

Rolnummer 4912
Arrest nr. 138/2010 van 9 december 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 11 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter E. De Groot, waarnemend voorzitter, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Melchior, en de rechters J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 202.433 van 29 maart 2010 in zake Marcel de Chaffoy tegen de nv « NMBS Holding », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 april 2010, heeft de Raad van State 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 2262*bis*, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Marcel de Chaffoy, wonende te 2640 Mortsel, Kapenbergstraat 29;
- de nv « NMBS Holding », met maatschappelijke zetel te 1060 Brussel, Frankrijkstraat 85;
- de Ministerraad.

De nv « NMBS Holding » heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 27 oktober 2010 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. H. Schyvens, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor Marcel de Chaffoy;
 - . Mr. D. D'Hooghe, tevens *loco* Mr. L. De Vuyst, advocaten bij de balie te Brussel, voor de nv « NMBS Holding »;
 - . Mr. H.-K. Carême, tevens *loco* Mr. P. Luypaers, advocaten bij de balie te Leuven, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

Marcel de Chaffoy was van 7 september 1943 tot 30 november 1988 in dienst bij de nv « NMBS Holding ». Hij bezat de graad van afdelingssecretaris toen hij op 1 mei 1987 werd aangesteld als waarnemend adjunct-eerste inspecteur. Hiervoor kreeg hij vanaf 1 november 1987 een toelage, bestaande uit het verschil tussen zijn bezoldiging en de bezoldiging die hij zou krijgen indien hij in die hogere graad zou worden benoemd.

Op 1 december 1988 werd hij ambtshalve op pensioen gesteld als gevolg van een maatregel die gold voor alle personeelsleden van zestig jaar of ouder die ten minste dertig jaar effectieve dienst hadden. Zijn bezwaar tegen de berekening van zijn pensioenuitkering op basis van zijn wedde als afdelingssecretaris werd door de NMBS afgewezen, omdat hij de functie van adjunct-eerste inspecteur slechts tijdelijk uitoefende en de vergoeding die hij van 1 mei 1987 tot 30 november 1988 genoot, geen deel uitmaakte van zijn wedde. Bij vonnis van 23 december 1989 sloot de Arbeidsrechtbank te Antwerpen zich aan bij die argumenten, en het Arbeidshof te Antwerpen bevestigde dat vonnis op 28 mei 2003.

Op 2 augustus 2003 diende de hij een verzoekschrift om vergoeding, als bedoeld in de in het geding zijnde bepaling, in bij de NMBS. Dat verzoekschrift bleef onbeantwoord en op 12 september 2005 leidde hij bij de Raad van State een eis tot herstelvergoeding in, gelet op de buitengewone schade, veroorzaakt door de beslissingen van de NMBS aangaande zijn individueel carrièreverloop, en aangescherpt door de maatregel van gedwongen pensionering.

De NMBS voerde aan dat de vordering van de verzoekende partij was verjaard, gelet op artikel 2, §§ 1 en 3, van het statuut van het personeel van de NMBS, en, in ondergeschikte orde, gelet op artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek. De Raad van State verwierp die argumenten, maar stelt, op verzoek van de NMBS, de voormelde prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

A.1. Volgens de nv « NMBS Holding » (hierna: NMBS) dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord, omdat de in het geding zijnde bepaling geen termijn bepaalt waarbinnen de verzoeker zich tot de administratieve overheid dient te wenden met een verzoek tot vergoeding, alvorens zich tot de Raad van State te richten door middel van een vordering op basis van de in het geding zijnde bepaling. Zodoende zou een vordering op grond van de in het geding zijnde bepaling, in tegenstelling tot een gemeenrechtelijke vordering tot vergoeding van buitencontractuele schade, niet verjaren ingevolge het verstrijken van een bepaalde termijn te rekenen vanaf de schadeverwekkende feiten en/of de kennisname ervan.

A.2. Marcel de Chaffoy en de Ministerraad stellen dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord, aangezien de beweerde ongelijkheid niet zou voortvloeien uit de in het geding zijnde bepaling, maar uit artikel 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, of uit de ontstentenis van een verjaringsregel voor een eis tot herstelvergoeding, parallel aan artikel 2262*bis*, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek. Een dergelijke leemte zou alleen door de wetgever kunnen worden opgevuld.

A.3. Volgens de Ministerraad zou de prejudiciële vraag geen pertinente vergelijking tussen twee categorieën van personen inhouden, aangezien de in het geding zijnde bepaling alleen op administratieve overheden, en niet op particulieren, kan worden toegepast, terwijl de verjaringstermijn bedoeld in artikel 2262*bis*, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek wel kan lopen tegen zowel een administratieve overheid als tegen een burger. Evenmin zou de in het geding zijnde bepaling een bepaalde categorie van personen een voordeel ontzeggen dat het aan anderen toekent.

A.4. De NMBS stelt dat, overeenkomstig de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring, de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van artikel 2262*bis*, § 1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is op zowel vorderingen gegrond op de foutaansprakelijkheid als op vorderingen gegrond op objectieve of foutloze aansprakelijkheid, tenzij bijzondere wetten aangaande buitencontractuele aansprakelijkheid in een eigen verjaringsregeling voorzien.

Zij stelt bijgevolg een verschil in behandeling op het vlak van de verjaring vast tussen de vergoeding tot buitencontractuele aansprakelijkheid, enerzijds, en de vergoeding voor buitengewone schade op basis van de in het geding zijnde bepaling, anderzijds, aangezien een bestuur dat een fout begaat, van elke aansprakelijkheid wordt bevrijd na vijf of twintig jaar, terwijl hetzelfde bestuur niet het voordeel van de verjaring kan verkrijgen indien het geen fout begaat en de vordering wordt ingesteld op grond van de in het geding zijnde bepaling. Nochtans zou die laatste vordering vergelijkbaar zijn met andere vormen van foutloze aansprakelijkheid, omdat de schade het gevolg is van vaststaande feiten en het aan de verzoeker toekomt de schadeverwekkende omstandigheid aan te tonen teneinde een schadeloosstelling te verkrijgen.

A.5. Marcel de Chaffoy betoogt evenwel dat een administratieve overheid die door haar foutloos handelen een buitengewone schade veroorzaakt, zich niet in dezelfde situatie bevindt als een rechtssubject dat door zijn fout of schuldig verzuim schade veroorzaakt. Het rechtmatige belang waarmee artikel 2262*bis*, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek rekening houdt, namelijk de noodzaak voor wie op grond van foutaansprakelijkheid wordt aangesproken om nog in nuttige orde verweer te kunnen voeren over de fout die hem wordt verweten, zou immers niet aanwezig zijn bij de administratieve overheid die wordt aangesproken uit hoofde van buitengewone schade die door haar toedoen is ontstaan.

A.6. Volgens de Ministerraad richt de in het geding zijnde bepaling zich enkel tot administratieve overheden, zodat een verschil in behandeling tussen verschillende categorieën van personen enkel uit een andere norm zou kunnen voortvloeien. Bovendien zou ook de beperking op buitencontractuele vorderingen die de verjaringsregels in artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek inhouden, zich richten tot alle administratieve overheden zonder onderscheid.

De vergelijking tussen de categorieën van personen die zich in de toepassingsgebieden van de artikelen 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek respectievelijk de in het geding zijnde bepaling bevinden, zou evenmin opgaan, aangezien de bevoegdheid van de Raad van State op grond van de in het geding zijnde bepaling residuair van aard is, aangezien de eis steunt op de billijkheid en aangezien de schade door de administratieve overheid dient te zijn veroorzaakt. Het zou immers niet gaan om het afdwingen van een bepaald recht : een subjectief recht zou pas ontstaan wanneer de Raad van State de eis gegrond verklaart. Volgens de Ministerraad wordt de bevoegdheid van de Raad van State afgebakend van die van de gewone hoven en rechtbanken aan de hand van een tweevoudig criterium : enerzijds, het objectief recht tegenover de billijkheid en, anderzijds, het subjectief recht tegenover het belang.

A.7. De Ministerraad voert aan dat, zelfs indien de vergelijkbaarheid zou worden aanvaard, het nagestreefde doel wettig is, aangezien de respectieve bevoegdheden van de Raad van State en de gewone rechtbanken en bijgevolg het verschil in behandeling voortvloeien uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet.

A.8.1. De NMBS betoogt dat het verschil in behandeling niet gerechtvaardigd is. De verjaring is volgens haar immers een middel om rechtszekerheid te creëren. Er zou bijgevolg niet kunnen worden ingezien waarom voor een vordering tot vergoeding van buitengewone schade op grond van billijkheid niet dezelfde behoefte aan rechtszekerheid zou gelden. In beide situaties zou de administratieve overheid na verloop van een zekere periode bevrijd moeten zijn van het risico om tot betaling van schadevergoeding te worden veroordeeld.

A.8.2. Marcel de Chaffoy onderstreept dat het rechtszekerheidsbeginsel ook hem beschermt, en dat hij onmogelijk rekening kon houden met een verjaringstermijn, nu de in het geding zijnde bepaling er geen oplegt. Indien het Hof de in het geding zijnde bepaling ongrondwettig zou verklaren, zou dit voor hem als gevolg hebben dat zijn vordering is verjaard vanwege een verjaringstermijn die hij niet kon kennen op het ogenblik waarop hij zijn beroep indiende.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat bepaalt :

« 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 ».

B.1.2. De Raad van State vraagt of die bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt, in de interpretatie dat zij aan het bestuur elke bevrijdende verjaring ontzegt, doordat zij geen termijn bepaalt waarbinnen de betrokkene het verzoekschrift om herstelvergoeding aan het bestuur dient voor te leggen, terwijl een vordering tot vergoeding van buitencontractuele schade verjaart door het verloop van de termijnen bepaald in artikel 2262*bis*, § 1, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, namelijk vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwaring ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon, of in ieder geval twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het feit waardoor de schade is veroorzaakt, zich heeft voorgedaan.

B.2. Het Hof dient dus het verschil in behandeling te onderzoeken tussen de administratieve overheden die worden geconfronteerd met een eis tot herstellvordering in de zin van de in het geding zijnde bepaling, en de administratieve overheden die worden geconfronteerd met een vordering op grond van de gemeenrechtelijke buitencontractuele aansprakelijkheid. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, zijn beide categorieën van administratieve overheden vergelijkbaar. Zij worden immers allebei aangesproken voor een vergoeding tot herstel van een schade als gevolg van vaststaande feiten die door de eiser dienen te worden aangetoond.

B.3. Met de in het geding zijnde bepaling beoogde de wetgever te voorzien in een schadeloosstelling op basis van billijkheidsmotieven (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1939, nr. 80, pp. 34-36), met inachtneming van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de rechterlijke macht en de Raad van State (*ibid.*, pp. 28-29).

B.4. Gelet op die grondwettelijke bevoegdheidsverdeling is de procedure vervat in de in het geding zijnde bepaling noodzakelijkerwijze residuair van aard. Aangezien de eiser veelal de uitkomst van een burgerrechtelijke procedure of een procedure voor een ander administratief rechtscollege dient af te wachten, is het niet onredelijk dat de wetgever ervoor heeft geopteerd om, in tegenstelling tot de gemeenrechtelijke overheidsaansprakelijkheid, niet te voorzien in een verjaringstermijn die begint te lopen op het ogenblik van de feiten. De duur van de burgerrechtelijke procedure is immers niet afhankelijk van de eiser.

B.5.1. Het Hof dient evenwel nog te onderzoeken of het gebrek aan vervaltermijn na de uitputting van de andere rechtsmiddelen redelijkerwijze kan worden verantwoord. Krachtens de in het geding zijnde bepaling is de eis tot herstelvergoeding pas ontvankelijk nadat « de administratieve overheid een verzoekschrift om vergoeding geheel of gedeeltelijk heeft afgewezen of gedurende zestig dagen verzuimd heeft daarop te beschikken ».

Krachtens artikel 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 verjaart de eis tot herstellvordering « zestig dagen na de schriftelijke kennisgeving van de beslissing houdende afwijzing van het verzoekschrift tot vergoeding », of, indien de administratieve overheid verzuimt een beslissing te nemen, « drie jaar te rekenen van de datum van dat verzoekschrift ».

Daarentegen is er geen termijn bepaald waarbinnen, na afloop van de burgerrechtelijke procedure of de procedure voor andere administratieve rechtscolleges, de verzoeker zijn verzoekschrift om vergoeding dient in te dienen bij de administratieve overheid.

B.5.2. Dat gebrek aan vervaltermijn is verantwoord doordat dergelijke verzoeken geen subjectief recht betreffen, zodat er geen noodzaak is om nuttig verweer te kunnen voeren betreffende een fout die de administratieve overheid zou worden verweten. Bovendien kan de Raad van State, die over de eis tot herstellvordering uitspraak doet « met inachtneming van

alle omstandigheden van openbaar en particulier belang », het stilzitten van de verzoeker, alsook de oorzaak daarvan, in aanmerking nemen (RvSt, 12 maart 2007, *Van Eeckhout*, nr. 168.782). Bovendien zou het tijdsverloop nadelige gevolgen kunnen hebben voor de verzoeker, zoals de moeilijkheid om het bewijs te leveren van het oorzakelijk verband tussen de niet-foutieve handeling en de schade.

B.6. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zo gelezen dat er geen verjaringstermijn geldt binnen welke de betrokkene de hierin bepaalde procedure tot het verkrijgen van een herstelvergoeding wegens buitengewone schade bij de administratieve overheid dient in te stellen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 9 december 2010.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot