

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.519 van 22 augustus 2024
in de zaak A. 235.394/IX-9992**

In zake : 1. XXXX
 2. XXXX
 3. XXXX
 4. XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan De Groote
 kantoor houdend te 9300 Aalst
 Leopoldlaan 48
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp

1.1. Het beroep, ingesteld op 3 januari 2022, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 23 december 2021 ‘houdende
wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige
maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de
volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de
coronavirus Covid-19 pandemie te voorkomen of te beperken’.

1.2. Met een op 22 januari 2024 ingediend verzoekschrift vorderen
de verzoekende partijen een schadevergoeding tot herstel voor de geleden morele
en materiële schade, ten belope van 1660 euro.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 252.623 van 13 januari 2022 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 juni 2024.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

De eerste verzoekende partij, advocaat Jan De Groote, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, heeft advies gegeven.

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

III. Feiten en juridische context

3.1. Vanaf medio maart 2020 wordt België geconfronteerd met de Coronaviruspandemie. De verwerende partij zag zich ertoe genoodzaakt, zoals, wereldwijd, de overheden in vele andere landen, om bijwijlen ingrijpende en drastische maatregelen te nemen om die pandemie in te dijken. Eén van de aldus opgelegde maatregelen betreft de verplichting om op bepaalde plaatsen een mondmasker te dragen; die verplichting wordt in 2020 en 2021 door opeenvolgende ministeriële en koninklijke besluiten opgelegd.

3.2. De derde en de vierde verzoekende partij zijn leerling in het lager onderwijs. Op het ogenblik van het instellen van het beroep zijn zij respectievelijk zes en acht jaar oud. De eerste en de tweede verzoekende partij zijn hun ouders.

3.3. Zij vorderen de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 23 december 2021 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus Covid-19 pandemie te voorkomen of te beperken’.

Artikel 9, 3°, van het bestreden besluit wijzigt artikel 22, § 1, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 door de toevoeging van een derde en een vierde lid, die luiden als volgt:

“Eenieder, vanaf de leeftijd van 6 jaar, is verplicht om de mond en de neus te bedekken met een mondmasker op de volgende plaatsen, onverminderd de toepassing van de paragrafen 2 en 3:

1° de binnenruimten van scholen en onderwijsinstellingen;

2° de binnenruimten van de buitenschoolse opvang voor kinderen uit het lager onderwijs.

De verplichting bedoeld in het derde lid is:

1° niet van toepassing op de kinderen van 6 jaar of ouder die nog niet in het lager onderwijs gestart zijn;

2° van toepassing op de kinderen die jonger zijn dan 6 jaar en al in het lager onderwijs gestart zijn;

3° niet van toepassing onder de specifieke voorwaarden zoals bepaald overeenkomstig artikel 23.”

3.4. Het koninklijk besluit van 17 februari 2022 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus Covid-19 pandemie te voorkomen of te beperken’ (hierna: het KB van 17 februari 2022), dat in werking treedt op 19 februari 2022, wijzigt opnieuw artikel 22, § 1, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021, in die zin dat de leeftijd inzake de mondmaskerplicht wordt verhoogd naar twaalf jaar.

3.5. Artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 maart 2022 ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus Covid-19 pandemie te voorkomen of te beperken’ (hierna: het KB van 5 maart 2022) heft de artikelen 22 en 23 van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 op. Die bepaling treedt in werking op 7 maart 2022.

Met artikel 2 van de wet van 11 maart 2022 ‘tot opheffing van de instandhouding van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus Covid-19 pandemie’ (hierna: de wet van 11 maart 2022) wordt een einde gesteld aan de epidemische noodsituatie.

IV. Precisering van het voorwerp

4.1. In arrest nr. 252.623 van 13 januari 2022 heeft de Raad van State geoordeeld dat uit de uiteenzetting in het verzoekschrift van de feiten, van het aangevoerde belang en van de aangevoerde middelen mag worden begrepen dat het voorwerp van het beroep is beperkt tot de invoering van een verplichting voor kinderen in het lager onderwijs om op school een neus- en mondmasker te dragen, zodat de rechtsstrijd – binnen het geheel van het bestreden besluit – daartoe beperkt is.

4.2. In de memorie van wederantwoord betwisten de verzoekende partijen niet dat dit de contouren van het debat zijn. Zij doen dat evenmin in hun laatste memorie, nadat in het auditorsverslag nogmaals in herinnering is gebracht wat *sub* 4.1 is weergegeven.

4.3. Het beroep is derhalve beperkt tot de bepalingen van artikel 22, § 1, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021, zoals gewijzigd door artikel 9, 3°, van het bestreden besluit en in de mate dat zij betrekking hebben op het lager onderwijs.

V. Ontvankelijkheid - belang

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord het actueel belang van de verzoekende partijen in vraag. Zij stipt aan dat de mondmaskerplicht sinds het KB van 17 februari 2022 slechts vanaf de leeftijd van twaalf jaar werd opgelegd – en dus vanaf de inwerkingtreding van dat besluit (op 19 februari 2022) reeds niet meer op de derde en de vierde verzoekende partij van toepassing was – en door de wet van 11 maart 2022 volledig is opgeheven.

6. De verzoekende partijen betwisten in de memorie van wederantwoord dat zij geen blijk geven van het vereiste belang. Zij voeren, samengevat, aan dat het belang niet in vraag is gesteld in de voorafgaande schorsingsprocedure, dat het auditoraat in die procedure bovendien een middel ernstig had bevonden en dat het recht op toegang tot de rechter onredelijk zou worden beperkt indien het belang van een verzoekende partij teloor zou gaan louter omwille van het feit dat de bestreden beslissing op korte termijn haar volledige uitwerking heeft gehad.

7. In hun laatste memorie argumenteren de verzoekende partijen, in antwoord op het auditorsverslag, dat zij met hun beroep méér beogen dan te horen zeggen dat zij initieel gelijk hadden. Zij stellen dat de bestreden beslissing

onwettig tot stand is gekomen en de derde en de vierde verzoekende partij heeft verplicht om “zeer grote delen van hun dag” een mondmasker te dragen, met alle sociale, emotionele en psychologische gevolgen van dien. De eerste en de tweede verzoekende partij werden in hun gezinsleven bezwaard, eensdeels doordat zij hun kinderen moesten overtuigen om een mondmasker te dragen en anderzijds doordat zij in aangepaste mondmaskers moesten voorzien. Zij stippen ook aan dat mensen die, om welke reden ook, geen mondmasker droegen, gemarginaliseerd en zelfs gecriminaliseerd werden.

Voorts stellen de verzoekende partijen dat het recht op toegang tot de rechter ertoe strekt dat zij bij de Raad van State “de puurste vorm van rechtsherstel” moeten kunnen nastreven, met name het *ex tunc* verwijderen van de betreden beslissing uit de rechtsorde.

De verzoekende partijen merken tot slot op dat zij met de gevorderde nietigverklaring niet enkel morele genoegdoening beogen, maar ook materiële schadeloosstelling nastreven. Met het oog op dit laatste dienen de verzoekende partijen een vordering tot schadevergoeding tot herstel in.

8. In haar laatste memorie doet de verwerende partij gelden dat het door de verzoekende partijen uiteengezette moreel belang louter overeenstemt met de wens om het beroep gegrond te zien verklaren. Daargelaten of de sociale, emotionele en psychologische gevolgen die de verzoekende partijen aanvoeren voldoende aannemelijk worden gemaakt, is de verwerende partij van oordeel dat die aspecten alleszins niet volstaan in het licht van het rechtens vereiste actueel belang. Zij stipt daarbij nog aan dat het bestreden besluit reglementair van aard is en geen uitspraak doet over de persoonlijke gedragingen van de verzoekende partijen of hun morele integriteit, faam en eer.

Met de ingestelde vordering tot schadevergoeding tot herstel, zo betoogt de verwerende partij nog, kunnen de verzoekende partijen de onontvankelijkheid van hun beroep niet “omzeilen”. Van dat “omzeilen” ziet de verwerende partij bewijs in de omvang van de ingestelde vordering van “slechts”

1660 euro. De verwerende partij voert voorts, samengevat, aan dat de verzoekende partijen zelf hebben aangegeven dat zij initieel een vordering tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter beoogden en dat uit de chronologie van de feiten volgt dat de verzoekende partijen hoe dan ook veel vroeger reeds hun vordering tot schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State hadden kunnen instellen, in plaats van ná het auditoraatsverslag.

De verwerende partij betwijfelt ten slotte of de verzoekende partijen wel de intentie hebben om hun vordering op grond van artikel 11*bis* RvS-Wet behandeld te zien.

Beoordeling

9.1. Het belang, waarvan een verzoekende partij blijk moet geven, dient te bestaan op het ogenblik van het instellen van het annulatieberoep en de verzoekende partij moet dat belang behouden tot aan de uitspraak. De aard van het belang kan weliswaar evolueren, maar een verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet voordeel oplevert.

9.2. Om als toereikend te worden beschouwd, moet het belang onder meer rechtstreeks zijn en de verzoekende partij een voordeel verschaffen dat voldoende direct verband houdt met de finaliteit van een nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde.

Het voordeel moet in beginsel méér zijn dan de morele genoegdoening die een verzoekende partij put uit het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing, inzonderheid om derden aldus te overtuigen van haar initieel gelijk. Een dergelijk belang heeft een karakter dat niet valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, RvS-Wet; dat beoogde voordeel is immers niet verbonden met het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het rechtsverkeer maar enkel met het horen gegrond verklaren *erga omnes* van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen.

10. Het voordeel dat de verzoekende partijen met het voorliggende beroep oorspronkelijk nastreefden, bestond er essentieel in eensdeels de verplichting tot het dragen van een mondmasker op school voor de derde en de vierde verzoekende partij te doen ophouden en anderdeels een einde te stellen aan de morele en materiële nadelen die, volgens de verzoekende partijen, met die mondmaskerplicht gepaard gingen.

11. Noch uit de wijziging van de bestreden bepaling door het KB van 17 februari 2022, noch uit de opheffing ervan door het KB van 5 maart 2022 kan worden afgeleid dat het beroep *ipso facto* zonder voorwerp is of dat de verzoekende partijen geen blijk meer geven van het rechtens vereiste actueel belang.

Deze vervanging en opheffing gelden immers slechts voor de toekomst. Het feit dat de derde en de vierde verzoekende partij vanaf 19 februari 2022 – datum van inwerkingtreding van het KB van 17 februari 2022 – omwille van hun leeftijd niet meer aan de mondmaskerplicht waren onderworpen, laat het bestaan dat het bestreden besluit voordien had, onverlet. Het wordt niet betwist dat de bestreden bepaling, die een reglementaire strekking heeft, van maandag 10 januari 2022 (hervatten van de lessen na de kerstvakantie) tot vrijdag 18 februari 2022 toepasselijk was op de verzoekende partijen en de verzoekende partijen tonen concreet aan dat zij de toepassing van de bestreden beslissing – de verplichte dracht van het mondmasker – daadwerkelijk hebben ondergaan.

Het enkele feit dat de bestreden beslissing intussen is uitgewerkt en opgeheven, heeft in die omstandigheden niet tot gevolg dat de verzoekende partijen hun belang hebben verloren om de nietigverklaring ervan te vragen.

12. Noch het ogenblik waarop de vordering tot schadevergoeding tot herstel is ingesteld, noch de omvang ervan doet anders besluiten.

13. Het beroep is ontvankelijk wat het actueel belang betreft.

VI. Aanvullend onderzoek

14. Het auditoraat besluit tot de onontvankelijkheid van het beroep omwille van een gemis aan actueel belang. Uit de bespreking hiervóór is evenwel gebleken dat de Raad van State die conclusie niet kan bijvallen.

15. Het tot de ontvankelijkheid beperkte onderzoek volstaat niet om de zaak definitief op te lossen, zodat een aanvullend onderzoek is geboden.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt met een aanvullend onderzoek belast.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partijen niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig augustus tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren