

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.889 van 5 oktober 2012
in de zaak A. 206.522/IX-7817**

In zake : Roald VONCK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Crispyn
 kantoor houdend te 9030 Mariakerke
 Mazestraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de LOKALE POLITIEZONE SINT-GILLIS-WAAS -
 STEKENE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Rasschaert
 kantoor houdend te 9420 Erpe-Mere
 Ten Bos 30
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 3 oktober 2012, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van:
 - de beslissing van 27 augustus 2012 van de supervisor waarbij de verlofaanvraag van Roald Vonck, politie-inspecteur in de politiezone Sint-Gillis-Waas - Stekene, voor de periode van 8 tot 12 oktober 2012 wordt geweigerd;
 - de beslissing van 2 oktober 2012 van de korpschef van de politiezone Sint-Gillis-Waas - Stekene waarbij de verlofaanvraag van Roald Vonck voor 8 oktober 2012 wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2012.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Wim Rasschaert en korpschef Lucas De Witte, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Marijke Van Limbergen 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

3.1. De verzoeker dient op 29 februari 2012 een aanvraag in voor vakantieverlof in de periode van 8 tot 12 oktober 2012, dit is de periode waarin een team van de lokale politie deelneemt aan een internationaal minivoetbaltornooi in Nederland en waarbij hij als supporter aanwezig wenst te zijn.

3.2. Op 27 maart 2012 krijgt de korpschef kennis van een lijst van 10 personeelsleden uit de interventiedienst die voor de periode van 8 tot 12 oktober 2012 verlof aanvragen voor het bijwonen van dat tornooi. De korpschef deelt mee dat het beleid de aanvraag steunt maar dat onzekerheden omtrent mogelijke

syndicale acties het niet mogelijk maken uit te maken of iedereen gemist kan worden.

3.3. Op 21 augustus 2012 doet het diensthoofd -de “supervisor”- een oproep tot kandidaten om zich vrijwillig voor de dienst te melden om de gevraagde afwezigheden te kunnen opvangen. Hij deelt mee dat naar “oplossingen” gezocht wordt “voor voetbal week 8-12 okt”.

3.4. Op 27 augustus 2012 deelt de supervisor in een e-mail mee dat het verlof van een aantal personeelsleden niet goedgekeurd kon worden “vooral en bijna uitsluitend wegens veel verlofaanvragen op bepaalde data”. De verzoeker staat op de lijst vermeld voor de periode “8-12/10”. Het is de eerste bestreden beslissing.

3.5. Op 3 september 2012 vraagt de verzoeker het raadgevend orgaan, ingesteld door artikel VIII.III.7 RPPol, om advies. Hij wijst er onder meer op dat voor de periode van 8 tot 13 oktober 2012, 11 verlofaanvragen waren ingediend en dat 10 daarvan werden goedgekeurd en dat vier aanvragen dagtekenen van na de zijne.

Op 12 september 2012 adviseert de commissie dat het verlof niet binnen de 14 dagen werd geweigerd, zodat het in beginsel was toegestaan; “in bijkomende orde” stelt zij dat de motivering voor de weigering onvoldoende is en dat uit het dossier blijkt dat vier bijkomende aanvragen die later werden ingediend, toch werden goedgekeurd.

3.6. Overeenkomstig de bepalingen van het RPPol moest de korpschef binnen de volgende 7 dagen een eindbeslissing nemen, maar dit is niet gebeurd.

3.7. Het staat buiten betwisting dat de gesprekken tussen de verzoeker en de korpschef aan de gang gebleven zijn. Uiteindelijk is op een

onderhoud van 2 oktober 2012 beslist dat de verzoeker het gevraagde verlof zou krijgen, maar niet voor maandag 8 oktober 2012. Volgens de verwerende partij ging de verzoeker akkoord met dit compromis, maar heeft hij nadien zijn verzet gehandhaafd, op instigatie van zijn vakbondsafgevaardigde. In ieder geval is op dat ogenblik de weigering van vakantie herleid van vijf dagen naar maandag 8 oktober 2012. Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Uit stukken die de verwerende partij neerlegt en de debatten ter zitting is gebleken dat na de eerste bestreden beslissing gesprekken zijn gevoerd en dat de weigering van de verlofaanvraag derhalve enkel nog betrekking heeft op maandag 8 oktober 2012.

De verwerende partij legt het bewijs niet voor dat de verzoeker afstand gedaan heeft van zijn aanvraag om op 8 oktober 2012 verlof te krijgen of dat hij zich akkoord verklaard heeft om die dag te komen werken, hetgeen reden zou moeten zijn om de vordering onontvankelijk te verklaren. De tegenstrijdigheden in de verklaringen over het bestaan van een akkoord tussen de korpschef en de verzoeker dienen, bij onstentenis van bewijs, in het voordeel van de verzoeker uitgelegd te worden.

De opeenvolging van beslissingen doet besluiten dat de verzoeker zich richt tegen de eenzijdige beslissing van de korpschef, die de beslissing van de supervisor heeft opgeslorpt en definitief uit het rechtsverkeer heeft doen verdwijnen.

5. De verwerende partij betwist het belang van de verzoeker omdat een schorsing niet betekent dat zijn aanvraag ingewilligd is.

Dat standpunt is correct, maar een schorsing verplicht de verwerende partij om de aangelegenheid te heroverwegen met inachtneming van

de gegevens van het schorsingsarrest en daar kan de verzoeker zijn voordeel mee doen. De verzoeker heeft belang bij zijn vordering.

V. Onderzoek van de vordering

6. Overeenkomstig artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden, dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat de zaak hoogdringend is.

A. Ernst van de middelen

7. De verzoeker voert de schending aan van artikel VIII.III.3 RPPol, artikel VIII.1 UBPol, de formele motiveringswet en de materiële motiveringsverplichting en van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Hij stelt voorts ook dat het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel niet nageleefd werden. Zijn uiteenzetting komt globaal gezien neer op wat volgt.

Overeenkomstig het RPPol en het UBPol mag het verlof genomen worden op de wijze die het personeelslid past, tenzij “uitzonderlijke dienstredenen” zich verzetten. Hier is zijn vakantieverlof geweigerd zonder dat uitzonderlijke dienstredenen aanwezig waren. De beslissing is ook niet formeel gemotiveerd, aangezien de e-mails waarnaar de beslissing van de supervisor verwijst alleen alluderen op een tevergeefse poging om te elfder ure een oplossing te vinden en de beslissing van 2 oktober 2012 helemaal niet gemotiveerd is. In ieder geval heeft hij het raden naar de motieven die daadwerkelijk aan de grondslag liggen van het besluit: uit geen enkel concreet gegeven blijkt immers dat de afwezigheid van de verzoeker op 8 oktober 2012 het dienstbelang zou schaden of dat dit de vereiste uitzonderlijke reden zou vormen. Een bestuur heeft de

verplichting om zijn diensten op tijd te organiseren en dus tijdig te berichten over een weigering van verlof; dit gebeurde hier niet, zelfs niet na het advies van de adviescommissie. Het bestuur heeft ook de verplichting om bij de dienstregeling alle personeelsleden gelijk te behandelen; hier wilden velen verlof op dezelfde dagen en in dat verband is het niet duidelijk waarom hij, die zijn verlofaanvraag eerder had ingediend dan vier collega's, met een weigering belast moest worden. De verzoeker wijst er voorts op dat de verwerende partij onredelijk gehandeld heeft door niet binnen de 14 dagen na zijn aanvraag over zijn verlof te beslissen en zijn verlof dan te weigeren zonder dat er uitzonderlijke dienstredenen blijken te zijn.

Beoordeling

8. Artikel VIII.III.3 RPPol verleent aan het personeelslid het recht om zijn vakantieverlof te nemen wanneer “het hem past” maar toch “met inachtneming van de behoeften van de dienst”. Volgens artikel VIII.1 UBPol kan het vakantieverlof wegens “uitzonderlijke dienstredenen” geweigerd worden. De “weigering” waarnaar die bepaling verwijst is niet gespecificeerd en heeft dus betrekking zowel op een originele weigering van een aanvraag als op het weigeren van een toegestaan verlof.

In het kader van een originele weigering van een aanvraag lijken die twee begrippen slechts met elkaar te verzoenen wanneer aangenomen wordt dat het bestuur bij de afweging van het dienstbelang, en het inpassen van de aanspraken van het personeelslid daarin, de aanspraken van de betrokkene vooropstelt, wat betekent dat het de vakantieaanvraag slechts mag weigeren wanneer het, na daarvoor de nodige inspanningen te hebben geleverd, moet besluiten dat de afwezigheid van de betrokkene niet opgevangen kan worden, dus dat met de afwezigheid van de betrokkene de normale werking van de dienst niet verzekerd kan worden.

9. De beslissing van de korpschef om de verzoeker op 8 oktober 2012 verlof te weigeren bevat zelf geen motieven. Aangezien die beslissing evenwel voortbouwt op de beslissing van het diensthoofd, mag aangenomen worden dat de korpschef die reden tot de zijne gemaakt heeft, dit wil zeggen dat er voor een correcte organisatie van de dienst in de betrokken periode teveel verlofaanvragen waren.

10. De dienstregeling van het personeel is een maatregel van inwendige orde. Zulke maatregelen vallen slechts bij uitzondering onder het toezicht van de administratieve rechter. De verzoeker toont niet aan dat dergelijke uitzonderlijke omstandigheden hier aanwezig zijn. Er moet dus uitgegaan worden van de vaststelling dat de aanwezigheid van een personeelslid in de dienst noodzakelijk was.

11. De korpschef heeft geoordeeld dat de verzoeker die plaats moest invullen. De vraag rijst of die beslissing op deugdelijke gronden steunt en of de korpschef daarmee binnen zijn discretionaire bevoegdheid gebleven is.

De verlofaanvraag van de verzoeker, die behoort tot de interventiedienst, is een onderdeel van een collectieve aanvraag van elf personeelsleden die derhalve ook een collectieve beoordeling verantwoorde. Volgens de uiteenzetting van de verwerende partij ter zitting bestaat de interventiedienst uit 24 personeelsleden en wordt voor de opmaak van de gewone dienstregeling rekening gehouden met een noodzakelijke bezetting van 16 mankracht zodat het verlof van 8 personen gegarandeerd is; worden er meer vakantieaanvragen ingediend, dan worden zij niet automatisch toegestaan, maar moeten de mogelijkheden concreet bekeken worden; geplaatst voor elf aanvragen -één aanvraag had geen betrekking op het voetbaltornooi en betrof slechts de periode van 9 tot 12 oktober 2012- kon in dit geval een oplossing gevonden worden voor negen personen die naar het voetbal wilden zodat één van de tien aanvragers uit de boot moesten vallen en in dat kader is de keuze voor de weigering op de verzoeker gevallen.

De verzoeker stelt dat zijn aanvraag dagtekent van februari en dat die eerder was ingediend dan deze van vier collega's. Het argument van het ogenblik van de aanvraag is gewis een objectief criterium om een onderscheid te maken voor de toekenning van vakantiedagen, maar het is in gevallen als het onderhavige niet relevant omdat de verwerende partij wezenlijk geconfronteerd was met een collectieve vakantieaanvraag en moest uitmaken wie uit de boot zou vallen.

De verzoeker suggereert ook de mogelijkheid dat er een verband bestaat met recente syndicale acties waaraan hij heeft deelgenomen. Hij brengt evenwel geen gegevens aan die een begin van bewijs daarvan bevatten.

De door de verzoeker aangevoerde redenen om hem te laten voorgaan bij de toewijzing van het verlof gaan niet op. De Raad van State kan niet besluiten dat de verwerende partij haar discretionaire bevoegdheid om de verzoeker voor de dienst aan te wijzen te buiten gegaan is.

12. Een andere vraag is of de verwerende partij voor de weigering van de verlofaanvraag van de verzoeker, rekening houdend met de reglementair voorgeschreven weg om daaromtrent tot een besluit te komen, de correcte weg gevolgd heeft.

De problematiek van de verlofaanvraag van de verzoeker is binnen het bestuur aan de orde gesteld in augustus 2012, bij de vaststelling van de dienstregeling. Aangezien niets erop wijst dat de beslissingstermijn, voorzien in artikel VIII.1UBPol, een vervaltermijn is die het recht van de ambtenaar absoluut vestigt terwijl de vaststelling van de dienstroosters in logica het geëigende moment is om over de verlofaanvragen te beslissen, kan aan de verwerende partij niet verweten worden de aangelegenheid tot dat ogenblik uitgesteld te hebben.

13. De verzoeker is op 27 augustus 2012 op een weigering gestuit. Hij heeft daaromtrent het advies van het raadgevend orgaan, ingesteld door artikel VIII.III.7 RPPol, ingewonnen. Daarmee heeft hij een formele procedure opgestart en het informele kader van het persoonlijk overleg verlaten. Het adviescollege -dat weliswaar uitspraak doet zonder het bestuur te kennen- heeft op 12 september 2012 de weigering op gemotiveerde wijze onterecht bevonden.

Geconfronteerd met dat advies, was de verwerende partij er overeenkomstig artikel VIII.3 UBPol toe verplicht “binnen de zeven dagen” de verzoeker “in te lichten over haar beslissing”. Aangenomen dat ook deze termijn geen termijn is waarvan de afloop automatisch het recht op verlof doet ontstaan, verplichtte die bepaling het bestuur in ieder geval tot het innemen van een nieuw standpunt met inachtneming van dat advies en tot het mededelen van dat nieuw standpunt aan de verzoeker. Te dezen heeft de verwerende partij zich niet op die wijze gedragen; zij heeft niet gereageerd op het advies, maar heeft uiteindelijk wanneer zij door de verzoeker met de rug tegen de muur was gezet, haar eigen standpunt -ingeroepen door de dienstchef in augustus- opgevest. In die zin berust de weigeringsbeslissing, zoals zij voorligt, niet op de correcte gronden en is zij niet met de nodige zorgvuldigheid tot stand gekomen.

14. Mogelijks had de verwerende partij goede redenen om tot het laatste ogenblik te wachten om te besluiten dat de afwezigheid van de verzoeker het dienstbelang niet zou schaden, maar in het licht van het principieel recht van de verzoeker op vakantieverlof kan die feitelijke omstandigheid niet verantwoorden dat zij de zaak zonder meer liet aanslepen, inzonderheid nu de verzoeker zelf de zaak scherp had gesteld door aan te dringen op een beslissing, daarmee zelf verzakend aan de mogelijkheid om in laatste instantie nog een positieve beslissing te verkrijgen.

15. In de mate de verwerende partij zich niet geschikt heeft naar de regeling van het RPPol en het UBPol, is het middel ernstig.

B. Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel en de hoogdringendheid

16. De verwerende partij betwist het standpunt van de verzoeker, die in essentie stelt dat hij ingeschreven was en betaald had voor de reis naar Nederland en nu wegens de weigering van vakantie op 8 oktober 2012, niet ten volle kan genieten van een dag die hij in beginsel vrij mag kiezen. Volgens de verwerende partij kan de verzoeker, van wie eigenlijk alleen wordt verwacht dat hij op maandagvoormiddag presteert, nadien nog afreizen en alle onderdelen van de manifestatie beleven.

17. De stelling van de verwerende partij wordt niet gevolgd: De politieambtenaar heeft principieel recht op vakantie. Het nadeel dat de betrokkene van een weigering ondergaat mag niet beoordeeld worden in functie van de mogelijkheden die de betrokkene heeft om zijn plannen voor die periode te realiseren, maar vanuit de vaststelling dat hem -definitief en onherstelbaar- wordt ontzegd waar hij recht op heeft.

18. Het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel wordt aanvaard. De hoogdringendheid van de ingediende vordering ligt voor de hand.

De voorwaarden om een schorsing te bevelen zijn vervuld.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van 2 oktober 2012 van de korpschef van de politiezone Sint-Gillis-Waas - Stekene waarbij de verlofaanvraag van Roald Vonck voor 8 oktober 2012 wordt geweigerd.

De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 oktober 2012,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

André Vandendriessche