

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.155 van 3 maart 2022
in de zaak A. 229.143/IX-9617**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ann Coolsaet
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Arthur Goemaerelei 69
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Opdebeek
kantoor houdend te 2630 Aartselaar
Karel van de Woestijnelaan 7

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 18 september 2019, strekt tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel naar aanleiding van arrest nr. 245.182 van 16 juli 2019.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 januari 2022.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Coolsaet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Daisy Daniels, die *loco* advocaten Emmanuel Jacubowitz en Anthony Poppe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Aanleiding tot het verzoek

3. Bij arrest nr. 245.182 van 16 juli 2019 vernietigt de Raad van State op vordering van verzoekster het koninklijk besluit van 27 oktober 2015 waarbij RVR wordt benoemd tot directeur van het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding (IGO).

Het middel, geput uit de “schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het gelijkheidsbeginsel en van de eruit voortvloeiende plicht tot vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten, alsook [...] van het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur”, is volgens dit arrest “wat dit punt betreft gegrond”:

“De minister van Justitie had [...] de door verzoekster bezorgde verslagen en documenten bij zijn voordracht moeten betrekken, aangezien ze het advies van de VBAC gedeeltelijk lijken te ontkrachten. Hij had de conclusies van deze verslagen kunnen weerleggen of ze kunnen bijvallen, maar hij moest er in ieder geval een standpunt over innemen. En indien hij van oordeel was dat hij dit niet zelf kon, had hij het dossier kunnen terugsturen naar de VBAC met de vraag of, in het licht van de door verzoekster verstrekte verslagen, het uitgebrachte advies al dan niet kon worden behouden. [...]

Uit geen enkel stuk van het administratief dossier, en al zeker niet uit het bestreden besluit, blijkt dat de benoemende overheid de door verzoekster aan de minister van Justitie bezorgde verslagen bij de benoeming heeft betrokken. De benoemende overheid – in navolging van de minister van Justitie en de ministerraad – heeft zich ertoe beperkt zich aan te sluiten bij het advies van de VBAC, alsof de door verzoekster bijgebrachte verslagen niet bestonden, hoewel die verslagen gedeeltelijk met dat advies in tegenspraak lijken te zijn.”

IV. De gevorderde schadevergoeding

4. Verzoekster vordert de veroordeling van de verwerende partij “tot de betaling van een schadevergoeding tot herstel [...] als volgt begroot”:

“1. inkomensverlies: 123.963,36 euro;
2. forfaitaire schadevergoeding tot herstel van de reputatieschade, de aantasting van haar goede naam en de morele schade: 10.000 euro;
3. medische kosten: 3916 euro;
4. gemengde materiële en morele schadevergoeding wegens gezondheidsschade: 15.000 euro;
te verhogen met de vergoedende interesten aan de wettelijke rentevoet van 2 % vanaf 1 november 2018 voor de nadelen vermeld onder nr. 1, vanaf 27 oktober 2015 voor de nadelen vermeld onder nr. 2, en vanaf 1 juli 2017 voor de nadelen vermeld onder nrs. 3 en 4 tot aan de datum van het arrest waarbij een uitspraak wordt gedaan over de schadevergoeding tot herstel, alsook, vanaf de datum van het arrest, met de verwijlinteresten aan de

wettelijke rentevoet van 2 % op het bedrag van de toegekende schadevergoeding tot herstel en de vergoedende interesten.”

V. Onderzoek

A. Inkomensverlies

Standpunt van de partijen

5. Met verwijzing naar het vernietigingsarrest argumenteert verzoekster dat wanneer met de door haar bijgebrachte stukken rekening zou zijn gehouden, zij “met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid” zou zijn aangesteld als directeur van het IGO. Het is dan ook louter aan de vastgestelde onwettigheid toe te schrijven dat haar mandaat bij het IGO niet werd verlengd voor de duur van het mandaat van zes jaar. Hierdoor heeft zij schade, in de eerste plaats weddeverlies, geleden. Zij begroot die schade als volgt:

“Door de vernietigde beslissing viel verzoekster vanaf 1 november 2015 terug op een veel lagere verloning als eerste substituut procureur des Konings. Aan verzoekster werd vanaf 1 augustus 2016 verlof wegens opdracht van algemeen belang verleend om een functie van senior legal advisor op te nemen bij de International Association of Prosecut[o]rs (IAP), doch zij bleef vergoed door de Belgische Staat als eerste substituut procureur des Konings (stuk 10).

Als eerste substituut van de procureur des Konings geniet verzoekster een jaarwedde van 58.747,54 euro (weddefiche december 2015 – stuk 12), terwijl zij als directeur van het IGO een jaarwedde genoot van 79.408,10 euro (weddefiche november 2015 – stuk 11). Het verschil tussen deze verloning en die als directeur van het IGO bedraagt 20.660,56 euro op jaarbasis. Gedurende een mandaat van zes jaar betekent dit een inkomensverlies van 123.963,36 euro.”

Er is volgens verzoekster een causaal verband tussen dit nadeel en de vastgestelde onwettigheid. Zonder de begane onwettigheid zouden haar titels en verdiensten “heel anders en veel positiever moeten zijn beoordeeld en kon men niet rond de vaststelling heen dat verzoekster zich zeer goed van haar (eerste) mandaat als directeur van het IGO had gekweten, zodat zij het meest geschikt was om het volgende mandaat op te nemen”.

Ondergeschikt moet volgens verzoekster minstens worden vastgesteld dat zij “het verlies heeft ondergaan van een zeer reële kans om haar mandaat als directeur van het IGO verlengd te zien, precies omdat ten onrechte geen rekening werd gehouden met de stukken die alle negatieve vermeldingen over verzoekster in het advies van het VBAC tegenspreken”:

“Gelet op het feit dat dit verlies van de kans op benoeming zeer reëel is, kan de gevorderde schadevergoeding in deze ondergeschikte hypothese bij wijze van forfaitaire schadevergoeding hoogstens worden herleid tot 50% van voormeld bedrag, zijnde 61.981,68 euro^[...]. Bij de berekening van het verlies van een kans op het bekomen van de overheidsopdracht wordt rekening gehouden met het aantal inschrijvers dat in aanmerking kwam. Naar analogie kan rekening worden gehouden met het aantal kandidaten op de benoeming dat in casu de facto hoogstens twee bedraagt. Op het ogenblik van de vernietigde benoeming kwamen immers nog maar twee kandidaten over, daar één kandidaat niet langer aan de benoemingsvoorwaarden voldeed [...] en een andere kandidaat [...] niet langer interesse vertoonde voor het mandaat.”

6.1. De verwerende partij ziet het anders. Het is helemaal niet zeker, zo schrijft zij in de memorie van antwoord, dat verzoekster benoemd zou zijn geweest wanneer zij de verslagen en documenten, die het verslag van de VBAC (de verenigde benoemings- en aanwijzingscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie) tegenspreken, wel had betrokken bij de benoeming. De verslagen en documenten die verzoekster bijbracht, moesten mee in overweging worden genomen, maar niets verplichtte de benoemende overheid ertoe om vervolgens op basis van die verslagen en documenten te beslissen dat verzoekster de beste kandidaat was voor de functie. Verzoekster werd als vierde en laatste gerangschikt van de vier kandidaten. Zij werd dus als minst geschikte kandidaat gezien. De stelling dat zij als eerste en beste kandidaat, drie plaatsen hoger, diende te worden gerangschikt, wanneer de door haar overgemaakte verslagen en documenten wel mee in overweging werden genomen, kan nergens met zekerheid uit worden afgeleid. Zij toont dan ook niet aan dat zij weddeverlies lijdt door de onwettigheid die werd vastgesteld in arrest nr. 245.182. Zij heeft hoogstens een kans op benoeming verloren.

6.2. Ook de begroting van het weddeverlies gaat volgens de verwerende partij in tegen de stukken van verzoeksters personeelsdossier. Ten onrechte maakt verzoekster immers een vergelijking *in abstracto* tussen de wedde als directeur bij het IGO en de basiswedde die zij geniet als eerste substituut-procureur des Konings. Verzoekster ontvangt sinds 1 augustus 2016 een bijkomende vergoeding voor haar detachering naar de *International Association of Prosecutors* (IAP), waar zij de functie bekleedt van *Senior Legal Advisor*. Zij geniet, bovenop de verloning die zij voor het bekleden van haar functie ontvangt, een bijkomende vergoeding betaald door de verwerende partij. Haar beroepsmatig inkomen ligt hierdoor niet lager dan wanneer zij de functie van directeur van het IGO zou uitoefenen. De verwerende partij geeft hiervan een becijfering, waaruit blijkt dat verzoekster zowel (hypothetisch) als directeur van het IGO als (effectief) in haar functie bij de IAP op jaarbasis niet geïndexeerd 84.420,92 euro bruto zou ontvangen of ontving. De brutojaarwedde van verzoekster stemt dus overeen met de jaarwedde die zij ontvangen zou hebben als directeur bij het IGO:

“Vanaf het ogenblik van haar aanstelling bij de IAP, lijdt de verzoekende partij dan ook geen weddeverlies meer.

Voor de periode vanaf 27/10/2015 tot 31/07/2016 (9 maanden) genoot zij een lagere wedde.

Het verschil voor deze periode bedroeg per maand 1.792,95 € bruto per maand, niet-geïndexeerd. Zijnde:

- 84.420,92 € – 62.905,54 € = 21.515,38 €;

- 21.515 /12 = 1.792,95 €;

Het maandelijks verlies aan bruto maandwedde bedraagt dus 1.792,95 € tegen index van 1.6084 gedurende acht maand en één maand aan index 1.6406.

Het totaal verschil bedraagt dan ook 26.011,74 € bruto, reeds aangepast aan de toepasselijke index.

Bovendien ligt de netto wedde van de verzoekende partij vandaag hoger [...] dan wat zij zou ontvangen hebben als directeur van het IGO. Op de postvergoeding die zij geniet omwille van haar opdracht bij de IAP, gelden immers andere inhoudingen dan op een weddecomponent.

Cumulatief is er wel nog een verschil zoals te zien is op de onderste lijn van de tabel die als stuk gevoegd wordt (stuk IV.5 a.d.). Het cumulatief nettoverschil bedroeg op 1 augustus 2019 dus 6.740,51 € (in haar nadeel), maar zal dus verder afnemen a rato van ongeveer 153,10 € per maand. Op die manier zal er dus geen verlies van wedde voor de verzoekende partij meer zijn op 1 april 2023.

De verzoekende partij bereikt de pensioengerechtigde leeftijd op 19 januari 2022.

Zij kan dus op pensioen gaan vanaf 1 februari 2022. Op die datum zal het verschil in nettowedde 2.143,40 € bedragen.

De gevorderde schadevergoeding beperkt zich dan ook in elk geval tot een som van 2.143,40 €.”

Daarenboven, zo herhaalt de verwerende partij, kan verzoekster hoogstens verdedigen dat zij een kans op benoeming heeft verloren en dus op de voormelde nettowedde van 2.143,40 euro. Onterecht stelt verzoekster dat deze kans op 50% geraamd moet worden. Er waren immers vier kandidaten die kans maakten op benoeming. Alle vier de kandidaturen werden onderzocht. Het verlies van een kans kan dus hoogstens op 25% geraamd worden. Verzoekster stelt hierover dat twee van de vier kandidaten geen aanspraak meer maakten op benoeming of geen interesse meer hadden in de functie, maar zij toont dit niet aan.

De verwerende partij besluit dat de gevorderde som beperkt moet worden tot 535,85 euro.

7. In de memorie van wederantwoord handhaaft verzoekster haar vordering met een verwijzing naar haar uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift.

Zij merkt op dat de vergoeding die haar is toegekend voor de functie bij de IAP geen wedde is, “maar een vergoeding ter compensatie van de kosten en ongemakken verbonden aan het feit dat zij gedetacheerd is naar een internationale organisatie, gevestigd in het buitenland en waar zij geen enkele ondersteuning geniet, bv. op administratief vlak”.

Het feit dat er andere inhoudingen gelden voor de vergoeding dan voor de wedde en dat daarom enkel naar de nettobedragen mag worden gekeken noemt zij voorts onjuist. De inhoudingen bij de uitkeringen zeggen

immers niets over de uiteindelijke belastingen die worden betaald. De enige objectieve maatstaf om te vergelijken zijn de bruto uitkeringen.

Voorts kan evenmin rekening worden gehouden met het feit dat zij vanaf 1 februari 2022 op pensioen kan gaan. Indien zij zou zijn aangesteld als directeur van het IGO voor een tweede mandaat, dan had zij dit mandaat voleindigd. Dit eindigde immers vóór de wettelijke pensioenleeftijd werd bereikt. Het is niet omdat men op pensioen *kan* gaan vanaf een bepaalde leeftijd, dat men dit *moet* of effectief *doet*.

Wat het verlies van een kans betreft, herhaalt verzoekster dat die kans minimaal 50 procent bedraagt. Ook al was zij als vierde gerangschikt: één kandidaat voldeed niet aan de voorwaarde magistraat te zijn en kon dus niet worden benoemd en een andere kandidaat was niet langer geïnteresseerd in het mandaat en heeft zijn kandidatuur ingetrokken, zodat er *de facto* slechts twee kandidaten overbleven.

8. In haar laatste memorie zet de verwerende partij andermaal uiteen dat de kans op benoeming één op vier was. Er werden vier kandidaturen ontvangen en onderzocht. Het betwiste advies van de benoemings- en aanwijzingscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie hield rekening met deze vier ingediende kandidaturen en stelde op geen enkele manier vast dat één van de kandidaturen niet aanvaard kon worden. Dit advies werd op 8 april 2014 onderzocht door het directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie van de FOD Justitie. Opnieuw werd op geen enkele manier vastgesteld dat één van de vier kandidaturen niet meer in aanmerking kwam. Er waren dus vier kandidaten die kans maakten op de benoeming. Verzoekster werd steeds als vierde geschikte kandidaat gerangschikt. Het verlies van een kans kan dus hoogstens 25% zijn zodat de gevorderde som moet worden beperkt tot 4.034,14 euro.

Ondergeschikt betwist de verwerende partij de stelling van verzoekster dat één van de vier kandidaten niet voldeed aan de voorwaarden om te worden benoemd.

9. Verzoekster betoogt in haar laatste memorie nog het volgende:

“De verwerende partij betwist dat het verlies van de kans om benoemd te zijn geworden als directeur van het IGO minimaal 50 procent bedraagt; volgens haar bedroeg die kans slechts 25 procent. Nochtans betwist de verwerende partij niet dat één kandidaat zijn kandidatuur had ingetrokken. Evenmin betwist de verwerende partij dat een andere kandidaat op het ogenblik van de benoeming niet voldeed aan de op dat ogenblik geldende benoemingsvoorwaarde dat men magistraat moest zijn. Volgens de verwerende partij volstaat het echter dat men bij de kandidaatstelling aan de op dat ogenblik geldende benoemingsvoorwaarden voldeed. Dit standpunt kan niet worden bijgevalen: het was uitgesloten dat op het ogenblik van de benoeming een kandidaat zou worden benoemd die geen magistraat was, daar dit op dat ogenblik een verplichte benoemingsvoorwaarde was.

Verzoekster handhaaft dan ook haar vordering tot het bekomen van een materiële schadevergoeding wegens inkomensverlies van 123.963,36 euro.

Indien de Raad van State het advies van het auditoraat bijvalt dat het louter om het verlies van een kans op benoeming gaat, kan dit bedrag maximaal tot 50% worden herleid.”

Beoordeling

10. Verzoekster betoogt dat zij “met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid” zou zijn aangesteld als directeur van het IGO indien de vastgestelde onwettigheid niet was gebeurd. Die zienswijze wordt niet bijgevalen.

Zonder de onwettigheid die de Raad van State heeft vastgesteld in zijn arrest nr. 245.182 van 16 juli 2019, was de verwerende partij niet ertoe verplicht om verzoekster tot directeur van het IGO te benoemen. Verweten werd de benoemende overheid enkel dat zij in de procedure naliel op zorgvuldige wijze de aanvullende informatie te betrekken die ten tijde van de voordracht niet beschikbaar was. De uitkomst van zo een overweging staat geenszins vast.

In tegenstelling tot hoe verzoekster het in hoofddorde ziet, was er dus niet méér dan een kans om benoemd te worden.

11. Het verlies van een kans komt voor vergoeding in aanmerking. Hoe groot die kans is, wordt hierna onderzocht.

12. Het voorliggende verzoek heeft geen betrekking op achterstallige wedde, maar op een schadevergoeding wegens het mislopen van een (hoger) inkomen of althans het verlies van een kans daartoe. Om de omvang van die schadevergoeding te berekenen, houdt verzoekster evenwel terecht rekening met de wedde die zij ontvangen zou hebben als directeur van het IGO.

Naar het oordeel van de Raad van State moet de schade worden afgemeten aan het verschil tussen de brutojaarwedde die verzoekster zou hebben ontvangen tijdens haar zesjarig mandaat van directeur van het IGO en de brutojaarwedde die zij gedurende die periode effectief ontving.

Zoals verzoekster terecht opmerkt, is de brutojaarwedde een objectieve maatstaf en kan met eventuele inhoudingen aan de bron geen rekening worden gehouden, aangezien deze niets zeggen over de uiteindelijke belasting noch over eventueel gemiste uitgestelde inkomsten.

13. Het detacheringsbesluit naar de IAP kent aan verzoekster een “jaarlijkse vergoeding wegens opdracht” toe, per maand uitbetaald en gekoppeld aan de index, en bepaalt voorts dat haar reis-, verblijfs- en verplaatsingskosten worden terugbetaald conform de toepasselijke reglementering. Zoals ook blijkt uit de brief van de FOD Justitie van 2 december 2016 aan verzoekster over “de vaststelling van uw wedde”, moet deze vergoeding wegens opdracht begrepen worden als “bij de wedde komende toelagen, vergoedingen en uitkeringen” als bedoeld in artikel 363 GerW. Verzoekster toont niet aan dat het om een forfaitaire vergoeding gaat voor daadwerkelijk en supplementair gemaakte kosten, noch toont zij die beweerde kosten aan, zodat haar betoog daaromtrent niet wordt bijgevalen.

Wat het inkomen van verzoekster tijdens haar detachering betreft, wordt dan ook bijgevalen dat zij dezelfde wedde kreeg als een directeur van het IGO.

14. Verzoekster verklaart in haar verzoekschrift dat zij “vanaf 1 november 2015 terug[viel] op een veel lagere verloning”. Haar mandaat van directeur van het IGO loopt over zes jaar. Verzoekster is evenwel gedetacheerd naar de IAP met ingang van 1 augustus 2016 en zij heeft aan de Raad van State niet meegedeeld dat haar ambtelijke situatie ondertussen gewijzigd is. Dit betekent dat verzoekster enkel “vanaf 1 november 2015” en vervolgens tot 31 juli 2016 een voor herstel in aanmerking komende lagere wedde genoot, vergeleken met wat zij gekregen zou hebben als directeur van het IGO en dat haar wedde vanaf 1 augustus 2016 hetzelfde was.

Het voor vergoeding in aanmerking komende weddeverschil overheen die periode bedraagt 16.136,55 euro niet-geïndexeerd of, volgens de door verzoekster niet tegengesproken becijfering van de verwerende partij 26.011,74 euro geïndexeerd (acht maanden aan index 1.6084 en één maand aan index 1.6406).

15. Voor de te begeven betrekking hebben zich vier kandidaten gemeld. Die vier kandidaten werden beoordeeld en gerangschikt. Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, is over geen enkele van die vier kandidaten geoordeeld dat de kandidaatstelling onontvankelijk was.

Het valt de Raad van State niet toe om thans in het kader van een onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding in de plaats van het bestuur te oordelen over de al dan niet ontvankelijkheid van de kandidaten. De Raad wordt evenmin uitgenodigd de geschiktheid van de kandidaten te onderzoeken en op grond daarvan na te gaan wat de waarschijnlijkheid is dat verzoekster bij een nieuw onderzoek van de dossiers als minst geschikte kandidaat plots als eerste gerangschikt zou worden, noch zou hij dit mogen.

Aangenomen wordt dan ook, dat bij vier gerangschikte kandidaten de kans op benoeming voor ieder van hen op één op vier (25%) wordt gesteld.

16. Uit de nota waarmee het dossier toentertijd voor beslissing aan de ministerraad werd voorgelegd, blijkt wel dat één van de vier gerangschikte kandidaten definitief afstand had gedaan van zijn kandidaatstelling. Daaruit volgt met zekerheid dat deze kandidaat niettegenstaande zijn rangschikking, niet (meer) in aanmerking kwam voor de benoeming.

17. Het ene met het andere, betekent dit dat de kans op benoeming voor verzoekster op 33% wordt vastgesteld en dat de schadevergoeding die overeenstemt met de gemiste kans op een hogere wedde overeenkomstig begroot wordt op 8670,58 euro (bruto en geïndexeerd).

B. Moreel nadeel

Uiteenzetting door verzoekster

18. Verzoekster vraagt voorts een schadevergoeding wegens “aantasting van de goede naam en reputatieschade”. Zij merkt op dat zij “door de vernietigde beslissing veel geloofwaardigheid [heeft] verloren en een grote imagoschade [heeft] geleden binnen de wereld van de magistratuur en ook daarbuiten en dat na een rijk gevulde carrière zowel binnen het openbaar ministerie, als binnen de Hoge Raad voor de Justitie waar zij verschillende mandaten bekleedde, en finaliter binnen het IGO dat zij met zeer veel tegenkanting en beperkte middelen uit het niets heeft opgebouwd”.

Verzoekster vordert hiervoor een forfaitaire schadevergoeding van 10.000 euro.

Zij ziet een causaal verband tussen dit morele nadeel en de vastgestelde onwettigheid, “daar de aantasting van de goede naam en de ernstige reputatieschade een rechtstreeks gevolg is van de vernietigde beslissing en deze nadelen zich zonder deze onwettigheid niet zouden hebben gemanifesteerd”. Indien men wel rekening zou hebben gehouden met de genegeerde stukken, dan zou er een veel positiever beeld van verzoekster zijn ontstaan en had zij sinds de vernietigde beslissing niet door het leven moeten gaan als de “mislukte” eerste directeur van het IGO, die zich dermate had bezondigd aan malversaties en wanbeheer, dat haar mandaat niet eens kon worden verlengd. Dan zou men immers niet omheen de vaststelling hebben gekund dat haar titels en verdiensten veel zwaarder doorwogen en dat zij had moeten worden aangesteld als directeur van het IGO.

19. In de memorie van wederantwoord onderstreept verzoekster de bijzondere omstandigheden van de zaak, waarin deze zich volgens haar onderscheidt van “een geval waarbij een kandidaat voor een ambt op objectieve gronden werd afgewezen”. Doelbewust werd het beeld in stand gehouden van een sjoemelende uittredende directeur van het IGO, aan wie wanbeheer werd verweten, die een financieel beleid zou hebben gevoerd zonder enige controle, aan wie malversaties in het dagelijks beheer werden verweten en dit gedurende vele jaren sinds het uitbrengen van het onwettige advies en de daaropvolgende onwettige benoeming van een tegenkandidaat. Als klap op de vuurpijl vindt de verwerende partij het nodig om na het vernietigingsarrest van de Raad van State, in plaats van een *mea culpa* te slaan, een algemeen bericht te verspreiden dat de vernietiging slechts het gevolg is van een “juridisch motiveringsgebrek”, een formaliteit, en dat de persoon wiens benoeming is vernietigd al opnieuw is aangesteld, maar dan als directeur *ad interim*.

Ook het feit dat verzoekster werd gedetacheerd in een functie van *Senior Legal Advisor* bij de IAP noemt zij niet van aard om haar morele leed te herstellen. Zij is immers pas gedetacheerd in deze functie nadat zij er zelf naar

op zoek is gegaan. Het is geen leidinggevende, maar een louter adviserende functie en aan de functie is geen enkel prestige verbonden in tegenstelling tot aan het ambt van directeur bij het IGO. Daarenboven genoot verzoekster als directeur van het IGO tal van ondersteunende diensten zoals een chauffeur, een persoonlijke secretaris en ander ondersteunend personeel. In haar functie bij de IAP heeft verzoekster geen enkele administratieve ondersteuning, laat staan een persoonlijke secretaris of een chauffeur.

20. Ook in haar laatste memorie blijft verzoekster erbij dat de manier waarop zij is behandeld en afgewezen als directeur van het IGO niet zonder meer gelijk te stellen is met de situatie van een “doorsneeambtenaar” die ten onrechte een benoeming of bevordering misloopt, in welk geval de morele genoegdoening die volgt uit een vernietigingsarrest mogelijk kan volstaan tot vergoeding van het morele leed.

Beoordeling

21. Op verzoekster rust de bewijslast voor de schade die zij beweert te hebben geleden. Dat is ook zo voor eventuele morele schade.

22. De “zittende” directeur van het IGO heeft geen voetje voor om het mandaat verlengd te zien, louter op grond van een evaluatie van de wijze van dienen. Als die “zittende” directeur met andere kandidaten in competitie komt, worden hun onderlinge aanspraken en verdiensten vergeleken. Wie aan een selectie meedoet, moet er rekening mee houden dat andere kandidaten beter zijn en dat zij wordt afgewezen. De teleurstelling die daarmee gepaard gaat, is een nadeel dat inherent is aan een kandidaatstelling en komt al om die reden niet zonder meer voor vergoeding in aanmerking.

Zo de afwijzing voorts het gevolg is van een onwettige handeling, zoals in de huidige zaak is vastgesteld, dan wordt aangenomen dat dit morele nadeel ten volle wordt goedge maakt door de morele genoegdoening die het tussengekomen vernietigingsarrest aan de betrokkene verschaft.

23. Verzoekster werd niet onbekwaam geacht: zij was gerangschikt en bijgevolg als bekwame kandidaat in aanmerking genomen. Uit die rangschikking als vierde kandidaat blijkt wel dat drie andere kandidaten sterker scoorden. De benoeming van de eerst gerangschikte kandidaat is het logische gevolg van de selectieprocedure.

Na het einde van haar mandaat heeft verzoekster haar vroegere ambt weer kunnen opnemen, waarvan niet kan worden beweerd dat het een oneervolle of betekenisloze functie betreft. De verwerende partij heeft haar later een verlof voor opdracht toegestaan, zodat zij in het buitenland een expertfunctie kon opnemen bij de IAP, met bijbehorende hogere vergoeding. Dit zijn geen elementen die de bewering inzake een verlies aan geloofwaardigheid kracht bijzetten.

Het vernietigingsarrest heeft enkel als onwettigheid vastgesteld dat de benoemende overheid bij het onderzoek van verzoeksters dossier onterecht bepaalde documenten niet in haar beoordeling heeft betrokken. De Raad van State heeft vastgesteld dat de inhoud van die documenten “ogenschijnlijk in tegenspraak [lijkt]” met de conclusies van de VBAC over verzoeksters wijze van dienen, maar hij heeft geenszins zelf vastgesteld aan welk van beide versies uiteindelijk geloofwaardigheid moest worden gehecht. De Raad heeft integendeel in het arrest overwogen:

“Uit het advies van de VBAC kan niet eenvoudig worden afgeleid of en hoe de vaststellingen van de VBAC met betrekking tot de beweerde nalatigheden in het (financieel) bestuur van het IGO door verzoekster hebben gewogen op de aan verzoekster toegekende scores en bij de vergelijking van de kandidaten, en het valt niet aan de Raad van State toe om daaromtrent in de beoordeling van het bestuur te treden.”

Hieruit kan niet worden afgeleid dat het vernietigingsarrest een onwettigheid heeft vastgesteld die voor verzoekster van speciaal grievende aard is.

24. Verzoekster heeft de aanstelling *ad interim* van de nieuwe directeur niet aangevochten. Die aanstelling is bijgevolg te haren opzichte definitief. Ze moet – ook door verzoekster – worden geacht wettig te zijn.

25. Dat verzoekster bijzondere imagoschade heeft geleden is voorts een loutere bewering: verzoekster onderneemt zelfs geen poging om hier concrete voorbeelden van te geven, terwijl zij toch aanspraak meent te mogen maken op het niet onaanzienlijke bedrag van 10.000 euro als morele genoegdoening, zonder enigszins toe te lichten hoe zij tot dit bedrag komt.

26. Met de gegevens waarvan verzoekster in haar uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift gewag maakt, toont zij niet aan waarom het vernietigingsarrest, met inbegrip van de motieven die aan de vernietiging ten grondslag liggen, geen volledige morele genoegdoening heeft kunnen bieden.

Door het vernietigingsarrest, dat een absoluut gezag van gewijsde *erga omnes* heeft en waardoor de onwettig bevonden rechtshandeling *ab initio* uit de rechtsorde werd genomen, staat het voor eenieder vast dat het griefhoudende besluit onwettig was.

Verzoekster toont niet genoegzaam aan een bijzonder moreel nadeel te hebben geleden dat niet zou zijn hersteld door de kracht zelf van de vernietiging van het onwettig bevonden besluit.

27. De schadepost wordt afgewezen.

C. Nadelen aan de gezondheid, medische kosten en “gemengde materiële en morele schadevergoeding”

Uiteenzetting door verzoekster

28.1. Verzoekster merkt op dat de vernietigde beslissing een zeer ernstige impact heeft gehad op haar gezondheid. Haar mandaat als directeur van

het IGO verstreek op 1 december 2013. Bij gebrek aan een beslissing over de verlenging van haar mandaat, bleef zij echter in functie en vervulde zij haar mandaat op grond van het continuïteitsbeginsel in het belang van de dienst tot 16 oktober 2015. In deze periode bleef zij in bijzonder moeilijke omstandigheden haar mandaat verder uitoefenen, hoewel het duidelijk werd dat de verwerende partij alles in het werk stelde om haar uit dat mandaat te verwijderen. Het advies van de VBAC was een zware opdoffer voor verzoekster; zij wist immers dat de aantijgingen over het beweerde wanbeleid volkomen onterecht waren. Toen zij op 26 januari 2015 aan de minister van Justitie eindelijk de objectieve bewijzen kon bezorgen die de aantijgingen tegenspraken, hoopte zij dat het tij zou keren. Zeer snel werd echter duidelijk dat deze stukken zonder meer zouden worden genegeerd, wat nog een grotere opdoffer was voor verzoekster. Niet alleen werd haar besmeurde reputatie op die manier nooit rechtgezet; meteen werd ook duidelijk dat alles in stelling werd gebracht om de meest gewenste en niet de meest geschikte kandidaat als directeur van het IGO aan te stellen. Deze handelwijze werd verzoekster in de nasleep van wat zij al had moeten doorstaan te veel, met een zeer ernstige impact op haar gezondheid.

Ten bewijze legt zij een aantal verklaringen van haar behandelende artsen voor.

Met betrekking tot het causaal verband en de begroting van die kosten stelt zij:

“Uit de voorgelegde medische stukken blijkt [...] onweerlegbaar dat de nadelen toegebracht aan de gezondheid van verzoekster een rechtstreeks gevolg zijn van de vernietigde beslissing, zodat er ook over het causaal verband met de vastgestelde onwettigheid geen enkele twijfel kan bestaan.

III.3.C. Medische kosten

Verzoekster moest een reeks therapieën en behandelingen ondergaan, wat een reeks medische kosten met zich bracht zowel aan supplementen aan erelonen, als medicatie.

Verzoek[st]er legt ten bewijs hiervan de volgende stukken neer:

- Een samenvatting van de prestaties gezondheidszorg voor de periode 01.01.2016 tot 23.07.2019, waarvoor tussenkomst werd verleend door de mutualiteit (stuk 13).

Hieruit blijkt een patiëntenaandeel van $4353,30 + 59,33 + 16,96$ (p. 41-45-46) = 4429,59 euro.

Daar niet alle prestaties een gevolg zijn van de onwettigheid vastgesteld in de vernietigde beslissing, wordt ex aequo et bono een materiële schadevergoeding gevorderd van $33\% = 1462$ euro (afgerond).

- Een overzicht van betaalde apothekerskosten voor de periode 01.02.2015 tot 29.05.2019 (stuk 14).

Hieruit blijkt een patiëntenaandeel van $2348,34 + 967,65$ (totaal p. 1-7 + totaal op laatste pagina) = 3315,99 euro.

Daar niet alle prestaties een gevolg zijn van de onwettigheid vastgesteld in de vernietigde beslissing, wordt ex aequo et bono een materiële schadevergoeding gevorderd van $33\% = 1094$ euro (afgerond).

- Een overzicht van de betaalde erelonen aan de psycholoog [...] voor de periode van 06.11.2015 tot 05.09.2019 (stuk 15). Hiervoor geldt geen terugbetaling door de mutualiteit, zodat een materiële schadevergoeding wordt gevorderd voor het volledige betaalde bedrag van 1360 euro.”

In totaal vordert verzoekster voor deze medische kosten een schadevergoeding van 3916 euro.

28.2. Ten slotte vraagt verzoekster een schadevergoeding van 15.000 euro voor “gemengde materiële en morele schade”, die zij als volgt verantwoordt:

“Ondanks de zware impact op haar gezondheid is verzoekster quasi niet afwezig gebleven wegens ziekte, behoudens de periodes van operatieve ingrepen en herstel. De duidelijke impact op haar gezondheid werd hierboven evenwel aangetoond aan de hand van de verklaringen van de artsen en begeleiders en het overzicht van de medische prestaties ten behoeve van verzoekster. Dit heeft voor verzoekster veel fysiek en psychisch leed meegebracht, meer inspanningen gevergd om haar job te kunnen blijven uitoefenen, alsook een reeks materiële kosten (bv. verplaatsingen naar artsen en therapeuten), enz.”

29.1. In de memorie van wederantwoord werpt verzoekster op dat de verwerende partij ten onrechte betwist dat de gezondheidsschade en de medische kosten een gevolg zijn van de begane onwettigheid, gelet op de datum van de bestreden beslissing en het feit dat de gezondheidsproblemen zich al voordien manifesteerden. De verwerende partij trekt ten onrechte deze conclusie. Uit de diverse medische attesten blijkt volgens verzoekster dat de gezondheidsklachten dateren van begin 2015 of toen crescendo gingen. Dit valt exact te rijmen met het

verloop van de feiten. Het bijzonder denigrerende advies van de VBAC met de onterechte aantijgingen over het beweerde wanbeleid dateert reeds van maart 2014. Dat de minister van Justitie vervolgens de nieuwe documenten negeerde, was voor verzoekster een nog grotere opdoffer. De vernietigde beslissing was het formele culminatiepunt, doch de onwettigheid waarmee die beslissing was aangetast werd reeds voorbereid vanaf maart 2014. Dit verklaart dat verzoekster reeds gezondheidsklachten vertoonde voorafgaand aan de bestreden beslissing.

In weerwil van wat de verwerende partij aanvoert, valt ook niet in te zien waarom zij een arbeidsongeval had moeten aangeven voor het gezondheidsleed dat haar werd aangedaan. De schade is geen gevolg van het uitoefenen van haar eerste mandaat als directeur van het IGO, noch van zaken die zich op de werkvloer hebben voorgedaan, maar van de handelwijze van de verwerende partij om alles in het werk te stellen om te beletten dat zij een tweede mandaat als directeur bij het IGO zou kunnen opnemen.

29.2. In de memorie van wederantwoord merkt verzoekster ook op dat de schadepost voor “gemengde materiële en morele schadevergoeding” geen dubbel gebruik is met de andere gevorderde schadevergoedingen. Ondanks de zware impact op haar gezondheid is verzoekster niet afwezig gebleven op het werk wegens ziekte, behoudens de periodes van operatieve ingrepen en herstel, hoewel zij dat volstrekt gerechtvaardigd wel had kunnen doen. De duidelijke impact op haar gezondheid is aangetoond aan de hand van de verklaringen van de artsen en begeleiders en het overzicht van de medische prestaties ten behoeve van verzoekster. Dit heeft voor verzoekster veel fysiek en psychisch leed met zich meegebracht, meer inspanningen gevergd om haar job te kunnen blijven uitoefenen, alsook een reeks materiële kosten zoals verplaatsingen naar artsen en therapeuten. Dit is een schade die zich toevoegt aan de gezondheidsschade en de medische kosten, waarvoor eveneens een vergoeding wordt gevraagd, maar die er niet mee samenvalt.

30. Ook in haar laatste memorie stelt verzoekster dat het advies van de VBAC van 26 maart 2014 waarin zij als vierde werd gerangschikt een kantelmoment is geweest voor haar gezondheid. Enkel de datum van de vernietigde benoeming in aanmerking nemen en alle schade ontstaan vóór die benoeming per definitie afwijzen, gaat te kort door de bocht en negeert het feit dat een dergelijke benoeming een complexe administratieve rechtshandeling is, waarvan de benoeming slechts het eindpunt is maar waaraan diverse andere stappen voorafgaan. Dit geldt *in casu* des te meer nu de vernietiging steunt op een onwettigheid die zich doorheen de totstandkoming van de complexe administratieve rechtshandeling manifesteerde, met name het niet betrekken in de besluitvorming van de diverse stukken die door verzoekster werden bezorgd en die het advies van de VBAC duidelijk tegenspraken. Het is dan ook volstrekt normaal dat de medische problemen van verzoekster niet plotsklaps ontstonden na de vernietigde beslissing, maar geleidelijk aan zijn ontstaan doorheen de benoemingsprocedure naarmate meer en meer duidelijk werd dat verzoekster ten onrechte zou worden geweerd en dat geen rekening zou worden gehouden met de objectieve documenten die haar naam zuiverden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de benoemingsprocedure bijzonder lang aansleepte: verzoeksters mandaat verstreek op 1 december 2013, het advies van de VBAC dateert van 26 maart 2014, maar het duurde tot 27 oktober 2015 eer de vernietigde benoemingsbeslissing werd genomen. De langdurige onzekerheid had eveneens een negatieve impact op de gezondheid van verzoekster.

De neergelegde attesten tonen volgens verzoekster het causaal verband aan tussen de medische kosten en de vastgestelde onwettigheid. Uit deze attesten blijkt dat de gezondheidsproblemen zich vooral sinds begin 2015 manifesteerden én dat die het gevolg waren van professionele problemen.

Beoordeling

31. Verzoekster betoogt dat de benoemingsprocedure lang heeft aangesleept, dat zo een benoeming een complexe administratieve verrichting is

en dat haar gezondheidsproblemen zijn ontstaan wegens en doorheen die procedure, inzonderheid na het advies van de VBAC waarin zij als vierde werd gerangschikt.

32. De Raad van State heeft in het vernietigingsarrest evenwel enkel een onwettigheid vastgesteld in het nalaten van de minister om nieuwe gegevens in de beoordeling te betrekken. Het arrest heeft niet vastgesteld dat het advies van de VBAC onregelmatig was en dat de VBAC met de toentertijd beschikbare informatie een onwettigheid heeft begaan door verzoekster als vierde te rangschikken. De *sub* 12 van het arrest te lezen rechtsoverwegingen leren integendeel dat de Raad van State alle kritiek van verzoekster over de voordracht van de VBAC heeft afgewezen en *sub* 13 heeft de Raad enkel de kritiek op de minister als zijnde terecht in aanmerking genomen.

Bovendien kon verzoekster hopen – en hoopte zij ook, zo schrijft zij – dat de benoemende overheid met de nieuwe gegevens die zij aan de minister had bezorgd, rekening zou houden. Voorts is al opgemerkt dat de uitkomst van dat rekening houden geenszins vaststaat, laat staan dat verzoekster onvermijdelijk van vierde tot eerste kandidaat in de rangschikking zou opklimmen.

Het causaal verband tussen ál verzoeksters gezondheidsproblemen en de vastgestelde onwettigheid is bijgevolg niet aangetoond.

33. Wél kan de Raad van State erin meegaan dat de onwettigheid die de minister heeft begaan een bijkomende opdoffer betekende die minstens onrechtstreeks heeft ingewerkt op de al wankelende gezondheid van verzoekster.

Verzoekster legt attesten neer die een causaal verband aannemelijk maken voor dat morele leed, dat in zoverre en in tegenstelling tot de

vorige schadepost wél geconcretiseerd is en niet door de nietigverklaring wordt hersteld.

34. In welke mate de medische prestaties vanaf 2015 waarvan verzoekster bewijsstukken voorlegt, verband houden met de voortdurende opvolging van haar vroegere gezondheidstoestand, met de “traumatische wending” die deze toestand volgens één van de attesten nam in 2015 of met andere, in het geheel niet gerelateerde gezondheidsproblemen, valt niet precies uit de neergelegde stukken af te leiden.

Verzoekster beweert voorts wel dat zij nog andere materiële kosten deed, zoals verplaatsingen naar de artsen en therapeuten, maar zij preciseert deze niet noch legt zij bewijsstukken of becijferingen neer, zodat met die andere materiële schade geen rekening wordt gehouden.

35. Voorts laat verzoekster na om het beweerde “fysiek en psychisch leed” dat niet samenvalt met de zo-even besproken weerslag op haar gezondheid toe te lichten. Schrijven dat zij “niet afwezig gebleven [is] wegens ziekte” kan daartoe niet volstaan.

36. Voor het voormelde morele leed, in samenhang met de medische kosten, wordt daarom samen een vergoeding *ex aequo et bono* toegekend van 1500 euro.

D. Interesten

37. Verzoekster vordert voor de schadepost met betrekking tot de gedeerde inkomsten dat ze “moet worden verhoogd met de vergoedende interesten aan de wettelijke rentevoet [...] vanaf 1 november 2018 (gemiddelde datum over de mandaatperiode) tot aan de datum van het arrest waarbij een uitspraak wordt gedaan over de schadevergoeding tot herstel, alsook, vanaf de datum van het arrest, met de verwijlinteresten aan de wettelijke rentevoet [...] op

het bedrag van de toegekende schadevergoeding tot herstel en de vergoedende interesten”.

De verwerende partij voert hierover geen verweer.

Er kan mee worden ingestemd.

38. De andere schadevergoeding is *ex aequo et bono* vastgesteld, zodat hiervoor geen vergoedende interesten verschuldigd zijn, maar enkel de door verzoekster gevraagde gerechtelijke interesten.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

39.1. Volgens de verwerende partij kan aan verzoekster geen rechtsplegingsvergoeding worden toegekend, wegens het buitensporige karakter van haar eis en het gegeven dat zij het bestuur nooit in gebreke heeft gesteld. Minstens moet de rechtsplegingsvergoeding waartoe de verwerende partij veroordeeld zou worden, herleid worden tot het minimumbedrag van 140 euro.

39.2. Aangezien aan verzoekster een schadevergoeding tot herstel wordt toegekend, past het om de kosten, inclusief de gevraagde rechtsplegingsvergoeding, ten laste te leggen van de verwerende partij. Die rechtsplegingsvergoeding is een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij. Ze heeft niet het karakter van een straf. Dat de eis van een verzoekende partij slechts gedeeltelijk wordt ingewilligd toont geen “kennelijk onredelijke aard van de situatie” aan die een herleiding van dit bedrag zou kunnen verantwoorden.

BESLISSING

1. Aan XXXX wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend ten bedrage van 8670,58 euro, te verhogen met de vergoedende interest aan de wettelijke

interestvoet die verschuldigd is vanaf 1 november 2018 en 1500 euro, meer de gerechtelijke interest.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren