

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

**nr. 260.199 van 20 juni 2024
in de zaak A. 236.501/AV-156**

In zake : de NV PQ BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dominique Blommaert en Kris Wauters
 kantoor houdend te 1170 Brussel
 Terhulpesteenweg 187
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sebastiaan De Meue en Nicolas Bonbled
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 mei 2022, strekt tot de toekenning overeenkomstig artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van een herstelvergoeding voor buitengewone materiële schade, veroorzaakt door de Belgische Staat ingevolge artikel 1, § 5, van het ministerieel besluit van 18 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ en artikel 6, § 1, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 258.804 van 13 februari 2024 is de zaak voorgelegd aan de voorzitter van de Raad van State, die de verantwoordelijkheid heeft over de afdeling Bestuursrechtspraak.

Bij beschikking van 20 maart 2024 heeft de voorzitter de zaak verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2024.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kris Wauters, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten Sebastiaan De Meue en Nicolas Bonbled, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. De verzoekende partij zet uiteen dat zij de uitbater is van 32 restaurants gekend onder de bedrijfsnaam ‘Le Pain Quotidien’ en dat haar inrichtingen ten gevolge van COVID-19 – en meer bepaald de beperkingen op de bedrijfsactiviteiten die werden opgelegd bij het ministerieel besluit van 18 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus

COVID-19 te beperken' en het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 met hetzelfde opschrift – belangrijke financiële nadelen hebben geleden.

Verzoekster raamt de door haar geleden schade op 7.511.866 euro. Die schade, aldus verzoekster, overstijgt het redelijke ondernemingsrisico en is een opoffering die verder gaat dan die welke redelijkerwijze kan worden verwacht in een vredelievende samenleving.

3.2. Op 6 mei 2021 richt verzoekster middels haar raadslieden een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken. Daarin vraagt zij dat de hiervóór genoemde schade zou worden vergoed.

De minister antwoordt op 17 augustus 2021:

“Vooreerst dien ik erop te wijzen dat alle maatregelen die werden getroffen in het kader van de strijd tegen het coronavirus zijn ingegeven door de evolutie van de epidemiologische situatie en tot doel hebben om de besmetting met en de verdere verspreiding van de Covid-19-pandemie te beperken, waarbij een bijzonder complexe afweging van concurrerende belangen moet worden gemaakt. De getroffen maatregelen worden gerechtvaardigd door de ernst van de gezondheidscrisis. Bewust van de hieruit voortvloeiende moeilijkheden die dit met zich [brengt] voor bedrijven en zelfstandigen, hebben de federale overheid en de deelstaten tal van maatregelen genomen die de gevolgen van de gezondheidscrisis voor de ondernemingen dienen te verzachten en de financiële schade dienen te beperken.

Voorts kan voor de goede orde in dit verband worden toegelicht dat voormelde maatregelen, waaronder deze getroffen door artikel 6, § 1, tot stand komen in het kader van het gezamenlijke overleg binnen de schoot van het Overlegcomité waarbij in consensus wordt beslist, en het ministerieel besluit hiervan louter de vertaalslag vormt.

In uw schrijven maakt u evenwel geen melding van de nochtans talrijke steunmaatregelen die tijdens de coronacrisis ten aanzien van o.m. de horeca door de federale regering werden getroffen en waarop uw cliënten derhalve beroep konden doen. Deze worden weliswaar niet meegenomen in de begroting van de schade. Voor zover de voormelde steunmaatregelen naar de mening van uw cliënten niet zouden volstaan, lijkt het aangewezen dat u zich in eerste instantie tot de bevoegde diensten in dit verband wendt.

Voor de goede orde kan nog worden toegelicht dat uw cliënten gedurende de afgelopen maanden hun inkomsten blijvend konden genereren door [bvb.] de organisatie van take away, hetgeen zij ook deden, en zij sinds 8

mei 2021 en a fortiori sinds 9 juni 2021, in elk geval, naast de organisatie van take away, hun normale bedrijfsactiviteiten konden hervatten. Het tegendeel wordt door u in elk geval niet aangetoond.

Louter volledigheidshalve en ten overvloede verwijs ik tot slot naar de intussen talrijk bevestigende rechtspraak van zowel de Raad van State als de burgerlijke hoven en rechtbanken, alsook de adviesverlening van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, op basis waarvan de wettigheid en de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, en derhalve met inbegrip van de grondslag ervan en mijn bevoegdheid tot het nemen van deze maatregelen, werd bevestigd. Inderdaad werden de maatregelen dusver, met inbegrip van artikel 6, § 1 (zoals thans weliswaar gewijzigd), niet geschorst, noch vernietigd. Het bestaan van enige fout in hoofde van de Belgische Staat, dat in beginsel o.m. vereist is, wordt derhalve niet aangetoond.

In het licht van het voorgaande kan derhalve niet worden ingegaan op uw individueel verzoek tot herstel van de schade namens uw respectieve cliënten.”

3.3. Er volgt dan tussen september 2021 en april 2022, in het kader van de openbaarheid van bestuur, nog briefwisseling met de eerste minister, met de federale Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, met de minister-president van de Vlaamse regering, met de minister van Binnenlandse Zaken en met de minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel en Federale Culturele Instellingen.

3.4. Met een brief van 15 februari 2022 aan de minister van Binnenlandse Zaken herhaalt verzoekster haar vraag tot schadeloosstelling, ditmaal verwijzend naar artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet).

De minister antwoordt op 24 maart 2022 dat aan het verzoek geen gevolg kan worden gegeven en dat verzoekster zich overeenkomstig artikel 11 RvS-wet tot de Raad van State kan wenden.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

4. Aan de partijen is gevraagd om ter terechtzitting standpunt in te nemen over twee vragen, namelijk (i) of de partijen van oordeel zijn dat de door de verwerende partij aangehaalde rechtspraak van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof met betrekking tot foutloze overheidsaansprakelijkheid op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten al dan niet enkel betrekking heeft op het eigendomsrecht en (ii) of de vordering van de verzoekende partij steunt op het eigendomsrecht.

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoekster zet uiteen dat in het voorliggende geval geen ander rechtscollege bevoegd is om van de eis tot schadevergoeding kennis te nemen, nu de beperkingen aan haar activiteiten die de schade hebben veroorzaakt, voortvloeien uit eensdeels artikel 1, § 5, van het ministerieel besluit van 18 maart 2020 (het MB van 18 maart 2020) en anderdeels artikel 6, § 1, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 (het MB van 28 oktober 2020) en die besluiten geen fout uitmaken in hoofde van de overheid die deze maatregelen heeft genomen.

5.2. Wat het buitengewoon karakter van de schade betreft, stelt verzoekster dat uit de rechtspraak van de Raad van State volgt dat de grondslag van de geschillen inzake vergoeding overeenkomstig artikel 11 RvS-wet is gelegen in de theorie van de gelijkheid van de burgers tegenover de openbare lasten.

Ter zake zet verzoekster uiteen dat haar activiteiten door het MB van 18 maart 2020 werden beperkt tot het aanbieden van afhaalmaaltijden en dat zulks was ingegeven door het beperken van bijeenkomsten in besloten of overdekte plaatsen, alsook in open lucht. Nochtans, zo stelt verzoekster, werden bepaalde “volktrekkende activiteiten” van die beperking vrijgesteld en mochten een aantal activiteiten zoals voedingswinkels, krantenwinkels, tankstations en kappers (in de eerste fase van de pandemie) hun activiteiten onder bepaalde voorwaarden wél voortzetten. Verzoekster stipt daarbij aan dat ook

ondernemingen die geen handelszaken en winkels waren zoals bedoeld in artikel 1, § 5, van het MB van 18 maart 2020, hun activiteiten eveneens onder voorwaarden konden voortzetten.

Wat het MB van 28 oktober 2020 betreft, betoogt verzoekster dat zij ter uitvoering van artikel 6, § 1, van dat besluit opnieuw werd beperkt tot het aanbieden van afhaalmaaltijden, terwijl welbepaalde in dat artikel opgesomde inrichtingen wel geopend konden blijven.

De aangeboden steunmaatregelen waren volgens verzoekster ontoereikend om het financieel nadeel van haar onderneming – gelet op het aantal uitbatingen, haar omvang (verspreid over heel België) en haar aantal werknemers – te beperken of ongedaan te maken.

Verzoekster besluit:

“Het blijkt dat verzoekende partij door de beperkende maatregelen onderworpen werd aan een ‘normaal, 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 van de maatschappij vergen.’ Het staat buiten kijf dat de financiële nadelen volgend uit de genomen maatregelen de hinder overtreffen die verzoekende partij zou moeten kunnen verdragen in de maatschappij. Dat mogelijk nog andere restaurants schade hebben geleden, sluit niet uit dat het gaat om buitengewone schade in hoofde van verzoekende partij. De beperkende maatregelen treffen dan ook enkel de specifiek in de [m]inisteriële [b]esluiten aangegeven categorieën van personen, die telkens limitatief werden aangegeven en zeker niet de ondernemingen in het algemeen.”

6. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij dat de Raad van State bevoegd is om van de vordering kennis te nemen. Zij betoogt, samengevat, dat de bevoegdheid van de gewone rechter niet (langer) is beperkt tot foutaansprakelijkheid sinds het aan artikel 11 RvS-wet ten grondslag liggende beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten het statuut heeft gekregen van een algemeen rechtsbeginsel, dat ook door de hoven en rechtbanken kan worden gehanteerd om schadevergoeding toe te kennen. De verwerende partij

verwijst ter zake onder meer naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Hof van Cassatie.

7. Verzoekster kan die visie niet bijvallen, en stelt in de memorie van wederantwoord dat het Hof van Cassatie in een arrest van 28 november 1997 integendeel de bevoegdheid van de Raad van State heeft bevestigd. Volgens verzoekster wordt dat arrest in de rechtsleer bijgevalen en kan in de erkenning door het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie van het ‘beginsel van de gelijkheid van de burgers tegenover de openbare lasten’ als algemeen rechtsbeginsel geen standpunt worden gelezen inzake de toewijzing van rechtsmacht.

Daarbij merkt verzoekster nog op dat niet is aangetoond dat er enige kans bestaat dat de burgerlijke rechter zich bevoegd zou verklaren, te meer nu er nog geen rechtspraak in die zin voorhanden blijkt te zijn. Zij besluit dat de Raad van State bijgevolg van de vordering kennis mag nemen en dat bij gebrek daaraan het risico bestaat dat aan verzoekster de toegang tot de rechter wordt ontzegd, wat zou strijden met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens.

8.1. In haar laatste memorie zet verzoekster nog uiteen dat de bevoegdheid van de Raad van State met toepassing van artikel 11 RvS-wet niet als louter residuair van aard kan worden aangezien, nu de grondwetgever door de invoering van het tweede lid in artikel 144 van de Grondwet aan de wetgever de bevoegdheid heeft verleend om de Raad van State te machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van zijn beslissingen. Verzoekster verwijst ter zake naar de schadevergoeding tot herstel met toepassing van artikel 11*bis* RvS-wet. Daarmee heeft de wetgever, nog steeds volgens verzoekster, geraakt aan de traditionele rechtsmacht van de burgerlijke rechter inzake de subjectiefrechtelijke geschillen en een bestuursrechtelijk systeem van schadevergoeding gecreëerd, waarbij de rechtzoekende de keuze heeft om zijn schadevergoeding bij de gewone rechter, dan wel bij de Raad van State te vorderen.

8.2. Verzoekster erkent dat het *in casu* niet gaat om een vordering tot schadevergoeding op grond van foutaansprakelijkheid, maar meent dat de vraag rijst waarom de wetgever de Raad van State dan ook niet bevoegd heeft gemaakt voor het toekennen van een schadevergoeding in geval van foutloze aansprakelijkheid. Verzoekster stelt dat er sprake is van een lacune inzake de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige omdat “[d]e Raad van State [...] in het Belgische grondwettelijke systeem [immers] de natuurlijke rechter [is] ten aanzien van overheidsbeslissingen. Hij heeft een doorgedreven kennis ter zake en biedt meestal sneller rechtsbescherming ten aanzien van een systeem waar de rechtzoekende soms verschillende aanleggen moet doorlopen en bovendien de rechtsbescherming afhankelijk is van het arrondissement waar de zaak wordt ingeleid”.

8.3. Verzoekster vraagt om de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen:

“Schendt artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met artikel 144 van de Grondwet, in de mate dat een rechtsonderhorige op grond van voornoemd artikel 11, en dus in geval van een foutloze aansprakelijkheid van de overheid, geen eis tot herstellvordering bij de Raad kan inleiden wanneer hiertoe een andere rechter bevoegd is, terwijl een rechtsonderhorige die mogelijkheid wel heeft op grond van artikel 144 van de Grondwet in geval van een foutaansprakelijkheid van diezelfde overheid?”

9.1. De verwerende partij voert in haar laatste memorie aan dat zij reeds in haar memorie van antwoord het gemis aan rechtsmacht heeft opgeworpen en dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord het aspect van beweerde ongrondwettigheid niet heeft aangevoerd. Hieruit besluit de verwerende partij dat de voorgestelde prejudiciële vraag laattijdig is.

9.2. Alleszins, zo stelt de verwerende partij, is de prejudiciële vraag zonder pertinentie. Voor zover verzoekster een discriminatie ziet in het feit dat de wetgever de Raad van State in 2014 niet tevens bevoegd heeft gemaakt voor het toekennen van een schadevergoeding in geval van een foutloze aansprakelijkheid

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.199 AV-156 - 8/20

van de overheid, repliceert de verwerende partij dat verzoekster ten onrechte ervan uitgaat dat artikel 144, tweede lid, van de Grondwet de wetgever ook zou machtigen om artikel 11 RvS-wet uit te breiden naar andere vormen van foutloze aansprakelijkheid die niet van residuaire aard zijn. Zulks is volgens de verwerende partij evenwel niet mogelijk, aangezien de rechtsmacht *ex* artikel 144, tweede lid, van de Grondwet is beperkt tot de uitspraak over de burgerrechtelijke gevolgen van de eigen annulatiearresten van de Raad van State.

Het gemis van niet-residuaire mogelijkheid om een vordering wegens foutloze aansprakelijkheid bij de Raad van State in te stellen, vloeit volgens de verwerende partij niet voort uit een wettelijke bepaling of een lacune daarin, maar uit de keuze van de grondwetgever zelf. Het Grondwettelijk Hof, zo besluit de verwerende partij, is niet bevoegd om de ene grondwettelijke bepaling aan de andere te toetsen.

10. Met betrekking tot de *sub* 4 vermelde vragen zet verzoekster – samengevat – uiteen dat de door de verwerende partij aangehaalde rechtspraak er vooralsnog niet toe heeft geleid dat artikel 11 RvS-wet werd opgeheven, zodat die bepaling nog steeds haar belang heeft. Zij stelt voorts dat die rechtspraak betrekking heeft op rechten waarop de burger zich rechtstreeks kan beroepen – zoals artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 16 van de Grondwet – in welk geval wellicht enkel de burgerlijke rechter bevoegd is, maar dat er daarnaast wel degelijk nog ruimte is voor een vordering tot schadeloosstelling bij de Raad van State, namelijk wanneer de verzoekende partij zich niet op een dergelijk recht beroept. Daarnaast meent verzoekster dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds een vordering tot schadevergoeding die een verzoekende partij zowel tegen een andere burger als tegen de overheid kan instellen (bijvoorbeeld gesteund op het nabuurschap) en anderzijds een vordering die enkel tegen de overheid kan worden ingesteld, waarvoor dan enkel de Raad van State rechtsmacht zou hebben.

De grondslag van haar vordering is volgens verzoekster niet gelegen in het eigendomsrecht, maar enkel gesteund op de billijkheid.

11. De verwerende partij voert met betrekking tot de *sub* 4 bedoelde vragen aan dat uit de aangehaalde rechtspraak niet blijkt dat het eigendomsrecht *sensu stricto* in het geding moet zijn opdat de burgerlijke rechter bevoegd is om uitspraak te doen over een vordering die steunt op het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, maar dat het integendeel volstaat dat de schade waarvoor vergoeding wordt gevraagd betrekking heeft op ‘eigendom’ zoals bedoeld in artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden (EVRM). Zulks is volgens de verwerende partij *in casu* het geval, zodat de Raad van State zonder rechtsmacht is.

Beoordeling

A. Wat de rechtsmacht betreft

12.1. Verzoekster stelt in haar verzoekschrift meermaals dat de “buitengewone schade” waarvoor zij vergoeding vraagt, moet worden beschouwd als een “[ab]normaal, 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 van de maatschappij vergen” en zij voert aan dat de grondslag van haar vordering is gelegen “in de theorie van de gelijkheid van de burgers tegenover de openbare lasten”.

In de memorie van wederantwoord betoogt verzoekster dat de Raad van State “bijgevolg [zal] moeten nagaan of er enige zekerheid bestaat dat de verzoekende partij bij de gewone rechter een schade[vergoeding] kan bekomen op grond van een schending [van] het beginsel van de gelijkheid van de burgers tegenover de openbare lasten” en zij zet voorts haar visie uiteen omtrent de rechtspraak van het Hof van Cassatie met betrekking tot dat beginsel. Verzoekster besluit: “[o]p dit ogenblik kan uw Raad zich nog altijd bevoegd verklaren in het raam van een vordering, die steunt op de redenering die het beginsel van de gelijkheid van de burgers tegenover de openbare lasten concretiseert”.

12.2. De vordering van verzoekster steunt onmiskenbaar op het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten.

13. De artikelen 144, 145, 146 en 160 van de Grondwet luiden als volgt:

“Hoofdstuk VI – de rechterlijke macht

Art. 144. 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 beslissingen.

Art. 145. Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.

Art. 146. Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Geen buitengewone rechtbanken of commissies kunnen, onder welke benaming ook, in het leven worden geroepen.

[...]

Hoofdstuk VII – de Raad van State en de administratieve rechtscolleges

Art. 160. Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen.

Aan de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op dezelfde dag als dit lid in werking treden, kan geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid.”

Artikel 11 RvS-wet luidt als volgt:

“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 of 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.”

14. Reeds bij de totstandkoming van de wet van 23 december 1946 ‘houdende instelling van een Raad van State’ is aangegeven dat de bevoegdheid van de Raad van State op grond van het (huidige) artikel 11 RvS-wet niet enkel residuair is, maar bovendien afhankelijk van de mate waarin de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht zich bevoegd achten om van vorderingen tegen de overheid kennis te nemen. Ter zake werd toegelicht dat de Raad van State in het vergoedingscontentieux slechts bevoegd is buiten de “betwistingen over burgerlijke en politieke rechten” (*Parl.St.* Senaat 1939, nr. 80, 28) en dat het aan het Hof van Cassatie toevalt om de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken inzake die burgerlijke en politieke rechten af te bakenen (*Parl.St.* Senaat 1939, nr. 80, 32).

Aldus werd overwogen dat het onmogelijk is om te voorzien in welke richting de rechtspraak van de justitiële rechter zal evolueren en dat het evenzeer onmogelijk is om een duidelijke grens te trekken tussen de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken en die van de Raad van State – zodat de wetgever zich genoodzaakt zag om een “residuaire formule” aan te nemen “waarvan de rechtspraak de toepassingen nader zal bepalen” (*Parl.St.* Senaat 1939, nr. 80, 34).

Dat de rechtsmacht en bevoegdheid van de justitiële rechter ten gevolge van zijn eigen rechtspraak – alleszins deze van het Hof van Cassatie – op fundamentele wijze kunnen worden uitgebreid, doet niets af aan het bovenstaande principe, aangezien de wetgever zelf het Flandria-arrest (Cass. 5 november 1920, *Pas.* 1920, I, 193-240) in herinnering brengt om precies de noodzaak aan een ‘fluïde’ wetsbepaling te verantwoorden.

15. Aangestipt mag nog worden dat de wetgever bij zijn overwegingen ook het beginsel van de “gelijkheid der lasten voor de onderhorigen” heeft betrokken. Over de daarbij onder te brengen belangen die naar “billijkheid” moeten worden beoordeeld, werd weliswaar gesteld dat ze ontsnappen aan de controle van de gewone rechtbanken (*Parl.St.* Senaat 1939, nr. 80, 32).
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.199

80, 35 en 38), maar die bedenking laat zich lezen als een vaststelling van de stand van zaken in 1939 en niet als een voorafname op mogelijke latere ontwikkelingen in de rechtspraak van de hoven en rechtbanken – ontwikkelingen waarmee de wetgever, zoals gezien, precies rekening heeft willen houden.

16. Er bestaat bijgevolg geen vorm van vordering tot herstel van schade lastens de overheid die *ipso facto* aan de rechtsmacht van de Raad van State is voorbehouden.

17. De Raad van State heeft, wat artikel 11 RvS-wet betreft, rechtsmacht wanneer geen ander rechtscollege over de vereiste rechtsmacht beschikt.

18.1. Het is zo dat de justitiële rechter vorderingen tot schadevergoeding op grond van foutloze aansprakelijkheid gedurende geruime tijd heeft verworpen, maar dat hierin – ook wat de aansprakelijkheid van de overheid betreft – een kentering is gekomen sinds het Hof van Cassatie in een arrest van 6 april 1960 heeft aangenomen dat de burgerlijke rechter wettig een verplichting tot compensatie kan opleggen aan een overheid die zonder een fout te begaan het evenwicht voortvloeiende uit de normale lasten van nabuurschap verbreekt.

18.2. In een arrest van 24 juni 2010 heeft het Hof van Cassatie uitdrukkelijk overwogen dat de wetgever de toepassing van het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten aan de rechter heeft overgelaten en dat de burgerlijke rechter op grond daarvan vermag een vergoeding toe te kennen. Het Hof van Cassatie oordeelt daarbij dat er geen uitdrukkelijke wettelijke bepaling vereist is die de hoven en rechtbanken de bevoegdheid verleent om over een vergoeding op basis van dat rechtsbeginsel – waarop de verzoekende partij in onderhavige zaak zich beroept – uitspraak te doen.

19.1. Het Grondwettelijk Hof overweegt in arrest nr. 132/2015 van 1 oktober 2015 dat het, in het geval van een foutloze beperking van het eigendomsrecht door de overheid (*in casu* in het kader van de bescherming van

erfgoed), “gelet op artikel 144 van het Grondwet, aan de gewone rechter” toevalt om bij een vastgestelde miskenning van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten na te gaan of het overheidshandelen “een vergoeding rechtvaardigt en de omvang ervan te bepalen” (overweging B.10.2).

19.2. In dezelfde zin en uitdrukkelijk verwijzend naar het hiervóór aangehaalde arrest van het Hof van Cassatie van 24 juni 2010, overweegt het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 57/2016 van 28 april 2016 dat de rechter het recht op een vergoeding moet (kunnen) beoordelen wanneer een erfdienstbaarheid tot openbaar nut of een beperking van het eigendomsrecht het beginsel van de gelijkheid van burgers voor de openbare lasten miskent.

19.3. Het Grondwettelijk Hof herhaalt in arrest nr. 147/2023 van 9 november 2023 dat het overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet aan de gewone rechter toekomt om na te gaan of een vergoeding op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten verantwoord is en om de omvang ervan te bepalen.

20.1. Zonder dat de Raad van State dient te onderzoeken of de hiervóór aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie al dan niet een algemene draagwijdte heeft – en de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken op grond van die rechtspraak beperkt is tot geschillen waarbij een schending van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten wordt ingeroepen omwille van een inperking van het eigendomsrecht, dan wel of die rechtsmacht integendeel geldt voor elke schending van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, ongeacht het in het geding zijnde recht – volstaat het om vast te stellen dat *in casu* de schending van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten die door verzoekster wordt ingeroepen, betrekking heeft op haar eigendomsrecht.

20.2. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat aangezien artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol bij het EVRM “een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, de erin vervatte waarborgen een

onlosmakelijk geheel [vormen] met diegene die zijn vervat in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepaling, rekening houdt met de eerstgenoemde” (GwH 28 september 2017, nr. 105/2017, overweging B.18.1; GwH 18 november 2021, nr. 165/2021, overweging B.3.1). Het Grondwettelijk Hof omschrijft bovendien meermaals het begrip ‘eigendom’ als voorwerp van het eigendomsrecht zoals bedoeld in artikel 16 van de Grondwet, verwijzend naar de definitie die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor het begrip ‘eigendom’ hanteert in het licht van artikel 1 van het Eerste aanvullend Protocol bij het EVRM (in het Frans: ‘les biens’, in het Engels: ‘possessions’). Het Hof brengt in herinnering dat “[h]et Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelt dat het begrip ‘eigendom’ in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens een autonome draagwijdte heeft die zich niet beperkt tot de eigendom van materiële goederen: sommige andere rechten en belangen die activa vormen, kunnen eveneens doorgaan voor ‘eigendomsrechten’ en dus voor ‘eigendom’ volgens het voormelde artikel (EHRM, 23 februari 1995, *Gasus Dosier- und Fordertechnik GmbH t. Nederland*, § 53; 25 maart 1999, *Iatridis t. Griekenland*, § 54)” (GwH 30 juni 2022, nr. 87/2022, overweging B.24).

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het begrip ‘eigendom’ binnen het eigendomsrecht niet alleen betrekking op materiële goederen, maar ook op de gelden waarover een persoon beschikt en activa, met inbegrip van aanspraken waarvan de eiser kan beweren dat hij minstens een gerechtvaardigde verwachting heeft om het effectieve genot van een eigendomsrecht te verkrijgen (EHRM 28 september 2004, *Kopecký t. Slowakije*, § 35; EHRM 29 mei 2012, *Flores Cardoso t. Portugal*, § 50). Het begrip ‘legitieme verwachting’ veronderstelt naar oordeel van het Hof dat de aanspraken van de eiser niet ongefundeerd of ontdaan van elke kans op succes mogen zijn (EHRM 28 september 2004, *Kopecký t. Slowakije*, § 43). Een ‘legitieme verwachting’ is, in dat opzicht, niet slechts een loutere hoop, hoe begrijpelijk ook, maar moet meer concreet van aard zijn en steunen op een juridische bepaling of een juridische akte zoals een rechterlijke uitspraak (EHRM (grote kamer) 13 december 2016, *Belane Nagy t. Hongarije*, § 75). In een

arrest van 20 maart 2018 heeft de grote kamer van het Europees Hof voorts verduidelijkt dat er van ‘eigendom’ in de zin van het Eerste Aanvullend Protocol sprake is wanneer de aanspraak beschikt over een voldoende grond in het intern recht, derwijze dat die aanspraak voldoende is gevestigd om afdwingbaar te zijn (EHRM (grote kamer) 20 maart 2018, *Rodomilja e.a. t. Kroatië*, § 142). Het Europees Hof stelt overigens evenzeer dat een inkomen dat reeds is verworven of het voorwerp uitmaakt van een zekere vordering, beschermde ‘eigendom’ is in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol (EHRM (grote kamer) 11 januari 2007, *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, § 64); EHRM (grote kamer) 25 september 2018, *Denisov t. Oekraïne*, § 137; EHRM 6 februari 2003, *Wendenburg e.a. t. Duitsland*).

In arrest nr. 18/2011 van 3 februari 2011 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat ook (de werkelijk) gederfde inkomsten deel uitmaken van het in beginsel integraal herstel van het geleden nadeel dat in geval van onteigening door artikel 16 van de Grondwet wordt gewaarborgd (overweging B.6.4).

20.3. In de voorliggende zaak omschrijft verzoekster het door haar geleden nadeel als minderinkomsten die zij in de periode van 1 maart 2020 tot 31 maart 2021 heeft geleden doordat zij, omwille van de door de verwerende partij opgelegde maatregelen, haar bedrijfsactiviteiten niet of slechts in zeer beperkte mate kon uitoefenen.

Verzoekster begroot haar schade “op basis van omzetsdaling, verminderd met de niet gemaakte variabele kosten en de ontvangen subsidies voor de betreffende periode”.

De Raad van State is van oordeel dat het voorwerp van de vordering aldus inpasbaar is in het begrip ‘eigendom’ in de zin van artikel 16 van de Grondwet samen gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

21. Uit wat voorafgaat moet worden besloten dat de vordering van verzoekster steunt op een schending van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten en dat het in hoofde van verzoekster aangetaste recht betrekking heeft op haar eigendomsrechten, zodat de Raad van State *in casu* niet langer over de vereiste rechtsmacht beschikt om het geschil te beslechten.

22.1. Het arrest van het Hof van Cassatie van 28 november 1997 waar verzoekster naar verwijst, doet niet anders besluiten.

22.2. In dat arrest wordt een conflict van attributie beslecht.

Het Hof van Cassatie heeft zich in dit arrest ertoe beperkt vast te stellen dat het hof van beroep heeft geoordeeld dat de verzoekende partijen op grond van artikel 1382 Burgerlijk Wetboek geen schadevergoeding konden krijgen en dat de Raad van State – toen, in 1997 – in die omstandigheden kon besluiten dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 11 RvS-wet was voldaan.

23. Uit het bovenstaande volgt dat de Raad van State *in casu* op grond van artikel 11 RvS-wet geen rechtsmacht heeft om van de vordering kennis te nemen.

B. Wat de prejudiciële vraag betreft

24. De prejudiciële vraag die verzoekster formuleert, betreft de rechtsmacht van de Raad van State, zodat 's Raads beslissing hierover vatbaar is voor een voorziening in cassatie overeenkomstig artikel 158 van de Grondwet en de artikelen 33 en 34 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

25. Dat betekent dat de gehoudenheid van de Raad van State tot het stellen van een prejudiciële vraag wordt beoordeeld overeenkomstig artikel 26, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’. Krachtens deze bepaling is de Raad van State, onder meer, niet ertoe gehouden een prejudiciële vraag te stellen “wanneer de wet, het decreet of de in

artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel een regel of een artikel van de Grondwet bedoeld in § 1 klaarblijkelijk niet schendt of wanneer het rechtscollege meent dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen”.

26. Zoals hiervóór *sub* 13 en 14 in herinnering is gebracht, behoren de geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken, en behoren geschillen over politieke rechten tot de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken, behoudens de bij wet gestelde uitzonderingen.

Het valt voorts aan het Hof van Cassatie toe om de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken inzake die burgerlijke en politieke rechten af te bakenen.

Met de hiervóór aangehaalde rechtspraak, in het bijzonder het arrest van 24 juni 2010, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de burgerlijke rechter bevoegd is om in toepassing van het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een vergoeding toe te kennen, in elk geval wanneer het eigendomsrecht in het geding is.

27. Het verschil in behandeling dat de verzoekende partij aan het oordeel van het Grondwettelijk Hof wenst voor te leggen, vloeit voort uit artikel 144 van de Grondwet, dat onderscheiden bevoegdheden in het leven heeft geroepen, en uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie, waaruit volgt dat de Raad van State niet langer bevoegd is om kennis te nemen van vorderingen tot schadevergoeding voor uitzonderlijke schade voortvloeiend uit een schending van het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten die een aantasting van het eigendomsrecht tot gevolg heeft.

De keuze die voortvloeit uit artikel 144 van de Grondwet zelf schendt klaarblijkelijk niet de artikelen 10 en 11, in samenhang met artikel 144, van de Grondwet.

28. Louter ten overvloede kan ten aanzien van verzoeksters argument dat de Raad van State “de natuurlijke rechter ten aanzien van overheidsbeslissingen” is, worden geantwoord dat zulks hooguit geldt voor wat het wettigheidsstoezicht betreft, en niet voor wat het toekennen van schadevergoeding betreft.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het verzoek tot herstelvergoeding.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van verzoek tot herstelvergoeding, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op 20 juni 2024, door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, samengesteld uit:

Pascale Vandernacht,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Lust,	kamervoorzitter,
Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Colette Debroux,	kamervoorzitter,
Yves Houyet,	kamervoorzitter,
Luc Detroux,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
Wouter Pas,	staatsraad,
Frédéric Gosselin,	staatsraad,
Nathalie Van Laer,	staatsraad,
Luc Donnay,	staatsraad,
Florence Piret,	staatsraad,

Raphaël Born,	staatsraad,
Denis Delvax,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
Lionel Renders,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Michèle Belmessieri,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
Joëlle Sautois,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Emmanuel Jacobowitz,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
Laure Demez,	staatsraad,
Xavier Close,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Gregory Delannay,	hoofdgriffier.

De hoofdgriffier,

De voorzitter,

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht