

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.690 van 28 maart 2012
in de zaak A. 199.239/XIV-33.737**

In zake : Michel SELLESLAGS
wonend te 2970 Schilde
De Kleve 34
alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën
Rechtskundige dienst FOD Financiën
North Galaxy – Toren B, 26ste verdieping
met kantoren te 1030 Brussel
Koning Albert II-laan 33, bus 15
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 februari 2011, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de opleidingsdirecteur van de FOD Financiën van 16 december 2010 waarbij het door de verzoeker gevraagde opleidingsverlof voor het volgen van een cursus “gegevensbeheer module access 1” definitief wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 februari 2012.

Kamervoorzitter André Beirlaen heeft verslag uitgebracht.

Michel Selleslags, die persoonlijk verschijnt, en attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste Auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een met dit arrest 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. Feiten

3. De verzoeker bekomt tijdens de jaren 2007-2008, 2008-2009 en 2009-2010 meermaals een opleidingsverlof om een aantal informaticacursussen te volgen. Op 13 oktober 2010 vraagt hij voor het jaar 2010-2011 opnieuw een opleidingsverlof aan, ditmaal voor het volgen van de informaticacursus “ac1 Gegevensbeheer 1” (Access). Hij motiveert zijn aanvraag als volgt: “Computerbeheersing. Goed voor opvolging (...) statistieken en voor de goede werking van de dienst.”. Zijn rechtstreekse overste geeft een negatief advies omdat

de verzoeker zich reeds voldoende heeft bekwaamd door het volgen van allerlei cursussen om zijn taken uit te voeren en omdat de opgegeven cursus geen meerwaarde biedt.

Op 22 november 2010 weigert de opleidingsdirecteur het gevraagde verlof omdat de verzoeker in zijn motivatie het verband tussen de opleiding en zijn functie niet heeft aangetoond en de opleiding daarom niet kan worden beschouwd als in verband staande met het ambt.

Op 24 november 2010 vraagt de verzoeker aan de opleidingsdirecteur om zijn beslissing te herzien. Ten gronde argumenteert de verzoeker dat hij dagelijks met het interne programma “Prodocs” werkt dat precies op basis van de software Access draait en dat hij bij problemen steeds een beroep moet doen op zijn collega’s die in het verleden wel de toelating verkregen om een opleiding Access te volgen. Bovendien meent de verzoeker, gelet op de geruchten over een nakende regionalisering van het kadaster, dat de kennis van deze software ook nuttig kan zijn in een eventuele toekomstige functie in een andere administratie.

Op 16 december 2010 antwoordt de opleidingsdirecteur, met verwijzing naar het verkregen standpunt van de rechtstreekse overste van de verzoeker, dat het programma “Prodocs” al meer dan tien jaar wordt gebruikt door de medewerkers van het kadaster, inclusief de verzoeker, dat alle medewerkers hiervoor intern worden opgeleid, dat hierbij een grondige kennis van het softwareprogramma niet is vereist, dat ook de programmering en het onderhoud uitgevoerd worden door de dienst Organisatie, aangevuld met één of meer verantwoordelijken per dienst/werkpost en dat dit een taak is die door de verzoeker niet wordt uitgevoerd. Wat een eventuele regionalisering van het kadaster betreft, wijst de opleidingsdirecteur er voorts op dat, luidens artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen, onder een “beroepsopleiding” elke opleiding wordt verstaan die een verband heeft met de functie die de ambtenaar in de toekomst zou kunnen uitoefenen in een federale overheidsdienst, in een programmatorische federale overheidsdienst en in een dienst die ervan afhangt,

alsook in een instelling van openbaar nut die onder de federale staat ressorteert. Hij ziet dan ook geen reden om zijn eerste beslissing van 22 november 2010 te herzien.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

4.1. In zijn eerste middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat aan sommigen wel en aan anderen - waaronder hijzelf- geen opleidingsverlof wordt toegekend louter op grond van een gunstig of ongunstig advies van de dienstchef. Dit leidt, aldus de verzoeker, tot een ongelijke behandeling van ambtenaren binnen dezelfde overheidsdienst.

4.2. De verwerende partij antwoordt dat de reglementaire bepalingen die het opleidingsverlof regelen een stelsel invoeren waarbij iedere aanvraag voor ieder ambtenaar afzonderlijk moet worden beoordeeld. Hierbij wordt, onder meer, rekening gehouden met de opdrachten waarmee de aanvrager is belast. Vermits de opleidingsdirecteur van de FOD Financiën de individuele situatie van alle medewerkers van de FOD niet kent, is voorzien dat de dienstchef van de aanvrager ter zake een gemotiveerd advies verleent. Een dergelijk advies determineert de aanvraag echter niet, aangezien de opleidingsdirecteur de reglementaire toekenningsvoorwaarden dient te beoordelen en hierbij tevens rekening houdt met de argumenten van de aanvrager en met andere relevante gegevens. De verwerende partij wijst erop dat uit het administratief dossier kan worden afgeleid dat bij de totstandkoming van de bestreden beslissing met verzoekers argumenten rekening werd gehouden. Volgens haar wordt in het verzoekschrift niet aangetoond dat de door de betrokken dienstchef opgegeven beschrijving van verzoekers opdrachten niet met de werkelijkheid zou overeenstemmen.

4.3. De verzoeker repliceert dat de opleidingsdirecteur en zijn dienstchef niet kunnen beoordelen of hij in de nabije toekomst niet zal kandideren

voor een functie zoals wordt bedoeld in artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen waarbij de kennis van het informatica-programma Access een vereiste of een pluspunt vormt om de functie toegewezen te krijgen. Volgens de verzoeker werd bij de bestreden weigering enkel rekening gehouden met de taken waarmee hij thans is belast. Daarnaast laat de verzoeker gelden dat een afzonderlijke beoordeling van de aanvragen voor eenzelfde cursus tot gevolg heeft dat aan sommigen wel en aan anderen geen opleidingsverlof wordt toegekend, zodat een ongelijke behandeling ontstaat. In dit verband verwijst de verzoeker naar een aantal van zijn collega's die voor dezelfde of een gelijkaardige opleiding wel opleidingsverlof hebben verkregen. Hij stelt verder dat er in het verleden zelfs voor taalopleidingen Frans of Spaans verlof werd verleend. Deze toekenningen steunen enkel op een gunstig advies van de betrokken dienstchef, terwijl verzoekers dienstchef steeds een ongunstig advies tracht te verlenen.

Beoordeling

4.4. De verwerende partij stelt terecht dat iedere aanvraag op haar eigen belang moet worden beoordeeld. De beslissing dient inderdaad beïnvloed door de inhoud van de gevolgde cursus en de functie van de betrokkene. Het volstaat niet te beweren, zonder concrete gegevens te vermelden, dat andere ambtenaren binnen een bepaalde overheidsdienst voor dezelfde of een gelijkaardige cursus wel opleidingsverlof hebben bekomen opdat de Raad van State zou kunnen vaststellen dat de aangevochten beslissing een schending uitmaakt van het gelijkheidsbeginsel. Anders dan hetgeen de verzoeker voorhoudt, komt een afzonderlijke en individuele beoordeling van verschillende verlofaanvragen voor eenzelfde opleiding niet ipso facto neer op een ongelijke behandeling van die aanvragen. Het is met het oog op de naleving van het gelijkheidsbeginsel niet vereist dat iedere aanvraag voor eenzelfde cursus voor alle ambtenaren in hetzelfde resultaat moet uitmonden.

Evenmin kan de verzoeker dienstig verwijzen naar het opleidingsverlof dat in het verleden voor taalopleidingen Frans of Spaans door de

verwerende partij zou zijn toegekend, nu de bestreden beslissing hierop geen betrekking heeft. Een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt door de verzoeker dan ook niet aangetoond.

De verzoeker laat uitschijnen dat de weigering alleen gesteund is op een negatieve ingesteldheid van zijn dienstchef, "die steeds een ongunstig advies tracht te geven". Voor zover dit gegeven kan worden betrokken op het gelijkheidsbeginsel moet worden vastgesteld dat de verzoeker uit het oog verliest dat die dienstchef hem wel degelijk de voorbije jaren herhaaldelijk opleidingsverlof heeft toegekend.

Voor zover de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog aanvoert dat de verwerende partij bij de beoordeling van de kwestieuze verlofaanvraag geen rekening heeft gehouden met de functies die hij in de nabije toekomst zou kunnen uitoefenen, wordt opgemerkt dat dit niets te zien heeft met een schending van het gelijkheidsbeginsel.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

5.1. In het tweede middel voert de verzoeker de schending aan van het beginsel "patere legem quam ipse fecisti". Hij stelt dat op grond van artikel 9 van de interne dienstnota SF.97.174201/08/MM van 2 februari 1998 de cursus Microsoft Acces als een informaticacursus in verband met het ambt wordt beschouwd.

5.2. De verwerende partij antwoordt dat de nota van 2 februari 1998 uiteraard geen afbreuk kan doen aan de correcte toepassing van artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen. De nota kan volgens haar alleen maar zo worden gelezen dat een informaticacursus verband houdt met het ambt tenzij er (tegen)indicaties zijn dat dit niet het geval is. Anders zou aan het vereiste in artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998, nl. dat de

opleiding een verband moet houden met de functie van de ambtenaar, elke betekenis worden ontnomen.

In de bestreden beslissing wordt onderzocht of de aanvraag van de verzoeker als een beroepsopleiding in de zin van voornoemde bepaling kan worden beschouwd. Volgens de verwerende partij brengt de verzoeker geen elementen aan waaruit blijkt dat de beoordeling in de bestreden beslissing niet correct zou zijn en dat de cursus Access een verband met zijn huidige functie zou hebben.

5.3. De verzoeker repliceert dat de aanwijzingen op grond waarvan in de bestreden beslissing wordt besloten dat de cursus Access geen verband houdt met zijn huidige functie, uitsluitend steunen op het advies van zijn dienstchef die steeds een ongunstig advies tracht te verlenen. Volgens hem bestaat er wel degelijk een verband tussen de bedoelde opleiding en een eventuele functie die hij in de toekomst, in een federale overheidsdienst of zelfs binnen de eigen administratie, zou kunnen uitoefenen. Dit volstaat om de gevolgde opleiding als een beroepsopleiding in de zin van artikel 76 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 te kunnen beschouwen. Ook voegt de verzoeker in de memorie van wederantwoord - buiten zijn aangevoerde middelen - nog een aantal beschouwingen aan zijn beroep toe. Zo wijst hij op het feit dat zijn motivatie een flinke deuk heeft gekregen daar hij in het verleden steeds een positief advies vanwege zijn dienstchef verkreeg aangaande de door hem gevolgde informatica-cursussen. Hij voelt zich tevens gediscrimineerd t.a.v. bepaalde collega's die van een andere dienstchef voor een aantal cursussen wel opleidingsverlof bekwamen. De verzoeker somt ook enkele verloftoekenningen op en formuleert hierbij zijn persoonlijke bedenkingen.

Beoordeling

5.4. De dienstnota van 2 februari 1998 betreffende de opleidingsverloven gaat uit van het algemeen secretariaat van de FOD Financiën en is gericht aan de administratie- en dienstchefs. De bedoeling is een eenvormige

toepassing van de reglementering betreffende het opleidingsverlof te waarborgen. Daartoe geeft de nota aan hoe het begrip “beroepsopleiding”, vermeld in het toenmalige artikel 9 van het koninklijk besluit van 15 september 1997 betreffende de opvang en de opleiding van het personeel, moet worden begrepen. Dat artikel 9 is, zoals de verwerende partij reeds stelde, identiek aan de bepaling van artikel 9 van het voormelde koninklijk besluit van 19 november 1998. Deze nota moet worden beschouwd als een richtlijn voor de diensten.

De omzendbrief SF.97.174201/08/MM van 2 februari 1998 gaat niet uit van de minister, maar van de administratie zelf. Indien het de bedoeling zou zijn dat hij bindend is, moet hij buiten toepassing worden gelaten omdat de directeur-generaal van het algemeen secretariaat geen enkele reglementaire bevoegdheid heeft. De eventuele niet-naleving van de onderrichtingen, vervat in de voormelde omzendbrief, kan derhalve niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden. De verzoeker kan het adagium “patere legem quam ipse fecisti” bijgevolg evenmin op ontvankelijke wijze inroepen omdat de door hem geschonden geachte omzendbrief ofwel geen verordenende kracht heeft, ofwel, indien hij wel verordenende kracht heeft, buiten toepassing moet worden gelaten omdat hij door een onbevoegde overheid is uitgevaardigd. De voormelde omzendbrief bevat wel beleidsregels. Hij geeft, weliswaar onder de vorm van een algemene regeling, de wijze weer waarop de bestuursoverheid de haar toegekende discretionaire beslissingsbevoegdheid concreet zal uitoefenen, maar voor elk geval zal afzonderlijk moeten nagegaan worden of de toepassing van de beleidsnorm zich opdringt.

In voorliggend geval was de overheid krachtens haar voormelde beleidsregel, waarvan niet blijkt dat die was opgeheven, van oordeel dat in het algemeen cursussen informatica, w.o. "access" worden beschouwd als in verband staand met het ambt. Rijst de vraag of de verwerende partij redelijke motieven had om te oordelen dat de cursus “gegevensbeheer module access 1” toch geen beroepsopleiding vormde in hoofde van de verzoeker omdat ze niet aansloot bij zijn functie.

Uit de bovenvermelde feiten blijkt dat de opleidingsdirecteur de argumenten waarmee de verzoeker probeerde aan te tonen dat het wel degelijk om een opleiding gaat die in verband staat met zijn huidige functie of met een eventuele toekomstige functie uitdrukkelijk en gemotiveerd heeft beantwoord. De verzoeker stelt niet dat de feitelijke elementen in het antwoord vervat, nl. dat zijn taak geen kennis vereist van het softwareprogramma "Prodocs" want dat de programmering en het onderhoud ervan worden uitgevoerd door een andere dienst, terwijl er per dienst één of meer verantwoordelijken daarvoor zijn aangesteld en dat de verzoeker daar niet toe behoort, niet met de werkelijkheid overeenkomen. Terecht wordt ook geantwoord dat de verzoeker zich ten bewijze van het nut voor een toekomstige functie niet kan beroepen, zoals hij wel doet, op een mogelijke functie bij de regionale administratie nu artikel 76 van het voormelde koninklijk besluit van 19 november 1989 enkel spreekt van functies bij de "federale" overheid. De verwerende partij heeft dan ook in rechte en in redelijkheid aanvaardbare motieven aangebracht die de afwijking van haar beleidslijn en de bestreden weigering verantwoorden.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 maart 2012,
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Christophe Verhaert,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Christophe Verhaert

André Beirlaen