

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.433 van 29 maart 2010
in de zaak A. 165.937/IX-5061**

In zake: Marcel DE CHAFFOY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hans Schyvens
kantoor houdend te Antwerpen
Sint-Jozefstraat 43
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de NV NMBS-HOLDING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Leen De Vuyst
kantoor houdend te Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 september 2005, strekt tot de toekenning van een herstelvergoeding voor buitengewone, morele en materiële schade, veroorzaakt door de beleidsbeslissingen van de NMBS, namelijk “de opeenvolgende beslissingen of handelwijzen in verband met verzoekers individueel carrièreverloop, enerzijds, waarvan de gevolgen nog zijn aangescherpt door de eenmalige collectieve maatregel van gedwongen pensionering, anderzijds”, bestaande uit de volgende bedragen:

- in hoofdde:

- 12.500 euro - ex aequo et bono- “uit hoofde van morele schade, erin bestaande nooit de voldoening te hebben -kunnen- bekomen van een bevordering tot de graad behorend bij de hem toevertrouwde hogere functie”;
- 1 euro -provisioneel geraamd- “uit hoofde van materiële schade, erin bestaande nooit het weddeniveau te hebben bekomen behorend bij de hem toevertrouwde functie”;
- 37.500 euro -provisioneel geraamd- “uit hoofde van materiële schade, bestaande in verlies van pensioen”;

- in ondergeschikte orde “wat de derde schadepost betreft en ongeacht de grotere omvang van zijn werkelijke schade”:
 - “een eenmalige forfaitaire genoegdoening, ten belope van 25.000,00 euro ex aequo et bono”;
- “te vermeederen met interesten aan de wettelijke interestvoet, minstens vanaf 02.08.2003, datum van het verzoekschrift tot herstelvergoeding, gericht aan de NMBS”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker 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 8 maart 2010.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans Schyvens, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaten Leen De Vuyst en Filip Lahaye, die loco advocaat David D’Hooghe verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Melissa Celis, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, heeft een met dit arrest 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 verzoeker was van 7 september 1943 tot 30 november 1988 in dienst van de verwerende partij.

Hij werd aangeworven als tijdelijk beambte. Na verscheidene promoties in het vast kader werd hij op 1 juli 1980 benoemd tot afdelingssecretaris, met de bijbehorende graad van ambtenaar van rang III/2de trap.

3.2. Naar aanleiding van de herstructurering van de NMBS in 1987 werd de verzoeker op 1 mei 1987 aangesteld als waarnemend adjunct-eerste inspecteur in het district Noordoost-Antwerpen, belast met de leiding van de dienst Personeel en Sociale Zaken. Hij ontving voor de uitoefening van deze hogere functie een toelage, die vanaf 1 november 1987 bestond uit het verschil tussen de eigen bezoldiging en de bezoldiging die hij zou gekregen hebben indien hij in de hogere graad benoemd was geweest.

3.3. Op 18 juni 1987 deed de onmiddellijke chef van de verzoeker het voorstel om hem voor het eerste semester van 1987 de aanschrijving “zeer goed” toe te kennen, maar op 23 november 1987 besliste de directeur-generaal hem de aanschrijving “goed” toe te kennen, omdat de aanschrijving “zeer goed” nog niet kon worden toegekend. Na bezwaar van de verzoeker bevestigde de directeur-generaal op 27 januari 1988 zijn beslissing van 23 november 1987.

Op 24 december 1987 deed de onmiddellijke chef van de verzoeker het voorstel om hem voor het tweede semester van 1987 de aanschrijving “zeer goed” toe te kennen. Op 2 maart 1988 werd hem door de directeur-generaal deze aanschrijving “zeer goed” toegekend.

Met een brief van 3 juni 1988 vroeg de verzoeker, gelet op de aanschrijving “zeer goed”, een regularisatie van zijn toestand, namelijk de “titularisering” van zijn functie, die hij sinds 1 mei 1987 uitoefende. Zijn benoeming tot titelvoerend hoger ambtenaar werd echter niet in overweging genomen.

3.4. Op 22 december 1987 werd door middel van het bericht 58 P de ambtshalve oppensioenstelling aangekondigd van de statutaire personeelsleden van 60 jaar of ouder, die ten minste 30 jaar effectieve dienst telden. Met een brief van

26 mei 1988 werd de verzoeker persoonlijk in kennis gesteld van zijn ambtshalve oppensioenstelling op 1 december 1988.

3.5. Op 19 mei 1988 werd de inhoud van het loopbaanplan bekend, dat in werking zou treden op 1 januari 1989.

3.6. Met ingang van 1 december 1988 werd de verzoeker ambtshalve op pensioen gesteld.

De verzoeker tekende met brieven van 23 december 1988 en 6 oktober 1989 bezwaar aan tegen de berekening van zijn pensioen op basis van de wedde van afdelingssecretaris in de plaats van op basis van de wedde van adjunct-eerste inspecteur.

Met een brief van 23 oktober 1989 antwoordde de verwerende partij aan verzoekers raadsman dat het pensioen van zijn cliënt correct was berekend op grond van de laatste globale wedde verbonden aan de graad van afdelingssecretaris. De verwerende partij wees erop dat aan de verzoeker gedurende zijn tewerkstelling als waarnemend adjunct-eerste inspecteur tijdens de periode van 1 mei 1987 tot 30 november 1988 weliswaar een vergoeding werd uitgekeerd voor zijn tijdelijke dienstwaarneming, maar dat deze vergoeding geen deel uitmaakte van zijn wedde.

Met een brief van 20 november 1989 repliceerde de verzoeker dat hij zich niet akkoord kon verklaren met de mededeling aangesteld te zijn geweest voor een “tijdelijke” dienstwaarneming.

3.7. Op 29 november 1989 dagvaardde de verzoeker de verwerende partij voor de Arbeidsrechtbank te Antwerpen.

Bij vonnis van 23 december 1993 verklaarde de Arbeidsrechtbank te Antwerpen de vordering ontvankelijk, doch ongegrond. De arbeidsrechtbank oordeelde dat de verzoeker de hogere functie van “waarnemend adjunct-eerste inspecteur” tijdelijk had uitgeoefend, zonder in deze functie benoemd te zijn geweest. Weliswaar werden aan de verzoeker daarvoor “bijkomende toekenningen” gedaan, maar deze maakten geen deel uit van de globale wedde. Volgens de arbeidsrechtbank was er geen aanleiding om een andere basis voor de berekening

van het pensioen in aanmerking te nemen dan dewelke door de verwerende partij in aanmerking was genomen.

Op 24 mei 1994 tekende de verzoeker tegen het voormelde vonnis hoger beroep aan bij het Arbeidshof te Antwerpen.

Bij arrest van 28 mei 2003 bevestigde het Arbeidshof te Antwerpen het tijdelijke karakter van de aanstelling van de verzoeker als waarnemend adjunct-eerste inspecteur. Het arbeidshof oordeelde voorts dat de verzoeker terecht de wedde had ontvangen verbonden aan de graad van afdelingssecretaris, evenals de toelagen berekend op grond van het verschil tussen de wedde die hij zou verkregen hebben in het geval van een benoeming tot adjunct-eerste inspecteur en zijn wedde als afdelingssecretaris, en dat de tijdelijke aanstelling van de verzoeker als waarnemend adjunct-eerste inspecteur vanaf 1 mei 1987 niet het abnormale karakter vertoonde dat de verzoeker eraan wilde toeschrijven, aangezien geen statutaire regeling bestond die aan de verzoeker het recht op de graadbevordering verleende en de verzoeker op het ogenblik dat de verwerende partij overging tot een reeks benoemingen in het kader van de herstructurering in 1987 niet de aanschrijving “zeer goed” had verkregen.

3.8. Met een aangetekende brief van 2 augustus 2003 diende de verzoeker bij de verwerende partij een verzoekschrift in tot toekenning van een herstelvergoeding “tot delging van de buitengewone schade die de beleidsbeslissingen van de NMBS - enerzijds de eenmalige collectieve maatregel van gedwongen pensionering, en anderzijds de opeenvolgende beslissingen of handelwijzen in verband met zijn individueel carrièreverloop - hem hebben veroorzaakt”.

Deze brief van de verzoeker bleef evenwel onbeantwoord.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoeker legt ter terechtzitting een “pleitnota” neer.

De verwerende partij laat gelden dat door het procedurereglement niet in een dergelijke pleitnota is voorzien. Zij vraagt deze nota uit de debatten te

weren, dan wel de behandeling van de zaak uit te stellen teneinde haar toe te laten zich tegen de nieuwe argumentatie van de verzoeker te verweren.

5. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet in een pleitnota als processtuk voorziet. De Raad van State kan de nota derhalve niet als een processtuk in zijn beoordeling betrekken. Er is dan ook geen reden om de verwerende partij alsnog in de mogelijkheid te stellen zich tegen de argumentatie van de pleitnota schriftelijk te verweren. Voor zover de pleitnota een schriftelijke neerslag is van de uiteenzetting van de verzoeker ter terechtzitting heeft de verwerende partij er ter terechtzitting kunnen op antwoorden en kan de Raad van State ze niet als een processtuk, maar louter als een inlichting in aanmerking nemen.

V. Bevoegdheid

Standpunt van de partijen

6. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie op betreffende de onbevoegdheid van de Raad van State om van het voorliggende beroep kennis te nemen.

Zij betoogt dat de vordering tot het verkrijgen van een herstelvergoeding voor buitengewone schade ingegeven moet zijn door de billijkheid. De Raad van State moet zich echter onbevoegd verklaren wanneer de geleden schade te wijten is aan een verzuim van het bestuur, omdat in dat geval op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek een vordering tot schadeloosstelling kan worden ingesteld bij de hoven en rechtbanken.

Volgens de verwerende partij beroept de verzoeker zich op artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om voor zichzelf een bijkomende procesgang te creëren, nadat zijn vordering, die onder meer gesteund was op de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, door de burgerlijke rechters werd afgewezen. De verwerende partij stelt dat de verzoeker de schade die hij lijdt, in zijn verzoekschrift nog steeds toeschrijft aan haar verzuim om zijn toestand te regulariseren. Het voorliggende beroep is derhalve in essentie gesteund op een vermeend foutief optreden van de NMBS, dat erin bestaat dat zij heeft

nagelaten de verzoeker in de hogere rang te benoemen en daarbij het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden. Het werkelijke voorwerp van het beroep is volgens de verwerende partij derhalve gelegen in haar vermeend schuldig verzuim. Een dergelijk beroep, zo stelt de verwerende partij, behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State.

De verwerende partij merkt voorts op dat de onredelijke nalatigheid van het bestuur om een handeling te stellen het voorwerp kan uitmaken van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State en dan kan worden getoetst aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

De verwerende partij laat tevens gelden dat de arbeidsrechtbank en het arbeidshof hebben geoordeeld dat een normaal gebruik werd gemaakt van de rechtsfiguur van de tijdelijke dienstwaarneming en dat er geen sprake was van een verzuim vanwege de NMBS dat van aard was de redelijkheid te schenden en het abnormale karakter vertoonde dat de verzoeker eraan wilde toeschrijven.

Volgens de verwerende partij was de tijdelijke dienstaanstelling van de verzoeker ofwel aangetast door een zodanige onbillijkheid en afwijking van het gelijkheidsbeginsel dat er aanleiding bestaat tot schadeloosstelling op grond van schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, wat gelet op het arrest van het Arbeidshof niet kan worden aangenomen, ofwel was deze aanstelling in overeenstemming met de beginselen van de redelijkheid en gelijkheid waardoor geen gewag kan worden gemaakt van een abnormale maatregel of schade.

De verwerende partij betoogt ten slotte dat de schade die de verzoeker beweert te lijden, in essentie voortvloeit uit de bestaande regels in verband met de vaststelling van de bezoldiging die aan de grondslag ligt van de berekening van het pensioen. Indien verzoekers beroep gegrond zou worden bevonden, dan zou dat erop neerkomen dat de regeling van de pensioenberekening te kort komt, doordat zij geen rekening houdt met de situatie van de tijdelijke dienstwaarneming. Ook in dat geval, zo besluit de verwerende partij, is er sprake van een eventuele foutaansprakelijkheid waarvoor de Raad van State niet bevoegd is.

7. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat de verwerende partij de bewoordingen van zijn verzoekschrift uit hun context haalt en van hun betekenis ontdoet om toch maar te kunnen aantonen dat het beroep gesteund is op een onrechtmatig handelen of verzuim van de overheid. De verzoeker betwist evenwel dat hij zijn beroep zou steunen op een fout, een tekortkoming, een nalatigheid of een verzuim van de NMBS. Volgens hem steunt zijn beroep enkel op overwegingen van billijkheid. Hij betoogt dat nu geen fout en geen schuldige nalatigheid aan de NMBS kunnen worden verweten, het buitengewone karakter van de voor hem uit de handelwijze van de NMBS voortvloeiende schade, billijkt dat hem een herstelvergoeding wordt toegekend. Volgens de verzoeker lijkt de verwerende partij niet bereid om aan te nemen dat ook een niet-foutief gedrag of handelwijze in bepaalde omstandigheden kan leiden tot een schade die om redenen van billijkheid dient te worden hersteld.

De omstandigheid dat de verzoeker zich beroept op het buitengewone karakter van de geleden schade, impliceert niet dat hij een fout of onrechtmatigheid beoogt te laten gelden om het herstel van deze schade te verkrijgen. Evenmin mag volgens de verzoeker uit het oorzakelijke verband tussen de handelwijze van de NMBS enerzijds en de aangevoerde buitengewone schade anderzijds worden afgeleid dat hij aan de verwerende partij een schuldige gedraging of nalatigheid verwijt.

Op de opmerking van de verwerende partij dat hij een beroep tot nietigverklaring had kunnen instellen tegen het verzuim van het bestuur om een bepaalde handeling te stellen, repliceert de verzoeker dat hij noch in zijn “verzoek” aan het bestuur, noch in zijn verzoekschrift voor de Raad van State heeft aangevoerd dat de NMBS de verplichting had om te beschikken. Evenmin beroept hij zich op een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoeker laat ten slotte gelden dat het feit dat aan de NMBS naar het oordeel van de gewone rechter geen schuld, fout of tekortkoming kan worden verweten, niet eraan in de weg staat dat de billijkheid het “herstel” gebiedt van de buitengewone schade die de NMBS aan de verzoeker heeft berokkend. De arbeidsgerechten hebben zich enkel erover moeten uitspreken of aan de NMBS enige onrechtmatigheid kon worden verweten. Dat zij zich ook zouden hebben uitgesproken over het buitengewone karakter van de ingeroepen schade, deelt

volgens de verzoeker niet in het gezag van gewijsde waarmee hun uitspraken zijn bekleed.

8. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat de verzoeker nochtans op verscheidene punten kritiek levert op haar handelen en dat uit de bewoordingen van het verzoekschrift voldoende duidelijk blijkt dat de verzoeker haar een vermeend foutief optreden of een verzuim verwijt. Zij handhaaft dan ook haar standpunt dat het werkelijke voorwerp van het beroep gelegen is in een vermeend schuldig verzuim van de overheid en dat een dergelijk beroep niet tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort. Gelet op de ruime bevoegdheid van de burgerlijke rechter om het gedrag van het bestuur te beoordelen, kan er te dezen geen sprake zijn van een buitengewone of abnormale schade waarvoor de verzoeker om redenen van billijkheid zou moeten worden vergoed.

Beoordeling

9. Artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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.”

Met betrekking tot de bevoegdheid van de Raad van State om uitspraak te doen over een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid, blijkt uit de voormelde bepaling dat deze bevoegdheid van residuaire aard is. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vermag slechts uitspraak te doen over een dergelijke eis indien geen ander rechtscollege bevoegd is. Wanneer de verzoeker zich beroept op een fout of een nalatigheid van het bestuur, dan steunt hij zijn vordering noodzakelijk op de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek, waardoor krachtens artikel 144 van de Grondwet uitsluitend de hoven en rechtbanken bevoegd zijn om over die vordering te oordelen. De Raad van State dient zich alsdan onbevoegd te verklaren.

Te dezen blijkt noch uit de brief van 2 augustus 2003 waarmee de verzoeker de verwerende partij om de toekenning van een herstelvergoeding heeft verzocht, noch uit het voorliggende verzoekschrift of enige memorie van de verzoeker dat hij zich beroept op een fout of een nalatigheid van de verwerende partij. Integendeel beoogt hij in het vierde middel dat hij in zijn verzoekschrift aanvoert, aan te tonen dat zijn eis tot herstelvergoeding, in tegenstelling tot zijn eerder voor de arbeidsgerechten ingeleide vorderingen, louter gesteund is op billijkheidsoverwegingen. Weliswaar vermeldt de verzoeker in zijn brief van 2 augustus 2003 aan de verwerende partij en in het voorliggende verzoekschrift dat de regularisering van zijn rechtspositie door middel van een graadbevordering is uitgebleven, maar dit betekent nog niet dat de verzoeker zich aldus op een schuldig verzuim vanwege de verwerende partij beroept. De verzoeker schrijft immers de oorzaak van de geleden schade toe aan “een uitzonderlijke samenloop van ongunstige omstandigheden en wendingen”.

Voorts blijkt uit verzoekers betoog in zijn memorie van wederantwoord dat hij geen beroep tot nietigverklaring heeft ingediend tegen de impliciete weigering om hem in de hogere graad te benoemen, die onder de voorwaarden van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zou kunnen worden afgeleid uit het stilzitten van het bestuur, om reden dat het bestuur niet verplicht was hem te benoemen. Hieruit kan mede worden afgeleid dat de verzoeker het stilzitten van de verwerende partij te dezen niet beschouwt als een schuldig verzuim.

In zoverre rekening moet worden gehouden met de door de verzoeker tegen de verwerende partij reeds ondernomen acties en daarbij moet worden vastgesteld dat de verzoeker zich in zijn dagvaarding van de verwerende partij voor de Arbeidsrechtbank te Antwerpen en in zijn hoger beroep bij het Arbeidshof te Antwerpen heeft beroepen op een als foutief aan te merken optreden of verzuim van het bestuur, moet erop worden gewezen dat dit niet impliceert dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van de voorliggende eis tot het verkrijgen van een herstelvergoeding voor buitengewone schade. De Raad van State is immers niet alleen bevoegd voor een dergelijke eis wanneer geen ander rechtscollege over de vereiste rechtsmacht beschikt, maar ook wanneer elk ander rechtscollege de eis als ongegrond zou moeten afwijzen. Een andere interpretatie zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zijn residuaire rol als schadevergoedingsrechter niet meer zou kunnen vervullen. Te dezen hebben zowel

de Arbeidsrechtbank te Antwerpen als het Arbeidshof te Antwerpen de vordering van de verzoeker als ongegrond afgewezen.

Uit wat voorafgaat moet worden besloten dat het voorliggende beroep onder de bevoegdheid van de Raad van State valt.

De exceptie is niet gegrond.

VI. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

10. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, die zij afleidt uit de verjaring van de vordering.

Zij betoogt dat luidens artikel 2 van het statuut van het personeel van de NMBS de rechtsvorderingen op grond van dit statuut of de reglementen ter uitvoering ervan verjaren één jaar nadat de eisende partij kennis heeft gekregen van het feit dat tot de rechtsvordering aanleiding heeft gegeven en in elk geval één jaar nadat de bediende de dienst van de NMBS heeft verlaten.

Zij wijst erop dat het Arbeidshof reeds in zijn arrest van 28 mei 2003 heeft geoordeeld dat verzoekers vordering tot betaling van de wedde of van een schadevergoeding gelijk aan de wedde, op grond van de desbetreffende statutaire bepaling verjaard was. Volgens de verwerende partij staat die bepaling er eveneens aan in de weg dat thans nog op grond van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een schadevergoeding wordt gevorderd voor het verschil in wedde tussen de graad van afdelingssecretaris en deze van adjunct-eerste inspecteur. Omwille van het gelijkheidsbeginsel kan niet worden aanvaard dat de vorderingen tot betaling van achterstallige lonen zouden verjaard zijn en de vordering tot betaling van een vergoeding wegens buitengewone schade niet.

Volgens de verwerende partij is ook de vordering tot betaling van een schadeloosstelling voor het lagere pensioenbedrag dat de verzoeker ontvangt dan wanneer hij bevorderd zou geweest zijn tot adjunct-eerste inspecteur verjaard. De verzoeker had zijn vordering immers moeten instellen binnen het jaar nadat de verwerende partij had beslist om hem niet te benoemen in de graad van adjunct-

eerste inspecteur en zijn pensioen te berekenen op basis van de globale wedde zonder bijkomende toelagen. Dit alles stond vast op het ogenblik van verzoekers opruststelling en ten laatste op 23 oktober 1989 toen de verwerende partij haar standpunt over verzoekers aanspraken op bevordering en een hoger pensioen aan diens raadsman meedeelde.

De verwerende partij stelt voorts dat zelfs indien de verjaringstermijnen opgenomen in het personeelsstatuut niet van toepassing zouden zijn op de voorliggende vordering, deze vordering dan nog als verjaard moet worden beschouwd op grond van de algemene verjaringstermijn voor buitencontractuele schade opgenomen in artikel 2262bis van het Burgerlijk Wetboek. Vermits de gecoördineerde wetten op de Raad van State geen bijzondere termijn bepalen voor het aanvangen van de procedure tot het verkrijgen van een schadevergoeding voor buitengewone schade, zijn volgens de verwerende partij de gemeenrechtelijke verjaringsregels voor buitencontractuele aansprakelijkheid zoals vervat in artikel 2262bis, § 1, tweede lid, van het Burgerlijk wetboek van toepassing.

11. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat de juridische aanspraak op de beoogde herstelvergoeding pas ontstaat op het ogenblik waarop de Raad van State besluit om deze herstelvergoeding toe te kennen. Derhalve beschikt de verzoeker vooraleer de Raad van State uitspraak heeft gedaan, niet over enig vorderingsrecht, gesteund op welkdanig subjectief recht dan ook. De regels inzake de verjaring van vorderingen die ertoe strekken om subjectieve rechten te effectueren, vinden dienvolgens geen toepassing op het verzoek van het slachtoffer van buitengewone schade, veroorzaakt door een administratieve overheid, tot het verkrijgen van de in artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde herstelvergoeding.

De verzoeker argumenteert voorts dat de eis tot herstelvergoeding onmogelijk kan worden gekwalificeerd als een rechtsvordering gegrond op een bepaling van het personeelstatuut van de NMBS of van de reglementen die ter uitvoering van dat statuut zijn opgemaakt.

Volgens de verzoeker kan de eis tot herstelvergoeding ten slotte evenmin worden gekwalificeerd als een rechtsvordering tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid.

12. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij haar standpunt dat de vordering van de verzoeker als verjaard moet worden beschouwd, hetzij op grond van de verjaringstermijnen vervat in het personeelsstatuut, hetzij op grond van de algemene verjaringstermijn voor buitencontractuele schade bepaald in artikel 2262bis van het Burgerlijk Wetboek.

Zij laat nog gelden dat artikel 2 van het personeelsstatuut naast een bijzondere verjaringstermijn voor rechtsvorderingen (§ 1), tevens bepaalt dat de betalingen en recuperaties die voortvloeien uit de rechtzetting van alle vergissingen of verzuimen, van welke oorsprong ook, in de vaststelling van de loopbanen, de opmaking of de uitbetaling van de bezoldigingen, pensioenen en vergoedingen van alle aard, niet mogen lopen over een periode die teruggaat tot meer dan een jaar te rekenen van de dag dat de partij die voornemens is zich erop te beroepen, kennis heeft gekregen van de vergissing of het verzuim (§ 2). Voor zover zou moeten worden aangenomen dat de bijzondere verjaringstermijn van artikel 2, § 1, niet van toepassing is, moet volgens de verwerende partij op zijn minst toepassing worden gemaakt van artikel 2, § 3.

De redenering volgens dewelke de schuld in het kader van een vordering op grond van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State pas tot stand komt op het ogenblik van het arrest, kan volgens de verwerende partij niet worden bijgevalen. Volgens haar is de situatie vergelijkbaar met “andere vormen van aansprakelijkheid”: in alle gevallen ontstaat het recht op vergoeding op het ogenblik van de feiten en komt het aan de verzoeker toe om hetzij een fout of zelfs een schadeverwekkende foutloze omstandigheid aan te tonen, hetzij een buitengewone schade in de zin van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In ondergeschikte orde laat de verwerende partij gelden dat voor zover zou worden geoordeeld dat, bij gebreke aan een uitdrukkelijke termijn waarbinnen de vordering tot het verkrijgen van een herstelvergoeding moet worden opgestart, de vordering aan geen enkele bijzondere verjaringstermijn onderworpen is, de vraag rijst of artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in de mate dat het niet voorziet in een termijn waarbinnen de betrokkene na kennis te hebben genomen van de schadeverwekkende feiten het verzoekschrift tot herstel van de schade bij het bestuur moet indienen, het gelijkheidsbeginsel niet schendt.

Zij betoogt in dat verband dat de verjaring een essentieel middel is om door verloop van een zekere tijd rechtszekerheid te creëren. Zij stelt dat niet valt in te zien waarom de vordering tot vergoeding van buitengewone schade op grond van billijkheid aan geen enkele bevrijdende verjaringstermijn zou onderworpen zijn. Een dergelijke interpretatie zou volgens haar impliceren dat een bestuur door verloop van een termijn van vijf jaar bevrijd zou zijn van zijn aansprakelijkheid wegens foutief gedrag, maar dat hetzelfde bestuur nooit zou worden bevrijd van aansprakelijkheid indien het geen fout heeft begaan.

De verwerende partij verzoekt daarom aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag te stellen of artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, indien het zo wordt gelezen dat geen bijzondere verjaringstermijn geldt binnen dewelke de betrokkene de daarin bepaalde procedure tot het verkrijgen van een herstelvergoeding wegens buitengewone schade dient aan te vatten, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, doordat het aldus aan de administratieve overheid elke bevrijdende verjaring ontzegt, terwijl iedere andere vordering tot vergoeding van buitencontractuele schade verjaart door het verloop van een bepaalde termijn die gemeenrechtelijk is vastgesteld in artikel 2262bis, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

13. Ter terechtzitting werpt de verzoeker op dat de verwerende partij haar verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof reeds in haar memorie van antwoord had kunnen formuleren, dat de door de verwerende partij aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel niet haar oorzaak vindt in artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en dat de procedure door de prejudiciële vraag wordt vertraagd, zodat de Raad van State er niet toe gehouden is deze vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

Beoordeling

14. Artikel 2, §1, eerste lid, en § 3, eerste lid, van Hoofdstuk XII van het statuut van het personeel van de NMBS luidt als volgt:

“§ 1. De rechtsvorderingen gegrond op een bepaling van onderhavig statuut of van de reglementen die ter uitvoering van dat statuut zijn opgemaakt, verjaren 1 jaar nadat de eisende partij kennis heeft gekregen van het feit dat tot de rechtsvordering aanleiding heeft gegeven en in elk geval, 1 jaar nadat de bediende de dienst van de Maatschappij heeft verlaten.

[...]

§ 3. De recuperaties en betalingen voortvloeiende uit de rechtzetting van alle vergissingen of verzuimen, van welke oorsprong ook, in de vaststelling van

de loopbanen alsmede in de opmaking of de uitbetaling van de bezoldigingen, pensioenen en vergoedingen van alle aard, mogen niet lopen over een periode teruggaande tot meer dan een 1 jaar te rekenen van de dag dat de partij die voornemens is zich erop te beroepen, kennis heeft gekregen van de vergissing of het verzuim.
[...].”

Artikel 2262bis, § 1, van het Burgerlijk Wetboek luidt als volgt:

“§1. Alle persoonlijke rechtsvorderingen verjaren door verloop van tien jaar.

In afwijking van het eerste lid verjaren alle rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid door verloop van vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.

De in het tweede lid vermelde vorderingen verjaren in ieder geval door verloop van twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het feit waardoor de schade is veroorzaakt, zich heeft voorgedaan.”

Het voorliggende beroep betreft een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone schade in de zin van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Deze eis is niet gegrond op een bepaling van het personeelsstatuut of van de reglementen ter uitvoering van dat statuut, noch betreft ze een recuperatie of betaling voortvloeiend uit de rechtzetting van een vergissing of een verzuim in de vaststelling van de loopbaan van de verzoeker of de opmaking of de uitbetaling van zijn bezoldigingen, pensioenen en vergoedingen, zodat de verjaringsregels van artikel 2, §§1 en 3, van Hoofdstuk XII van het personeelsstatuut te dezen niet van toepassing zijn. De eis betreft evenmin een rechtsvordering tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid in de zin van artikel 2262bis, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

Dienvolgens rijst de vraag die door de verwerende partij in ondergeschikte orde wordt gesteld of artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in de mate dat het niet voorziet in een termijn waarbinnen de betrokkene na kennis te hebben genomen van de schadeverwekkende feiten het verzoekschrift tot herstel van de schade bij het bestuur moet indienen, het gelijkheidsbeginsel niet schendt.

Krachtens artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (thans: het Grondwettelijk Hof) is de Raad van State ertoe verplicht de door de verwerende partij voorgestelde prejudiciële vraag, zoals hierna geherformuleerd, aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

De omstandigheid dat de verwerende partij deze prejudiciële vraag pas in haar laatste memorie voorstelt, doet aan de voormelde verplichting geen afbreuk, nu haar voorstel een gevolg is van het standpunt dat de auditeur-verslaggever in haar verslag heeft ingenomen over de exceptie van onontvankelijkheid die door de verwerende partij in haar memorie van antwoord werd gesteund op de verjaring van de vordering. Voorts lijkt de door de verwerende partij aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel, anders dan de verzoeker beweert, wel degelijk haar oorzaak te vinden in artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ten slotte kan het gegeven dat de prejudiciële vraag de procedure vertraagt, de Raad van State niet ontheffen van de voormelde verplichting om de vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

BESLISSING

1. De debatten worden heropend.

2. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld:

Schendt artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zo gelezen dat geen bijzondere verjaringstermijn geldt binnen dewelke de betrokkene de hierin bepaalde procedure tot het verkrijgen van een herstelvergoeding wegens buitengewone schade bij het bestuur dient in te stellen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij aan de administratieve overheid elke bevrijdende verjaring ontzegt, terwijl een vordering tot vergoeding van buitencontractuele schade verjaart door het verloop van een bepaalde termijn, die gemeenrechtelijk is vastgesteld in artikel 2262bis, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek?

3. Het door de Auditeur-generaal aangeduide lid van het auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak, na ontvangst van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 29 maart 2010,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
met bijstand van	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche