 25 euro per dag, en dit voor de periode beginnend vanaf 26 januari 2021 (de start van de depressie) tot en met 17 maart 2021 (de intrekking van het eerste weigeringsbesluit). Dit komt neer op 51 dagen. De morele schadevergoeding bedraagt dan ook 51 maal € 25, dus € 1.275, meer de gerechtelijke intrestvoet vanaf de datum van het arrest tot aan de volledige betaling”.

5. De verwerende partij stelt:

“De onwettigheid van de beslissing van 4 februari 2021 kwam pas vast te liggen na het arrest van 23 december 2021 van het Grondwettelijk Hof.

Verwerende partij is van mening dat de vordering tot schadevergoeding tot herstel ongegrond voorkomt en wel om de hiernavolgende redenen.

Alvorens dieper in te gaan op de vordering tot schadevergoeding, stelt zich vooreerst de vraag op welk ogenblik de onwettigheid effectief is ontstaan, die, in toepassing van artikel 25/3 van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, een recht kan verschaffen tot het indienen van een vordering tot schadevergoeding.

In tegenstelling tot hetgeen verzoekende partij aanvoert, is de onwettigheid, t.t.z. de ongrondwettelijkheid van het vroegere artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, niet ontstaan door de beslissing van 4 februari 2021, die volledig in lijn lag met voormelde wetgeving, doch pas ontstaan nadat het Grondwettelijk Hof werd gevat door een prejudiciële vraag en oordeelde in haar arrest nr. 190/2021 van 23 december 2021 dat artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het van toepassing is op veroordelingen wegens onopzettelijke slagen en verwondingen toegebracht in het kader van een verkeersongeval.

Ook uw Raad heeft de interpretatie van artikel 61, 1° van de wet van 2 oktober 2017 zoals toegepast door verwerende partij steeds bevestigd [...]. Verwerende partij heeft dan ook sedert geruime tijd te goeder trouw toepassing gemaakt van artikel 61, 1° van de wet van 2 oktober 2017 zoals door hem geïnterpreteerd in geval van onopzettelijke slagen en verwondingen in een verkeerssituatie. Bovendien is er nu een rechtsonzekerheid gecreëerd voor wat betreft de eerder genomen

weigeringsbeslissingen. Het komt dan ook gepast voor de vordering tot schadevergoeding af te wijzen, minstens om billijkheidsreden en in het kader van het algemeen belang te verminderen.

Er wordt steeds van uitgegaan dat alle wetten grondwetconform zijn. Het feit dat achteraf de ongrondwettelijkheid komt vast te staan, zelfs jaren na afkondiging van de wet, doet vanzelfsprekend geen afbreuk aan het feit dat alle reeds genomen beslissingen hierop gestoeld wettelijk zijn tot stand gekomen. Verwerende partij dient de wetten te goeder trouw uit te voeren en kan om evidente redenen niet afwijken van een wet, dit zou neerkomen op een uitvoering *contra legem*. Het feit dat naderhand de wettelijke grondslag van deze beslissing ongrondwettelijk is doet -zoals reeds opgemerkt- geen afbreuk aan het feit dat reeds genomen beslissingen rechtsgeldig werden genomen.

Verwerende partij kon op het moment dat het toenmalige wetsartikel werd afgekondigd (in 2017) niet anticiperen dat vier jaar later deze ongrondwettelijk zou worden bevonden. Zelfs indien zij dit al zou vermoeden, kon zij als uitvoerende macht niets ondernemen. De talloze beslissingen die sedert de afkondiging hierop zijn gestoeld, waaronder de beslissing van 4 februari 2021, maken deze daarom niet plotsklaps onwettig op het moment ze zijn genomen.

Niettegenstaande de on(grond)wettigheid sedert het arrest van het Grondwettelijk Hof vaststaat, moet vastgesteld worden dat verwerende partij, als lid van de uitvoerende macht, bij het nemen van de beslissing van 4 februari 2021 geen onwettigheid heeft begaan, gezien dit pas een klein jaar later kwam vast te staan door het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Gezien verwerende partij gebonden is door de wettelijke norm (ook al wordt zij later ongrondwettelijk geacht), kan de onwettigheid aldus nooit opgetreden zijn op het ogenblik de beslissing van 4 februari 2021 werd genomen, doch pas sedert het arrest van 23 december 2021 van het Grondwettelijk Hof. De fout in hoofde van verwerende partij komt aldus niet te staan op datum van 4 februari 2021, wel integendeel. Indien zij toen een *contra legem* beslissing had genomen, had zij effectief een fout en een onwettigheid begaan. Het komt verwerende partij niet toe wettelijke bepalingen aan de Grondwet te toetsen of ze buiten toepassing te laten.

Gezien de onwettigheid van de beslissing van 4 februari 2021 pas op 23 december 2021 enigszins kon vastgesteld worden, heeft dit in zekere mate een impact op de vordering tot schadevergoeding. Verzoekende partij stelt zelf in haar schadebegroting dat de periode waarin zij materiële schade zou hebben geleden zich situeert vanaf 4 januari 2021 tot het tweede besluit, zijnde 18 maart 2021, oftewel aanzienlijke tijd vóór het moment dat de onwettigheid kwam vast te staan.

Voor wat betreft de periode van morele schade stelt verzoekende partij dat deze loopt vanaf 4 februari 2021 tot op heden. Dit standpunt is om evidente redenen niet ernstig daar verzoekende partij sedert 13 april 2021 beschikt over een geldige identificatiekaart en geen verdere (morele) schade kan lijden. Alleszins dient ook hierbij erop gewezen te worden dat de onwettigheid pas sedert 23 december 2021 kwam vast te liggen, zijnde lange tijd ná 13 april 2021, zodat ook hier verzoekende partij geen morele schade kan geleden hebben.

Gezien de onwettigheid aldus pas vaststaat op datum van 23 december 2021, kan de vordering tot schadevergoeding dan ook niet gegrond worden verklaard gezien de periodes van zowel de materiële als de morele schade zich lange tijd voor deze datum situeren.

De vordering tot schadevergoeding tot herstel dient dan ook als ongegrond afgewezen te worden.

In ondergeschikte orde - de schadevergoeding moet om billijkheidsredenen getemperd worden bij gebrek aan aansprakelijkheid van verwerende partij. Daarenboven - en in zoverre de onwettigheid effectief kwam vast te liggen op het moment dat de beslissing van 4 februari 2021 werd genomen - is verwerende partij niet aansprakelijk voor eventuele schade.

Artikel 11*bis* van de gecoördineerde Wetten op de Raad van State (hierna 'RvSt-wet') geeft aan verzoekende partij de mogelijkheid om de voor hem meest gunstige weg te kiezen om een schadevergoeding te verkrijgen. Verwerende partij dient deze keuze te ondergaan. Voor wat artikel 11*bis* RvSt-wet is een onwettigheid voldoende en dient in hoofde van verwerende partij geen fout bewezen te worden. Uw Raad dient dan ook bij de bepaling van de schadevergoeding rekening te houden met 'alle omstandigheden van openbaar en particulier belang'. Artikel 11*bis* RvSt-wet voorziet niet noodzakelijk in een volledige vergoeding van de schade. Als lid van de uitvoerende macht, heeft verwerende partij enkel de wet en haar wettelijke verplichtingen uitgevoerd. Dit is ook haar grondwettelijke taak. Indien naderhand zou blijken dat de wet of een wettelijke bepaling ongrondwettelijk voorkomt, kan verwerende partij natuurlijk niet worden bestraft omdat zij haar grondwettelijke taak heeft uitgevoerd. Verwerende partij heeft dan ook geen enkele fout begaan en heeft niet de mogelijkheid om de voor haar meest gunstige weg te kiezen. (Zie ook *Parl. St. Senaat 2012-2013, 2233/1, p.7*). Bovendien werd de toepassing door verwerende partij van artikel 61, 1° van de wet van 2 oktober 2017 sedert geruime tijd bevestigd door uw Raad. Voor het arrest nr. 190/2021 van 23 december 2021 van het Grondwettelijk Hof heeft verwerende partij nooit een onwettigheid begaan door de identificatiekaart te weigeren wanneer de (kandidaat)-bewakingsagent veroordeeld was voor onopzettelijke slagen en verwondingen in een verkeerssituatie.

Achteraf werd echter gesteld, bij arrest 190/2021 van 23 december 2021 van het Grondwettelijk Hof naar aanleiding van de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag, dat artikel 61, 1° van de wet van 2 oktober 2017 de grondwet schendt. Bijgevolg is de fout begaan door de wetgever en niet door verwerende partij. WIRTGEN leidt af dat het gegeven dat de verwerende partij in het kader van de vernietigingsprocedure niet verantwoordelijk is voor de onwettigheid waarmee de bestreden bestuurshandeling behept zou zijn een omstandigheid van openbaar en particulier belang is [...].

Concluderend en in zoverre de onwettigheid kwam vast te liggen bij het nemen van de beslissing van 4 februari 2021, kan verwerende partij niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele fouten in hoofde van de wetgever.

De vordering tot schadevergoeding tot herstel dient dan ook als ongegrond afgewezen te worden minstens om billijkheidsreden getemperd te worden.

In meer ondergeschikt orde - de vordering tot schadevergoeding is ongegrond

(a) Materiële schade

In zoverre de onwettigheid effectief kwam vast te staan vanaf de beslissing van 4 februari 2021 en verwerende partij gehouden is tot betaling van een schadevergoeding, dient de vordering ongegrond te worden verklaard en wel om de volgende redenen.

Indien de onwettigheid zich voordoet vanaf 4 februari 2021, start de periode waarin verzoekende partij schade zou hebben geleden dan ook pas vanaf 4 februari 2021. De periode kan theoretisch enkel lopen van 4 februari 2021 tot en met 17 maart 2021 (datum intrekking beslissing van 4 februari 2021). Verzoekende partij vraagt loonverlies voor de periode van economische werkloosheid van 4 januari 2021 tot en met 4 februari 2021. Voormelde schadepost komt niet aanmerking voor vergoeding daar de beslissing dd. 4 februari 2021 op dat moment nog niet genomen was en er bijgevolg nog geen zogenaamde onwettigheid begaan werd. Bijgevolg staat deze schade niet in causaal verband met de begane onwettigheid. Voormelde schade is eerder het gevolg van het feit dat verzoeker niet in het bezit was van een geldige identificatiekaart. Daar de schadeposten eindejaarstoelage en vakantiegeld eveneens berekend werden vanaf januari 2021 dienen ook deze posten verminderd te worden. Ook de gevraagde renten dienen getemperd te worden in tijd.

[...]

(b) Morele schade

Ook voor wat betreft de morele schade kan de kwestieuze periode enkel lopen vanaf 4 februari 2021 tot de intrekkingbeslissing van 17 maart 2021. Verzoekende partij toont niet aan waarom voormelde intrekking de morele schade niet wegneemt. Bovendien stelt verzoekende partij in zijn laatste memorie dat hij in een depressie is terechtgekomen door de problemen over zijn identificatiekaart. Hij stelt ook dat de depressie is ontstaan toen de verwerende partij nog geen besluit had genomen en hij dus in volledige onzekerheid verkeerde. Vervolgens stelt hij dat de depressie is blijven bestaan toen hij kort daarna kennisnam van het besluit van 4 februari 2021. De morele schade is bijgevolg reeds ontstaan vóór dat de beslissing van 4 februari 2021 genomen is. In die zin kan er dan ook geen causaal verband bestaan tussen de morele schade en de beslissing van 4 februari 2021, zodat minstens de periode waarbinnen de morele schade zich gemanifesteerd zou hebben dient aangepast te worden. De morele schade naar aanleiding van de beslissing van 4 februari 2021 kan pas ontstaan zijn vanaf dan en niet eerder. Bovendien komt daarbij dat de depressie reeds ontstaan is voor de beslissing van 4 februari 2021. Verzoeker toont niet aan dat de depressie die, reeds voor 4 februari 2021 bestond en een andere oorzaak had dan de beslissing van 4 februari 2021, vanaf 4 februari 2021 het gevolg is van de beslissing van 4 februari 2021. Ook hier ontbreekt het causaal verband”.

“Verweerder meent dat de onwettigheid pas dateert van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 23 december 2021. Pas op dat moment zou ‘de fout’ van verweerder zijn komen vast te staan.

Die visie is onjuist. De onwettigheid situeert zich op het moment van het besluit van 4 februari 2021. Op dat moment werd het besluit dat nadien door uw Raad onwettig werd verklaard, genomen. Die datum is dan ook de enige relevante. Zoals hierboven vermeld, is er immers geen fout vereist voor het recht op schadevergoeding tot herstel. Verweerder beklemtoont dat principe ook zelf [...].

[...]

Het feit dat verweerder op het moment van het onwettige besluit mogelijk te goeder trouw/zonder fout heeft gehandeld, is geen reden om de schadevergoeding te matigen.

Verwerende partij ontkent ten onrechte iedere verantwoordelijkheid voor het weigeringsbesluit. Ze verschuilt zich achter de passieve houding die zij heeft aangenomen op dit vlak. Het staat haar echter vrij om kritisch te kijken naar de wetten die ze uitvoert en indien nodig een wetsontwerp in te dienen om de desbetreffende wet te wijzigen. Het klopt dat verwerende partij art. 61, 1° wet 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid al eerder had toegepast op veroordelingen wegens onopzettelijke slagen en verwondingen toegebracht in het kader van een verkeersongeval. Bijgevolg had ze al eerder de kans gekregen om de ongrondwettigheid van dat toepassingsgeval in te zien en actie te ondernemen om de wet te laten wijzigen. Het ongrondwettige karakter van dat toepassingsgeval spreekt immers voor zich.

Bovendien kan de eventuele afwezigheid van een fout bij verweerder kan toch niet verantwoorden waarom verzoeker geen volledige vergoeding krijgt van de schade die hij wel degelijk heeft geleden? Daarenboven is het bedrag dat verweerder vordert slechts beperkt. Ook om die reden is enige matiging niet aan de orde.

[...]

Verwerende partij meent dat de schade die verzoeker heeft geleden van 4 januari 2021 t.e.m. 4 februari 2021 niet in causaal verband staat met de onwettigheid van het betrokken besluit.

Die visie is niet correct. Zoals vermeld in de feiten, was de identificatiekaart van verzoeker geldig tot 26 november 2020. Verwerende partij had dus vóór die datum een besluit moeten nemen, maar heeft het nagelaten om dat te doen. Begin januari 2021 bleek dat verwerende partij een veiligheidsonderzoek aan het uitvoeren was naar [verzoeker]. Verwerende partij bleek dus toen reeds te menen dat de identificatiekaart niet mocht worden verlengd, maar talmde om die beslissing te nemen. Het nut van een veiligheidsonderzoek kan in vraag worden gesteld, aangezien de loutere veroordeling volstond om, op basis van art. 61, 1° wet 2 oktober 2017, het weigeringsbesluit uit te spreken. Dat die informatie al begin januari aanwezig was bij verwerende partij, blijkt duidelijk uit stuk D.1. Uiteindelijk is het pas na de ingebrekestelling van 29 januari 2021 dat er schot in de zaak kwam. Het stilzitten van verwerende partij moet dan ook

worden gelijkgesteld aan het onwettige besluit en mag zeker niet de positie van verzoeker benadelen.

Bovendien had verwerende partij kunnen vermijden dat verzoeker in die periode schade leed. Ze had immers de identificatiekaart van verzoeker voorlopig kunnen vernieuwen tijdens de duur van het veiligheidsonderzoek. Hoewel verzoeker volgens artikel 78, tweede lid wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid daar recht op had, heeft hij toen nooit een voorlopige identificatiekaart gekregen. Telkens werd de vraag van verzoeker afgewezen [...]. Verzoeker mag niet het slachtoffer zijn van die houding van verweerder.

[...]

Tot slot stelt verwerende partij dat de intrekking van het besluit van 4 februari 2021 de morele schade heeft weggenomen. Bovendien beweert verzoeker dat er geen causaal verband is.

De morele schade is niet weggewerkt door de onwettigverklaring van het bewuste besluit. De onwettigverklaring verhindert immers niet dat [verzoeker] die morele schade wel degelijk in ernstige mate heeft geleden. Die schade moet dan ook worden vergoed.

Bovendien houdt de depressie wel degelijk rechtstreeks verband met de onwettige beslissing. Zoals vermeld, is die toestand ontstaan toen de overheid nog geen besluit had genomen en [verzoeker] dus in volledige onzekerheid verkeerde. Zoals vermeld [...] valt dit ook onder de vergoedbare schade. Uiteraard is de depressie blijven bestaan toen [verzoeker] kort daarna kennis nam van het weigeringsbesluit van 4 februari 2021”.

7. In haar laatste memorie beklemtoont de verwerende partij dat de gevorderde schadevergoeding niet kan toegekend worden “om billijkheidsredenen en om redenen van algemeen belang”. Zij herhaalt dat de vastgestelde onwettigheid niet slaat op haar beslissing van 4 februari 2021 maar op de ongrondwettigheid van artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (hierna: de wet van 2 oktober 2017), wetsbepaling waaraan zij “met handen en voeten” gebonden was.

Met betrekking tot de in aanmerking te nemen materiële schade stelt de verwerende partij dat zij niet gehouden is tot vergoeding van de schade die verzoeker vóór 4 februari 2021 heeft geleden, aangezien voor die schade het vereiste causaal verband met de vastgestelde onwettigheid ontbreekt. Ook omtrent de gevorderde morele schadevergoeding merkt zij op dat er geen causaal verband bestaat met de beslissing van 4 februari 2021.

## *Beoordeling*

8. Opdat de Raad van State verzoeker een schadevergoeding tot herstel kan toekennen ten laste van de steller van de handeling, dient hij aan te tonen dat hij een nadeel heeft geleden als gevolg van de onwettigheid van de vernietigde akte.

Uit artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 25/2, § 2, 4°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ dat bepaalt dat het verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel het bedrag van de gevraagde vergoeding bevat, evenals een uiteenzetting die aantoont welk nadeel geleden wordt door de onwettigheid van de akte en, tot slot, artikel 25/2, § 3, van diezelfde procedureregeling dat bepaalt dat de stukken die het verzoek staven, samen met een inventaris bij het verzoekschrift worden bijgevoegd, vloeit voort dat de Raad van State bevoegd is om een schadevergoeding tot herstel te verlenen wanneer verzoeker, in dit geval de begunstigde van een vernietigingsarrest, aantoont dat de daarin vastgestelde onwettigheid de rechtstreekse oorzaak is van het door hem geleden nadeel dat niet (volledig) is hersteld door de tussengekomen vernietiging.

Een schadevergoeding tot herstel op grond van artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan alleen worden toegekend in zoverre de onwettige bestuurshandeling, ondanks de verwijdering ervan *ab initio* uit de rechtsordening, schade heeft toegebracht die door de vernietiging niet volledig is hersteld.

Het komt een verzoeker toe het bewijs te leveren van het vereiste oorzakelijk verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het nadeel dat hij aanvoert waarbij moet blijken dat het nadeel zich niet zou hebben voorgedaan zonder die vastgestelde onwettigheid.

Zoals tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 11*bis* werd verduidelijkt, onderscheidt “de schadevergoeding tot herstel die wordt

toegekend met toepassing van deze bepaling [...] zich dus zowel van het herstel van de schade op basis van de artikelen 1382 tot 1386 van het Burgerlijk Wetboek als van de herstelvergoeding ‘naar billijkheid’ van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hoewel ze gemeenschappelijke punten heeft met deze twee begrippen”. Het gaat “om een autonoom begrip waarvan aan de Raad van State de zorg wordt overgelaten om geleidelijk aan de modaliteiten te bepalen in zijn rechtspraak” (*Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2233/1, 7).

#### *A. Betreffende de onwettigheid van de akte*

9. Bij arrest nr. 253.855 van 24 mei 2022 heeft de Raad van State de onwettigheid van de bestreden akte vastgesteld met verwijzing naar het arrest nr. 190/2021 van het Grondwettelijk Hof van 23 december 2021 waarin voor recht wordt gezegd dat artikel 61, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het van toepassing is op veroordelingen wegens onopzettelijke slagen en verwondingen toegebracht in het kader van een verkeersongeval.

#### *B. Betreffende het causaal verband*

10. Uit het voormelde arrest nr. 253.855 van 24 mei 2022 volgt dat verzoekers vraag tot hernieuwing van de identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten door de verwerende partij werd geweigerd op grond van een onwettig motief. De schade die verzoeker heeft geleden door de weigering van de identificatiekaart, waarvan het bezit vereist is om in de sector van de private veiligheid tewerkgesteld te kunnen worden en blijven, vloeit rechtstreeks voort uit de vastgestelde onwettigheid. Zonder de onwettige akte zouden de aangevoerde nadelen zich niet hebben voorgedaan.

De omstandigheid dat de verwerende partij in de onwettige akte louter een wetskrachtige bepaling heeft toegepast waarvan het Grondwettelijk Hof pas achteraf de ongrondwettigheid heeft vastgesteld, doorbreekt het causaal verband tussen de onwettigheid van de akte en het geleden nadeel niet. Evenmin

geeft deze omstandigheid aanleiding om de gevorderde schadevergoeding om “billijkheidsredenen” te temperen.

11. De mogelijkheid om op grond van artikel 11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een schadevergoeding te verkrijgen strekt tot herstel van de nadelige gevolgen die de onwettige akte heeft teweeggebracht. In voorliggend geval werd de onwettige beslissing tot weigering van de hernieuwing van de identificatiekaart genomen op 4 februari 2021, zodat enkel de schade vanaf die datum voor vergoeding in aanmerking komt. Derhalve wordt de vordering tot schadevergoeding verworpen in de mate ze betrekking heeft op schade die zich heeft gemanifesteerd in de periode van 4 januari 2021 tot 4 februari 2021. Meer bepaald gaat het om het inkomensverlies dat verzoeker heeft geleden doordat hij vanaf 4 januari 2021 in tijdelijke werkloosheid werd geplaatst.

### *C. Bepaling van de omvang van de schadevergoeding tot herstel*

#### *Materiële schade*

12. De verwerende partij betwist niet dat verzoeker een inkomensverlies ten bedrage van 599,26 euro heeft geleden vanaf zijn ontslag op 5 februari 2021 tot en met 17 maart 2021, datum waarop de onwettige akte werd ingetrokken.

Evenmin wordt betwist dat de onwettige akte een negatieve invloed heeft op de berekening van het vakantiegeld en de eindejaarspremie waarop verzoeker als werknemer aanspraak kon maken. Rekening houdend met wat in randnummer 11 wordt gesteld, moeten de schadeposten voor het verlies aan vakantiegeld en voor het verlies aan eindejaarspremie respectievelijk verminderd worden tot 492,48 euro (3.939,84 euro x 0,125) en 222,24 euro (1.777,92 euro x 0,125).

13. Voor de materiële schade wordt een totaalbedrag van 1.313,98 euro toegekend.

### *Moreel nadeel*

14. Opdat een moreel nadeel aanleiding zou kunnen geven tot het toewijzen van een schadevergoeding moet worden aangetoond dat dit nadeel niet of niet volledig door de onwettigheid van de betrokken bestuurshandeling is hersteld.

Verzoeker toont aan dat de abrupte weigering van de identificatiekaart om bewakingsactiviteiten te mogen uitoefenen, na een loopbaan van meer dan 20 jaar in de betrokken sector, zijn mentale gezondheid heeft aangetast en dat de vaststelling van de onwettigheid van de betrokken akte niet volstaat om dit nadeel volledig te herstellen. Aangenomen wordt ook dat de onwettig verklaarde beslissing, zelfs al zou zij niet onmiddellijk aan de basis liggen van het mentale gezondheidsprobleem waarmee verzoeker te kampen kreeg, dat probleem minstens heeft bestendigd of zelfs verergerd.

15. *Ex aequo et bono* wordt voor de geleden morele schade een forfaitair bedrag van 750 euro toegekend.

### **BESLISSING**

**1. Aan verzoeker wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend van:**  
**- 1.313,98 euro voor de door hem geleden materiële schade, te verhogen met de vergoedende interesten berekend aan de wettelijke rentevoet vanaf 5 februari 2021 tot aan dit arrest, meer de verwijlinteresten aan de wettelijke rentevoet vanaf heden tot de volledige betaling van de schadevergoeding; en,**  
**- 750 euro wegens morele schade, te verhogen met de verwijlinteresten aan de wettelijke rentevoet vanaf heden tot de volledige betaling van de schadevergoeding.**

**2. De Raad van State verwerpt het verzoek voor het overige.**

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, het beroep tot nietigverklaring en het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 80 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.**

**4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Carlo Adams,      | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,   | staatsraad,      |
| Peter Sourbron,   | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Elisabeth Impens, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Carlo Adams**