

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.493 van 26 februari 2025
in de zaak A. 231.559/XII-9564**

In zake : Y.W.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Roy Melis
kantoor houdend te 2260 Westerlo
de Merodedreef 45
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 augustus 2020, strekt tot de veroordeling van verwerende partij “tot betaling van een schadevergoeding aan verzoekster tot herstel van het nadeel dat verzoekster geleden heeft door de nietige beslissing, provisioneel begroot op 1 euro, te verhogen met de vergoedende intresten vanaf 30 juni 2020 tot en met de datum van het verzoekschrift en vanaf dan met de gerechtelijke intresten aan dezelfde rentevoet tot en met de datum van algehele betaling”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 259.128 van 14 maart 2024 wordt het beroep verworpen 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 verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 februari 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marijn Serneels, die *loco* advocaat Roy Melis verschijnt voor verzoekster en attaché Michiel Woedstadt, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de begroting van de schadevergoeding tot herstel betreft.

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

III. Aanleiding tot het verzoek

3. Bij arrest nr. 259.128 van 14 maart 2024 verwerpt de Raad van State verzoeksters beroep tot nietigverklaring tegen de beslissing van de directeur van de Directie Private Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken van 18 juni 2020 waarbij wordt vastgesteld dat verzoekster niet meer voldoet aan de uitoefeningsvoorwaarde van artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (hierna: wet van 2 oktober 2017) en haar identificatiekaart voor het uitoefenen van

bewakings-activiteiten wordt ingetrokken. De Raad van State stelt in voornoemd arrest vast dat ingevolge de intrekking van de bestreden beslissing het beroep zonder voorwerp is. De Raad van State verklaart in datzelfde arrest het eerste middel gegrond en stelt de onwettigheid van de bestreden beslissing vast. Met het oog op het onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel wordt het debat heropend.

De feiten aan de basis van het verzoek zijn reeds weergegeven in het genoemde arrest nr. 259.128 van 14 maart 2024. Er wordt naar verwezen.

IV. Ontvankelijkheid van het verzoek

Exceptie van gebrek aan belang

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat het beroep tot nietigverklaring van meet af aan niet-ontvankelijk was, zodat ook het verzoek tot schadevergoeding tot herstel niet-ontvankelijk is. Zij zet uiteen dat de bewakingsfirma waar verzoekster was tewerkgesteld bij e-mail van 13 augustus 2020 werd geïnformeerd dat er voor verzoekster die dag een (nieuwe) identificatiekaart was verzonden. Uit het e-mailverkeer van 10 augustus 2020 en 14 augustus 2020 blijkt dat de raadsman van verzoekster hiervan op de hoogte was. Volgens de verwerende partij was verzoekster vanaf de afgifte van deze identificatiekaart opnieuw gerechtigd bewakingsactiviteiten uit te oefenen. Nog volgens de verwerende partij had de bestreden beslissing ingevolge de afgifte van deze identificatiekaart geen uitwerking meer. De verwerende partij besluit dat verzoekster op 14 augustus 2020 – tijdstip van indiening – geen belang meer had bij het verzoek tot nietigverklaring. De latere intrekking van de bestreden beslissing op 19 augustus 2020 leidt volgens de verwerende partij niet tot een andere conclusie. Een formele intrekking van de bestreden beslissing was immers niet nodig. Het feit dat er na de bestreden beslissing opnieuw een bewakingskaart werd afgeleverd en dat de afgifte van die identificatiekaart tegenstrijdig is aan de inhoud van de bestreden beslissing heeft volgens de verwerende partij tot gevolg

dat de bestreden beslissing impliciet werd opgeheven en bijgevolg vanaf 13 augustus 2020 geen rechtsgevolgen meer had.

In de laatste memorie voegt de verwerende partij hieraan toe dat de loutere intrekking van de bestreden beslissing niet volstaat opdat verzoekster opnieuw binnen de bewakingssector kan worden tewerkgesteld. Daartoe moest verzoekster opnieuw in het bezit zijn van een identificatiekaart. Dat de bewakingsfirma de arbeidsrelatie met verzoekster niet wou herstellen en de tewerkstellingsvoorwaarden op de luchthaven intussen waren verstrengd, is volgens de verwerende partij niet het gevolg van de bestreden beslissing.

5. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat zij werd gedwongen om een beroep tot nietigverklaring in te dienen en dat zij daar ook een belang bij had. Niettegenstaande verzoekster daar bij herhaling om vroeg, weigerde de verwerende partij immers om de bestreden beslissing in te trekken. De bestreden beslissing werd uiteindelijk pas ingetrokken nadat verzoekster het beroep tot nietigverklaring had ingediend. Voorts zet verzoekster uiteen dat gelet op de houding van de verwerende partij en de halsstarrige weigering om een nieuwe beslissing te nemen zij geen enkele zekerheid had dat zij opnieuw een identificatiekaart kon krijgen. Zij kon haar rechten enkel veiligstellen door binnen de beroepstermijn een beroep tot nietigverklaring in te dienen. Verzoekster licht verder toe dat de bestreden beslissing haar rechtspositie blijvend ongunstig heeft beïnvloed. Ingevolge de bestreden beslissing werd de arbeidsovereenkomst tussen verzoekster en haar werkgever onmiddellijk en van rechtswege ontbonden. Na het afleveren van een nieuwe identificatiekaart kon verzoekster – die voorheen was tewerkgesteld op de luchthaven — niet opnieuw als bewakingsagent in dienst worden genomen, daar de regelgeving intussen in die zin is gewijzigd dat kandidaat-bewakingsagenten over een diploma secundair onderwijs moeten beschikken om op de luchthaven te kunnen worden tewerkgesteld en verzoekster daarover niet beschikt. Zonder de bestreden beslissing was verzoekster in dienst gebleven bij haar werkgever en had dit probleem zich niet aangediend. Verzoekster besluit dat de bestreden beslissing haar de mogelijkheid heeft ontnomen om verder

de job uit te oefenen die zij graag deed. Om die reden geeft de afgifte van een nieuwe identiteitskaart verzoekster overigens geen volledige genoegdoening.

Beoordeling

6. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR.105, punten B.11.2 en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, ECLI:BE:GHCC:2010.ARR.109, punt

B.4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020.ARR.105, punt B.9.3; EHRM 17 juli 2018, 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, Vermeulen/België, punten 42 e.v.).

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Doet een verzoekende partij zulks, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

7. Hoewel het indienen van een verzoek tot schadevergoeding tot herstel samen met, of hangende, het beroep tot nietigverklaring niet zal kunnen beletten dat wanneer de verzoekende partij het belang bij de gevorderde nietigverklaring heeft verloren, deze nietigverklaring door de Raad van State wordt afgewezen, plaatst een dergelijk verzoek tot schadevergoeding tot herstel de Raad van State wel voor de verplichting om niettemin – voor zover het ingestelde annulatieberoep initieel ontvankelijk was en voor zover het verlies van het belang niet het gevolg is van een handeling die zij zelf heeft gesteld of heeft nagelaten te stellen en die haar persoonlijk verwijtbaar is – een onderzoek van de middelen te verrichten en de eventuele onwettigheid van de bestreden beslissing vast te stellen voor zover dat nodig is om over het ingediende verzoek tot schadevergoeding tot herstel uitspraak te kunnen doen (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015).

8. Uit wat voorafgaat volgt dat de enige vragen die te dezen moeten worden beantwoord om verzoeksters belang bij die vordering tot schadevergoeding tot herstel te beoordelen, eensdeels, de vraag is of haar beroep tot nietigverklaring ontvankelijk was op het ogenblik dat het werd ingediend, en,

anderdeels, of het verlies van het belang bij het beroep tot nietigverklaring niet het gevolg is van een handeling die zij zelf heeft gesteld of heeft nagelaten te stellen en die haar persoonlijk verwijtbaar is.

9. Wat de eerste vraag betreft, stelt de Raad van State vast dat op het ogenblik dat het beroep tot nietigverklaring werd ingediend, de bestreden beslissing (nog) niet was ingetrokken. De bestreden beslissing had op dat tijdstip nog rechtsgevolgen die verzoekster moest ondergaan, daar haar arbeids-overeenkomst met haar voormalige werkgever onmiddellijk en van rechtswege was ontbonden. Het loutere gegeven dat de bewakingsfirma waar verzoekster was tewerkgesteld bij e-mail van 13 augustus 2020 werd geïnformeerd dat er voor verzoekster die dag een (nieuwe) identificatiekaart was verzonden, doet geen afbreuk aan het bestaan van de bestreden beslissing noch de rechtsgevolgen van die bestreden beslissing. De vraag die te dezen moet worden beantwoord is niet – zoals de verwerende partij verkeerdelijk aanneemt – of verzoekster vervolgens opnieuw bewakingsactiviteiten kon uitoefenen, maar wel, of zij nog een belang had bij het aanvechten van de bestreden beslissing. Daargelaten of de afgifte van de nieuwe identificatiekaart een impliciete opheffing was van de bestreden beslissing, zoals de verwerende partij aanvoert, heeft een opheffing – in tegenstelling tot de intrekking die terugwerkende kracht heeft — enkel gevolgen voor de toekomst. Het staat derhalve vast dat op het tijdstip dat verzoekster haar beroep tot nietigverklaring indiende, de bestreden beslissing nog bestond en nog uitwerking had. Zelfs in de hypothese dat de bestreden beslissing impliciet zou zijn opgeheven, doet dit geen afbreuk aan de uitwerking die de bestreden beslissing voor verzoekster had, met name dat haar arbeidsovereenkomst van rechtswege was ontbonden. Op het ogenblik dat verzoekster haar beroep tot nietigverklaring indiende, was dit bijgevolg ontvankelijk, daar het nog een voorwerp had en verzoekster ook een belang had bij de nietigverklaring.

10. Wat de tweede vraag betreft, stelt de Raad van State vast dat het verlies van het belang het gevolg is van het teloorgaan van het voorwerp van het beroep ingevolge de intrekking van de bestreden beslissing. Het verlies van het

belang is dus niet het gevolg is van een handeling die verzoekster zelf heeft gesteld of heeft nagelaten te stellen en die haar persoonlijk verwijtbaar is.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat het standpunt van de verwerende partij dat het beroep tot nietigverklaring van meet af aan niet-ontvankelijk was, zodat ook het verzoek tot schadevergoeding tot herstel niet-ontvankelijk is, niet wordt bijgevalen.

De exceptie wordt verworpen.

V. De gevorderde schadevergoeding

Standpunt van de partijen

12. Verzoekster vordert in hoofddorde, na actualisering, de veroordeling van de verwerende partij tot het betalen van (i) een schadevergoeding tot herstel ten bedrage van 5.564,88 euro wegens gederfd inkomen, meer de vergoedende interesten vanaf 1 juli 2020 tot de datum van het verzoekschrift en vanaf dan meer de gerechtelijke interesten tot de datum van algehele betaling, en (ii) een morele schadevergoeding tot herstel ten bedrage van 572,52 euro, meer de vergoedende interesten vanaf 1 juli 2020 tot de datum van het verzoekschrift en vanaf dan meer de gerechtelijke interesten tot de datum van algehele betaling. In ondergeschikte orde vordert verzoekster de veroordeling van de verwerende partij tot het betalen van een schadevergoeding tot herstel “van het nadeel dat verzoekster geleden heeft” *ex aequo et bono* begroot op 6.000 euro, meer de vergoedende interesten vanaf 1 juli 2020 tot de datum van het verzoekschrift en vanaf dan meer de gerechtelijke interesten tot de datum van algehele betaling. In nog meer ondergeschikte orde vordert verzoekster de veroordeling van de verwerende partij tot het betalen van een schadevergoeding tot herstel ten bedrage van 4.637,40 euro zoals begroot in het auditoraatsverslag, meer de vergoedende interesten vanaf 1 juli 2020 tot de datum van het verzoekschrift en vanaf dan meer de gerechtelijke interesten tot de datum van algehele betaling.

13. Verzoekster voert in het verzoekschrift aan dat zij schade heeft geleden ingevolge de bestreden beslissing daar haar arbeidsovereenkomst onmiddellijk en van rechtswege werd beëindigd zonder opzegvergoeding. Zonder de bestreden beslissing zou verzoekster nog aan het werk zijn en een beroepsinkomen genieten. In het verzoekschrift begroot verzoekster de schadevergoeding op 1 euro provisioneel.

In de memorie van wederantwoord na het tussenarrest van 14 maart 2024 (zie *supra*, nr. 3) gaat verzoekster over tot de definitieve begroting van haar nadeel. Zij vordert een maandelijks bedrag van 927,48 euro, zijnde het verschil tussen een gemiddeld maandelijks brutoloon van 1.500 euro verminderd met een gemiddelde maandelijkse werkloosheidsuitkering van 572,52 euro. Hoewel zij betoogt uiteindelijk acht maanden werkloos te zijn geweest, vordert zij “om proceseconomische redenen” het in de eerste memorie van wederantwoord voorafgaand aan het tussenarrest begrote bedrag van 5.564,88 euro, dat overeenstemt met de vergoeding voor zes maanden werkloosheid. Daarnaast vordert verzoekster een morele schadevergoeding die zij *ex aequo et bono* begroot op 572,52 euro. Zij zet desbetreffend uiteen dat zij reputatieschade leed daar haar werkgever werd ingelicht over haar “jeugdzonde”. Voorts kwam de relatie met haar echtgenoot onder druk te staan en zijn zij uiteindelijk gescheiden. Tot slot zet zij uiteen dat een periode van werkloosheid onzekerheid en een stigma met zich brengt.

In de laatste memorie repliceert verzoekster op het auditors-verslag. Zij voert aan recht te hebben een vergoeding voor zes maanden werkloosheid, daar die periode niet willekeurig is gekozen, maar de periode betreft tussen de bestreden beslissing en de (eerste) memorie van wederantwoord in het kader van het annulatieberoep. Door geen rekening te houden met de ganse werkloosheidsperiode, is volgens verzoekster voldoende matiging aangebracht. Bovendien kan het gegeven dat de verstrenging van de tewerkstellingsregels op de luchthaven niet aan de verwerende partij is toe te schrijven, niet ten nadele van verzoekster spelen. Indien de onwettigheid niet was begaan, zou dat geen rol hebben gespeeld. Ten aanzien van het argument van de

verwerende partij dat rekening moet worden gehouden met de lockdown wegens Covid-19, repliceert verzoekster dat zij in die periode een bijkomende opleiding volgde, zodat zij gewoon werd doorbetaald.

14. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord het causaal verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het aangevoerde nadeel. Zelfs indien de onwettigheid zich niet had voorgedaan, had verzoekster gelet op de Covid-19-maatregelen “waarschijnlijk” minder gewerkt, tijdelijke werkloosheid ondergaan en had zij also in ieder geval nadeel geleden. Bovendien weigerde de voormalige werkgever van verzoekster om haar opnieuw aan te werven. Voorts voert de verwerende partij aan dat verzoekster is tekortgeschoten in haar schadebeperkingsplicht: hoewel het herstel in eer en rechten werd verleend bij arrest van 7 april 2020, is de verwerende partij pas op 10 augustus 2020 op de hoogte gebracht. Daarenboven moet verzoekster stukken voorleggen die bewijzen dat ze actief op zoek is gegaan naar werk. Volgens de verwerende partij moet de schadevergoeding bovendien worden beperkt tot de periode van 1 juli 2020 tot 13 augustus 2020 of uiterlijk tot 19 augustus 2020, respectievelijk de datum van afgifte van een nieuwe identificatiekaart en de datum van intrekking van de bestreden beslissing.

In de laatste memorie handhaaft de verwerende partij haar standpunt. Zij zet uiteen dat dat het niet louter hypothetisch maar aannemelijk is dat verzoekster gedurende de Covid-19-periode op tijdelijke werkloosheid zou zijn geplaatst. Voorts voert de verwerende partij aan dat op 13 augustus 2020, minstens op 19 augustus 2020, de begane onwettigheid niet langer bestond, zodat er geen causaal verband meer kan zijn met de begane onwettigheid. Dat de schade daarna bleef oplopen, is geen gevolg van de onwettigheid, maar van de weigering van de voormalige werkgever om verzoekster opnieuw tewerk te stellen.

Beoordeling

15. Opdat de Raad van State verzoekster een schadevergoeding tot herstel toekent ten laste van de steller van de handeling, dient zij aan te tonen dat

zij een nadeel heeft geleden dat in causaal verband staat met 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’ (hierna: de algemene procedureregeling) dat bepaalt dat het verzoekschrift tot schadevergoeding tot herstel het bedrag van de gevraagde vergoeding bevat, evenals een uiteenzetting die aantoont welk nadeel wordt geleden door de onwettigheid van de akte en, tot slot, artikel 25/2, § 3, van diezelfde algemene 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 te verlenen wanneer verzoekster aantoont dat de vastgestelde onwettigheid de rechtstreekse oorzaak is van het door haar geleden nadeel dat niet (volledig) is hersteld door de tussengekomen vernietiging.

Een schadevergoeding tot herstel op grond van artikel 11*bis* van diezelfde gecoördineerde wetten kan enkel worden toegekend in zoverre de onwettige bestuurshandeling, ondanks de verwijdering ervan *ab initio* uit de rechtsordening, te dezen na intrekking, schade heeft toegebracht die door de verwijdering uit de rechtsorde niet volledig is hersteld.

Het komt verzoekster toe het bewijs te leveren van het vereiste causaal verband tussen eensdeels de vastgestelde onwettigheid en anderdeels het nadeel dat zij 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* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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 [oud] 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” (Memorie van toelichting, SENAAT, 2012-2013, 25 juli 2013, nr. 5-2233/1, 7).

A. Betreffende de onwettigheid van de akte

16. Bij arrest nr. 259.128 van 14 maart 2024 wordt de beslissing van de directeur van de Directie Private Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken van 18 juni 2020 waarbij wordt vastgesteld dat verzoekster niet meer voldoet aan de uitoefeningsvoorwaarde van artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 en haar identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten wordt ingetrokken, als onwettig beoordeeld op grond van de volgende overwegingen:

“10. Artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 bepaalt dat een bewakingsagent, behoudens veroordelingen voor bepaalde feiten, niet veroordeeld mag zijn geweest, 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.

De intrekking van de identificatiekaart is blijkens de motivering van de bestreden beslissing van 18 juni 2020 louter gebaseerd op de vaststelling dat verzoekster niet meer aan de beroepsuitoefeningsvoorwaarde van artikel 61, eerste lid, 1°, van de wet van 2 oktober 2017 voldoet omdat zij bij vonnis van 5 januari 1995 van de correctionele rechtbank van Turnhout werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van 1 maand met uitstel en een geldboete van 40 BEF of een vervangende gevangenisstraf van 15 dagen, wegens diefstal.

11. Bij arrest van 7 april 2020 heeft de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Antwerpen aan verzoekster evenwel een herstel in eer en rechten verleend. Overeenkomstig artikel 634 van het wetboek van strafvordering doet het herstel in eer en rechten voor het toekomstige ‘alle gevolgen van de veroordeling ophouden in de persoon van de veroordeelde’ en met name doet het ‘in de persoon van de veroordeelde de onbekwaamheden ophouden die uit de veroordeling zijn voortgevloeid’.

De verwerende partij erkent in haar memorie van antwoord dat door het herstel in eer en rechten ‘de wettelijke weigeringsgrond voor verzoekster is komen te vervallen’. Op grond van dezelfde vaststelling is zij ten andere op 19 augustus 2020 overgegaan tot de intrekking van de bestreden beslissing.

Er moet bijgevolg besloten worden dat op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen de vereiste juridische en feitelijke grondslag ervoor ontbrak. De omstandigheid dat de verwerende partij pas na het nemen van de beslissing tot

intrekking van de identificatiekaart in kennis werd gesteld van het herstel in eer en rechten, doet geen afbreuk aan die conclusie.”

B. Betreffende het bestaan van het nadeel

B.1. Financieel nadeel wegens loonverlies

17. Verzoekster vordert een schadevergoeding tot herstel voor het loonverlies dat zij leed van 1 juli 2020 tot het tijdstip waarop zij een opnieuw een beroepsinkomen genoot. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de onwettig bevonden bestuurshandeling tot gevolg had dat de arbeidsovereenkomst van verzoekster onmiddellijk en van rechtswege werd ontbonden zonder opzeggingstermijn of verbrekingsvergoeding. Verzoekster ontving een werkloosheidsuitkering, doch die dekt het loonverlies niet volledig. Het door verzoekster geleden materiële nadeel komt in aanmerking voor vergoeding.

B.2. Moreel nadeel

18. Verzoekster vraagt een forfaitaire morele schadevergoeding die zij *ex aequo et bono* begroot op 572,52 euro. Zij voert aan dat zij reputatieschade leed, dat haar huwelijk op de klippen liep en dat een periode van werkloosheid onzekerheid en een stigma met zich brengt.

19. Opdat een moreel nadeel aanleiding zou kunnen geven tot het toewijzen van een schadevergoeding moet worden aangetoond dat dit nadeel te dezen niet of niet volledig door het onwettig bevinden door de Raad van State van de bestuurshandeling is hersteld. Het komt aan verzoekster toe dat nog niet-herstelde moreel nadeel te bewijzen aan de hand van concrete, precieze en verifieerbare gegevens daar het onwettig bevinden door de Raad van State van de bestuurshandeling in beginsel de nodige morele genoegdoening verschaft.

20. Het auditoraat besluit dat de door verzoekster ingeroepen morele schade niet in aanmerking wordt genomen voor financiële vergoeding, eensdeels

omdat het intrekkingbesluit de reputatieschade heeft goedge maakt, anderdeels, omdat het vereiste causaal verband tussen de relationele problemen van verzoekster en de onwettigheid niet vaststaat.

21. Verzoekster betwist deze conclusie. Na kennisneming van het auditoraatsverslag, heeft zij evenwel niet de gelegenheid benut die de laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Verzoekster beperkt zich immers tot de repliek dat zij het standpunt dat rekening moet worden gehouden met de morele schade bij de begroting van de schadevergoeding “handhaaft”. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit, de redenering van het auditoraat bijvallend, dat verzoekster niet aantoont dat het moreel nadeel niet reeds (geheel) door het onwettig bevinden door de Raad van State van de bestuurshandeling is hersteld, zodat dit nadeel geen aanleiding kan geven tot schadevergoeding.

22. Uit wat voorafgaat volgt dat het verzoek tot schadevergoeding wegens een moreel nadeel niet wordt ingewilligd.

C. Betreffende het causaal verband

23. Uit het voormelde arrest nr. 259.128 van 14 maart 2024 volgt dat de bestreden intrekking van verzoeksters identificatiekaart onwettig werd bevonden op grond van het ontbreken van de vereiste juridische en feitelijke grondslag (zie *supra*, nr. 16). De schade die verzoekster heeft geleden door de intrekking van de identificatiekaart, waarvan het bezit vereist is om in de sector van de private veiligheid te kunnen worden en blijven tewerkgesteld, vloeit rechtstreeks voort uit de vastgestelde onwettigheid. Zonder de onwettig bevonden bestuurshandeling zouden de aangevoerde nadelen zich niet hebben voorgedaan.

24. De omstandigheid dat de verwerende partij op 13 augustus 2020 een nieuwe identificatiekaart heeft afgeleverd noch de intrekking op 19 augustus 2020 van de onwettig bevonden bestuurshandeling doorbreken het causaal verband

tussen de onwettigheid van de akte en het geleden nadeel. Evenmin geven deze omstandigheden aanleiding om de gevorderde schadevergoeding te beperken voor de periode van 1 juli 2020 tot 13 augustus 2020, respectievelijk 19 augustus 2020. Het door verzoekster geleden nadeel wordt immers niet hersteld door de afgifte van een nieuwe identificatiekaart, noch door de intrekking van de onwettig bevonden bestuurshandeling. Het geleden nadeel duurt daartegen voort na deze rechtshandelingen precies omdat de vastgestelde onwettigheid tot gevolg had dat verzoeksters arbeidsovereenkomst van rechtswege werd beëindigd ingevolge een ontbindend beding. Het gegeven dat verzoekers vorige werkgever haar niet opnieuw “wenste” tewerk te stellen nadat de verwerende partij een nieuwe identificatiekaart had afgeleverd, is dan ook niet van aard het causaal verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het geleden nadeel te doorbreken, nog daargelaten dat verzoekster niet opnieuw in dezelfde functie kon worden tewerk-gesteld gelet op de gewijzigde tewerkstellingsvoorwaarden op de luchthaven die een diploma secundair onderwijs vereisen, waarover verzoekster niet beschikt.

25. De verwerende partij werpt nog op dat zelfs indien de onwettigheid zich niet had voorgedaan, verzoekster gelet op de Covid-19-maatregelen “waarschijnlijk” minder had gewerkt, tijdelijke werkloosheid had ondergaan en zij alzo in ieder geval nadeel had geleden.

Deze argumentatie is volstrekt hypothetisch en dus evenmin van aard om het causaal verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het geleden nadeel te doorbreken.

26. Uit wat voorafgaat volgt dat er een causaal verband bestaat tussen de vastgestelde onwettigheid en het nadeel dat verzoekster aanvoert.

D. Betreffende de begroting van het nadeel

27. Zoals hiervoor werd vastgesteld, kan verzoekster geen aanspraak maken op schadevergoeding tot herstel van enig moreel nadeel (zie

supra, nrs. 18-22). De begroting van het nadeel beperkt zich aldus tot het materieel nadeel.

28. De beslissing tot intrekking van de identificatiekaart voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten werd genomen op 18 juni 2020 en had tot gevolg dat de arbeidsovereenkomst van verzoekster van rechtswege werd ontbonden. Naar verzoekster uiteenzet en staft – daarin niet tegengesproken door de verwerende partij – was zij acht maanden werkloos.

29. Artikel 11*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State strekt er slechts toe verzoekster voor de werkelijk geleden schade te vergoeden. Of verzoekster in de periode voor dewelke zij een schadevergoeding tot herstel vordert al dan niet een beroeps- of vervangingsinkomen genoot, heeft bijgevolg een impact op de begroting van de schade. De werkelijk geleden schade kan te dezen worden bepaald door het salaris waarop verzoekster in de voormelde periode recht zou hebben gehad te verminderen met het in diezelfde periode genoten beroeps- of vervangingsinkomen.

30. Te dezen stelt de Raad van State vast dat verzoekster een schadevergoeding tot herstel vordert voor slechts zes maanden in de plaats van de volledige periode dat zij werkloos was. Verzoekster begroot haar materieel nadeel op een bedrag van 5.564,88 euro, samengesteld uit zes maal een maandelijks bedrag van 927,48 euro, zijnde het verschil tussen een gemiddeld maandelijks brutoloon van 1.500 euro verminderd met een gemiddelde maandelijks werkloosheidsuitkering van 572,52 euro. Deze in wezen forfaitaire berekening vindt steun in de stukken van het dossier en de concrete berekeningswijze wordt door de verwerende partij niet betwist, ook al oordeelt de verwerende partij dat het gevorderde bedrag om diverse redenen moet worden herleid.

31. Ten eerste voert de verwerende partij aan dat het aannemelijk is dat, zelfs indien de onwettigheid zich niet had voorgedaan, verzoekster gedurende de Covid-19-periode tijdelijke werkloosheid zou hebben ondergaan. Dit standpunt is echter louter hypothetisch, zodat het geen aanleiding geeft tot een herleiding van de gevorderde schadevergoeding tot herstel wegens materieel nadeel.

32. Volgens de verwerende partij moet ook rekening worden gehouden met het gegeven dat de voormalige werkgever van verzoekster weigerde om haar opnieuw aan te werven. Hiervoor werd reeds overwogen dat dit gegeven niet van aard is het causaal verband tussen de vastgestelde onwettigheid en het geleden nadeel te doorbreken (zie *supra*, nr. 24). De verwerende partij zet voorts niet uiteen waarom dit gegeven tot een herleiding van de gevorderde schade-vergoeding tot herstel zou moeten leiden. Zij meent weliswaar dat dit gegeven niet het gevolg is van de onwettig bevonden bestuurshandeling, doch zonder deze bestuurshandeling zou de arbeidsovereenkomst van verzoekster niet van rechtswege ontbonden zijn geweest en zou de problematiek dat verzoekster niet opnieuw kon worden aangeworven wegens gewijzigde tewerkstellings-voorwaarden op de luchthaven zich niet hebben gesteld.

33. Voorts voert de verwerende partij aan dat verzoekster is tekortgeschoten in haar schadebeperkingsplicht: hoewel het herstel in eer en rechten werd verleend bij arrest van 7 april 2020, is de verwerende partij pas op 10 augustus 2020 op de hoogte gebracht. Daarenboven moet verzoekster stukken voorleggen die bewijzen dat ze actief op zoek is gegaan naar werk.

Hoewel kan worden aangenomen dat een verzoekende partij die een schadevergoeding tot herstel wenst te bekomen in bepaalde omstandigheden eveneens gehouden kan zijn door een schadebeperkingsplicht, hebben de door de verwerende partij aangebrachte argumenten daarmee niets vandoen. De verwerende partij toont niet aan dat verzoekster op de hoogte was van het voornemen om de haar toegekende identificatiekaart in te trekken. Zij erkent integendeel in de memorie van antwoord in de procedure ten gronde dat verzoekster niet de gelegenheid werd geboden om haar standpunt te laten kennen over dat voornemen, daar zij van oordeel was dat het een louter gebonden bevoegdheid betrof, zodat de hoorplicht niet van toepassing was. De verwerende partij toont bijgevolg niet aan waarom verzoekster op eigen initiatief de verwerende partij in kennis moest stellen van het herstel in eer en rechten. Het standpunt van de verwerende partij dat verzoekster het ontslag had kunnen

vermijden door haar onmiddellijk na de onwettig bevonden bestuurshandeling van 18 juni 2020 in kennis te stellen van het herstel in eer en rechten faalt, daar ingevolge het ontbindend beding in de arbeidsovereenkomst het ontslag van rechtswege een onmiddellijk en onvermijdelijk gevolg was van de intrekkingbeslissing van 18 juni 2020.

Wat het argument betreft dat verzoekster moet bewijzen dat ze actief op zoek is gegaan naar werk, stelt de Raad van State vast dat de verwerende partij niet aantoont dat verzoekster gedurende de periode van werkloosheid moedwillig onbeschikbaar was voor de arbeidsmarkt.

34. Volgens de verwerende partij moet de schadevergoeding bovendien worden beperkt tot de periode van 1 juli 2020 tot 13 augustus 2020 of uiterlijk tot 19 augustus 2020, respectievelijk de datum van afgifte van een nieuwe identiteitskaart en de datum van intrekking van de bestreden beslissing, omdat de begane onwettigheid vanaf dat tijdstip niet langer bestond. Dit argument werd hiervoor reeds beoordeeld en verworpen. Er wordt naar verwezen (zie *supra*, nr. 24).

35. Uit wat voorafgaat volgt dat er geen redenen zijn om de door verzoekster gevorderde schadevergoeding tot herstel wegens materieel nadeel te herleiden.

E. Interesten

36. Verzoekster vraagt om de schadevergoeding tot herstel te vermeerderen met de vergoedende interessen vanaf 1 juli 2020 tot de datum van het verzoekschrift, zijnde 14 augustus 2020, en vanaf dan met de gerechtelijke interessen tot de datum van algehele betaling.

De verwerende partij formuleert geen standpunt noch bezwaar.

De vraag wordt ingewilligd.

F. Conclusie

37. Aan verzoekster wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend ten bedrage van 5.564,88 euro, te vermeerderen met de vergoedende interesten aan de wettelijke rentevoet vanaf 1 juli 2020 tot de datum van het verzoekschrift, zijnde 14 augustus 2020, en vanaf dan met de gerechtelijke interesten aan de wettelijke rentevoet tot de datum van algehele betaling.

VI. Kosten en rechtsplegingsvergoeding

38. De verwerende partij voert aan dat het gepast is de kosten en de rechtsplegingsvergoeding niet ten laste van de verwerende partij te leggen. Dit verzoek steunt, eensdeels, op het argument dat het verzoek tot schadevergoeding tot herstel niet-ontvankelijk is, anderdeels, op het standpunt dat de verwerende partij geen fout heeft gemaakt en dat de procedure voor de Raad van State kon worden vermeden indien verzoekster de verwerende partij sneller had ingelicht over het herstel in eer en rechten.

39. Uit wat voorafgaat blijkt dat deze argumenten falen.

Aan verzoekster wordt bijgevolg overeenkomstig artikel 67, § 1, eerste lid, van de algemene procedureregeling een rechtsplegingsvergoeding toegekend ten belope van het basisbedrag, daar zij als de in het gelijk gestelde partij moet worden beschouwd.

BESLISSING

1. Aan verzoekster wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend ten bedrage van 5.564,88 euro te vermeerderen met de vergoedende interesten aan de wettelijke rentevoet vanaf 1 juli 2020 tot 14 augustus 2020, en vanaf dan, met de gerechtelijke interesten aan de wettelijke rentevoet tot de datum van algehele betaling.

2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, en de vordering tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig februari tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Chantal Bamps