

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.040 van 17 januari 2017
in de zaak A. 214.185/XIV-36.051**

In zake : XXXX
 woonplaats kiezend te 3473 Kortenaken
 Hemelrijkstraat 72

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 november 2014, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Adviseur-Generaal, Chef sectie burgerpersoneel, van 3 oktober 2014, waarbij de aanvraag tot het bekomen van een loopbaanonderbreking van drie maanden niet ingewilligd werd omdat het statuut van het burgerlijk onderwijzend personeel van de hogere secundaire technische school bij de Technische School van de Luchtmacht dit niet toelaat.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 230.199 van 13 februari 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend. Verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2016.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster, die in persoon verschijnt, en kapitein-commandant van het vliegwezen Maarten Kerckhofs, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoekster wordt bij koninklijk besluit nr. 3796 van 22 november 2001 met ingang van 16 oktober 2001 toegelaten tot de proeftijd in de graad van burgerlijk leraar aan de hogere secundaire technische school bij de Koninklijke Technische School van de Luchtmacht.

Zij wordt bij koninklijk besluit nr. 4716 van 9 november 2003 “op 16 oktober 2003 in vast verband tot burgerlijk leraar aan de hogere secundaire technische school bij de Koninklijke Technische School benoemd”.

3.2. Op 20 mei 2013 vraagt de echtgenoot van verzoekster en eveneens burgerlijk leraar aan de KSOO per e-mail informatie over “de praktische modaliteiten in verband met een deeltijdse loopbaanonderbreking (1/5^{de})”.

3.3. Op 4 juni 2013 antwoordt de Sectie Burgerpersoneel van de Algemene Directie Human Resources, o.a. dat zijn statuut geen loopbaanonderbreking toelaat:

“Tot mijn spijt moet ik u meedelen dat uw statuut (KB van 28 Nov 84 tot vaststelling van het statuut van het burgerlijk onderwijzend personeel van de hogere secundaire technische school bij de Technische School van de Luchtmacht) geen loopbaanonderbreking toelaat. Het art. 15 bepaalt expliciet dat het onderwijzend personeel van de KTS onderworpen is aan de regels die voor de leden van het onderwijzend personeel van het rijksonderwijs gelden inzake verloven. Dat betekent dat de regels die van toepassing zijn voor het onderwijzend personeel van de Gemeenschappen niet gelden voor u. Het KB van 15 Jan 74 genomen tot toepassing van artikel 160 van het KB van 2 maart 69 tot vaststelling van het statuut van de leden van de bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, technisch kunst- en normaalonderwijs van de Staat, alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de inspectiedienst die belast is met het toezicht op deze inrichtingen is dus de basis voor het verlofregime van de leraars van de voormalige KTS. In dit KB bestaat geen mogelijkheid om een loopbaanonderbreking te nemen.

Een mogelijkheid om 4/5^{de} te werken is het verlof voor verminderde prestaties wegens persoonlijke aangelegenheden. In dit geval moet u elke week ten minste de helft van de duur van de volledige prestaties die normaal voor het door u uitgeoefende ambt bepaald zijn, te volbrengen. Gedurende die verminderde prestaties worden de afwezigheidsperiodes beschouwd als onbezoldigd verlof en gelijkgesteld met een periode van dienstactiviteit (opgelet: dit heeft invloed op het pensioen).”

3.4. Bij e-mail van 10 juni 2013 verklaart verzoeksters echtgenoot zich niet akkoord met het antwoord van de administratie dat hij geen loopbaanonderbreking kan krijgen. Hij stelt dat “zowel in dat statuut Rijksonderwijs (Artikel 160 alinea m van KB22maa69) als in het statuut van de federale ambtenaar ook [lees: aan het statuut van toepassing op het onderwijzend personeel van de Vlaamse Gemeenschap] gelijkwaardige mogelijkheden tot loopbaanonderbreking voorzien zijn”. Hij vraagt dit verder te onderzoeken.

Op 17 juni 2013 bevestigt de Sectie Burgerpersoneel nogmaals aan verzoeksters echtgenoot dat de loopbaanonderbreking niet van toepassing is op het onderwijspersoneel van de KSOO, in essentie op grond van de vaststelling dat het statuut van het onderwijzend personeel van de KSOO niet aan de Vlaamse of Franse Gemeenschap kan gekoppeld worden en dat het “kader-KB van 12.08.1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van het onderwijs en van de psycho-medisch-sociale centra [...] niet van toepassing” is omdat de KSOO niet tot het gemeenschapsonderwijs behoort.

Bij e-mail van 18 juni 2013 vraagt verzoeksters echtgenoot of het koninklijk besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen, niet op hem van toepassing is’.

Op 24 juni 2013 antwoordt de Sectie Burgerpersoneel dat het “artikel 1 van het KB van 07.05.1999 betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen dat van toepassing is op statutairen bepaalt dat de bepalingen van dit besluit niet van toepassing zijn op de personeelsleden van het onderwijs”.

Op 26 juni 2013 dringt verzoeksters echtgenoot aan om alsnog zijn eventuele loopbaanonderbreking te regelen met toepassing van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen’.

Op 24 juli 2013 vraagt de Sectie Burgerpersoneel het standpunt van de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie (hierna: FOD P&O) wat het recht op loopbaanonderbreking van een leraar van de KSOO betreft.

Op 13 augustus 2013 antwoordt de voorzitter van het Directiecomité van de FOD P&O dat, bij gebrek aan wettelijke bepalingen, het

onderwijspersoneel van de KSOO niet kan genieten van een loopbaanonderbreking.

Op 23 augustus 2013 deelt de Sectie Burgerpersoneel aan verzoeksters echtgenoot mee dat de vraag intussen is voorgelegd aan de FOD P&O en dat deze dienst bevestigd heeft dat hij niet kan genieten van een loopbaanonderbreking.

3.5. Op 22 september 2014 richt verzoekster een aangetekend schrijven aan de Sectie Burgerpersoneel (DGHR HRB-Civ) van het ministerie van Defensie, die luidt:

“met dit schrijven deel ik, ondergetekende XXXX, benoemd bij Koninklijk Besluit 4716 van 9 november 2003 bij het Ministerie van Landsverdediging, U mee, dat ik in volledige loopbaanonderbreking ga, vanaf 5 januari 2015 voor een duur van 3 maanden.

Ik voeg hierbij het door mijzelf ingevulde formulier C61 bestemd voor de R.V.A.

Gelieve dit verder aan te vullen en mij terug te sturen.

Hoogachtend,”.

Het genoemde “formulier C61” betreft een “Aanvraag om uitkeringen loopbaanonderbreking”. Uit dat formulier blijkt dat het (o.m.) moet worden gebruik door de statutaire personeelsleden “in het onderwijs” en de statutaire personeelsleden “in de openbare sector”. Het eerste deel van het document moet worden ingevuld door de werknemer, het tweede deel ervan door de werkgever. Beide delen van het formulier moeten samen (bij een aangetekende brief) aan de RVA worden bezorgd. De aanvrager van de verbrekingsuitkeringen ontvangt vervolgens van de RVA een document C62 met daarop de beslissing.

3.6. Op 3 oktober 2014 antwoordt E.D.M., chef van HRB-Civ, aan verzoekster:

“In antwoord op uw brief in ref moet ik u melden dat het niet mogelijk is om een gunstig antwoord te geven op uw aanvraag voor een loopbaanonderbreking van drie maanden.

Uw statuut (KB van 28 Nov 84 tot vaststelling van het statuut van het burgerlijk onderwijzend personeel van de hogere secundaire technische school bij

de Technische School van de Luchtmacht) laat geen loopbaanonderbreking toe. Dit standpunt werd bevestigd door de FOD P&O gezien het gebrek aan wettelijke bepalingen in deze materie.”

Dit is de bestreden beslissing.

3.7. Op 8 oktober 2014 vraagt verzoekster met een aangetekende brief een “terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden aan, vanaf 5 januari 2015 voor een duur van 3 maanden”. Op 27 oktober 2014 wordt dit verlof voor terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden van 5 januari 2015 tot en met 4 april 2015 aan verzoekster toegekend.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste en vierde middel

Uiteenzetting van het eerste en vierde middel

4. In een eerste middel van haar inleidend verzoekschrift voert verzoekster de schending aan van “de motiveringsplicht”. Zij zet uiteen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt dat verzoeksters statuut, geregeld in het koninklijk besluit van 28 november 1984 ‘tot vaststelling van het statuut van het burgerlijk onderwijzend personeel van de hogere secundaire technische school bij de Koninklijke Technische School van de Luchtmacht’ (hierna: koninklijk besluit van 28 november 1984) geen loopbaanonderbreking toelaat. Echter, artikel 15 van dat koninklijk besluit “onderwerpt verzoekster aan de regels die voor de leden van het onderwijzend personeel van het rijksonderwijs gelden, onder andere, inzake verloven”. Die regels zijn vervat in het koninklijk besluit van 22 maart 1969 ‘tot vaststelling van het statuut van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat, alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de

inspectiedienst die belast is met het toezicht op deze inrichtingen' (hierna: koninklijk besluit van 22 maart 1969). In punt m) van artikel 160 van dat koninklijk besluit "staat geschreven dat het personeelslid verlof krijgt voor onderbreking van de beroepsloopbaan".

Het vierde middel van haar verzoekschrift wordt geput uit een schending van "het zorgvuldigheidsbeginsel". Verzoekster voert aan dat het zorgvuldigheidsbeginsel werd miskend (a) doordat de verwerende partij blijkbaar geen rekening houdt met artikel 160, m) van het koninklijk besluit van 22 maart 1969, en (b) doordat geen melding wordt gemaakt van de beroepsmogelijkheden tegen de bestreden beslissing.

5. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat zij niet betwist dat het koninklijk besluit van 28 november 1984 op haar van toepassing is, wat volgens haar echter niet impliceert dat zij erkent dat zij een personeelslid van het Rijksonderwijs is, wel integendeel. Verzoekster is statutair ambtenaar van het ministerie van Defensie wat blijkt uit het feit dat zij bij dit ministerie benoemd werd, dat oudere collega's ook geen vak- of ambtsanciënniteit bij het Rijksonderwijs opbouwden zodat zij die daar ook niet konden laten gelden, dat gepensioneerde collega's die ook aan het statuut van het koninklijk besluit van 28 november 1984 onderworpen waren, in de perequatiekorf van het federaal ambt zitten, en dat zij door het ministerie van Defensie in een eigen weddenschaal wordt betaald. In zoverre de verwerende partij wat het eerste middel betreft, repliceert dat verzoekster zich niet kan beroepen op artikel 160, m), van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 omdat in het koninklijk besluit van 15 januari 1974 'genomen ter toepassing van artikel 160 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 tot vaststelling van het statuut van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat, alsmede der internaten die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de inspectiedienst die belast is met het toezicht op deze inrichtingen'

(hierna: koninklijk besluit van 15 januari 1974) geen voorwaarden zijn bepaald wat de loopbaanonderbreking betreft, antwoordt verzoekster dat dit dan zou impliceren dat “alle onderbrekingen van de beroepsloopbaan, van het personeel van het vroegere rijksonderwijs, *contra legem* zijn” wat volgens verzoekster “onjuist” is. De verwerende partij gaat er ten onrechte vanuit dat de Koning alleen in het koninklijk besluit van 15 januari 1974 de voorwaarden over loopbaanonderbreking kon bepalen wat Hij (ook) deed, eerst, in het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan in het onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra’ (hierna: koninklijk besluit van 29 augustus 1985) en, nadien, in het koninklijk besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen’ (hierna: koninklijk besluit van 7 mei 1999). Verzoekster stelt nog dat de verwerende partij niet kan worden gevolgd waar deze oordeelt dat laatst genoemd besluit niet van toepassing is op het onderwijzend personeel en (dus) niet op haar. Verzoekster herhaalt dat zij niet een personeelslid van het (rijks)onderwijs is, doch statutair personeelslid van het ministerie van Landsverdediging. Zowel uit artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 als uit artikel 99 van de herstelwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’ (hierna: herstelwet van 22 januari 1985) waarin het rechtsgrond vindt, blijkt dat ermee een zo ruim mogelijk toepassingsgebied wordt beoogd. De Koning heeft aldus wel degelijk de voorwaarden en de mogelijkheid voor loopbaanonderbreking bepaald, zodat de motivering dat het koninklijk besluit van 28 november 1984 dit niet toelaat, onjuist is.

Wat het vierde middel betreft, repliceert verzoekster in haar memorie van wederantwoord dat de repliek van de verwerende partij dat zij wel zorgvuldig gehandeld heeft aangezien ze het standpunt van de FOD P&O heeft ingewonnen betrekking heeft op het onderzoek dat zij naar aanleiding van de vraag van haar echtgenoot heeft gedaan. De aanvraag van verzoekster heeft de verwerende partij echter slechts summier onderzocht wat blijkt uit de vaststelling dat zij het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 niet en het koninklijk besluit

van 7 mei 1999 slechts summier in haar onderzoek heeft betrokken, vooral wat het toepassingsgebied ervan betreft, zodat zij onzorgvuldig heeft gehandeld.

6. In haar laatste memorie repliceert verzoekster op het verweer van de verwerende partij. Zij stelt dat zij zich “in eerste en hoogste orde” volledig aansluit bij het auditorsverslag in die zin dat zij meent dat een schending van de materiële motiveringsplicht voorligt nu de bestreden beslissing niet op deugdelijke motieven steunt die haar in feite en in rechte kunnen schragen. De verwerende partij heeft immers niet (afdoende) gemotiveerd waarom op verzoekster die als statutair ambtenaar bij het ministerie van Defensie is benoemd, en al is zij via het koninklijk besluit van 28 november 1984 principieel onderworpen aan het (specifiek) statuut van het rijkspersoneel, geen aanvullende toepassing kan worden gemaakt van de algemene regels die gelden voor de rijksambtenaren. Die algemene regels zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ en in het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’, genomen in uitvoering van artikel 102, 10° van het genoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

“In tweede orde”, namelijk in de mate de Raad van State zou oordelen dat van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, *juncto* het koninklijk besluit van 19 november 1998 niet aanvullend toepassing kan worden gemaakt, doet verzoekster “ondergeschikt” gelden dat de verwerende partij in haar laatste memorie “plots het geweer van schouder [verandert]”. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat het niet relevant is of verzoekster personeelslid van het Rijksonderwijs is zoals ze nochtans eerder voorhield. De tegenargumentatie die de verwerende partij voerde tegen de toepassing op verzoekster van artikel 15 van het koninklijk besluit van 28 november 1984 *juncto* artikel 160, m), van het koninklijk besluit van 22 maart 1969, zoals ingevoerd door het koninklijk besluit van 29 augustus 1985, *juncto* het koninklijk besluit van 13 mei 1999 verliest daarmee zijn essentie. Nu de verwerende partij niet langer volhardt dat

verzoekster “nog steeds personeelslid van het Rijksonderwijs is”, kan zij redelijkerwijs ook niet meer volharden in de stelling dat verzoekster tot de uitgesloten groepen van artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 behoort.

Tot slot, merkt verzoekster in haar laatste memorie “in derde en laatste orde” op - waarmee zij in wezen wil verwijzen naar het door haar in haar inleidend verzoekschrift aangevoerde tweede en derde middel - dat de verwerende partij niet kan worden gevolgd waar deze zowel haar intern “Reglement met betrekking tot de arbeidsregeling” als een eerdere beslissing waarbij aan J.B. wel loopbaanonderbreking werd toegestaan, kwalificeert “als incoherent en strijdig met de wet”. Die houding van de verwerende partij strijdt met het rechtszekerheids- of het vertrouwensbeginsel, evenals met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien probeert de verwerende partij zelfs niet “ook niet in zijn laatste memorie, het andere luik van zijn schending van de motiveringsplicht, namelijk de formele, te weerleggen”.

Beoordeling

7. Artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat. De uiteenzetting van een middel vereist dat zowel de rechtsregel of het rechtsbeginsel wordt aangeduid dat volgens de verzoeker werd geschonden, als de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing werd geschonden.

Opdat een middel ontvankelijk zou zijn, is minstens vereist dat summier doch duidelijk de beweerde onregelmatigheid van de bestreden beslissing wordt aangegeven. De vereiste om een middel voldoende duidelijk en nauwkeurig te formuleren strekt er toe het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de verwerende partij te

waarborgen. Het komt overigens niet aan de Raad van State toe om uit een juridisch niet-onderbouwde uiteenzetting zelf middelen te construeren die voldoen aan de vereiste van de algemene procedureregeling.

8. Te dezen, voert verzoekster in het eerste middel van haar inleidend verzoekschrift de schending aan van “de motiveringsplicht”. Zij zet summier uiteen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt dat verzoeksters statuut, geregeld in het koninklijk besluit van 28 november 1984 geen loopbaanonderbreking toelaat terwijl artikel 15 van dat koninklijk besluit verzoekster onderwerpt aan de regels die voor de leden van het onderwijzend personeel van het Rijksonderwijs gelden, onder andere, inzake verloven. Die regels zijn vervat in het koninklijk besluit van 22 maart 1969. In punt m) van artikel 160 van dat koninklijk besluit “staat geschreven dat het personeelslid verlof krijgt voor onderbreking van de beroepsloopbaan”.

Zoals de verwerende partij doet, begrijpt de Raad van State het eerste middel van verzoekster zo dat zij in essentie een schending van de materiële motiveringsplicht inroept omdat artikel 160 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 wel zou voorzien in (de mogelijkheid van) een loopbaanonderbreking. Ook uit haar vierde middel blijkt dat verzoekster de verwerende partij onzorgvuldigheid verwijt omdat zij “blijkbaar geen kennis nam van punt m) in artikel 160 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969”.

In essentie betwist verzoekster aldus de juistheid en het afdoend karakter van de door de bestreden beslissing ingeroepen motivering en, zodoende, de interne wettigheid van de bestreden beslissing.

9. De Raad van State stelt te dezen vast dat de partijen niet betwisten dat op verzoekster het koninklijk besluit van 28 november 1984 van toepassing is. De school waarin verzoekster op 16 oktober 2003 in vast verband tot burgerlijk leraar is benoemd, is de hogere secundaire technische school bij de Koninklijke Technische School. Deze school is in 2011 overgegaan in de

Koninklijke School voor Onderofficieren (hierna: KSOO), die deel uitmaakt van de Campus Saffraanberg, te Sint-Truiden. Deze school stelt onderwijzend personeel te werk dat onderworpen is aan verschillende statuten. Verzoekster behoort tot de personeelscategorie van de leerkrachten van de oude “Technische School van de Luchtmacht”, van wie het statuut is bepaald door het koninklijk besluit van 28 november 1984.

Artikel 15 van dat koninklijk besluit bepaalt dat “[o]nder voorbehoud van de in dit statuut bepaalde afwijkingen, de leden van het burgerlijk onderwijzend personeel van de hogere secundaire Technische School van de Luchtmacht onderworpen [zijn] aan de regels die voor de leden van het onderwijzend personeel van het rijksonderwijs gelden inzake 1° plichten; 2° onverenigbaarheden; 3° administratieve standen; 4° verloven; 5° tuchtstelsel; 6° ambtsneerlegging”. Genoemd artikel 15 verwijst aldus naar het statuut van het personeel van het Rijksonderwijs.

De bevoegdheden inzake onderwijs zijn ingevolge de grondwetswijziging van 15 juli 1988 overgedragen aan de Gemeenschappen, met uitzondering van de bevoegdheid voor het vaststellen van het begin en einde van de leerplicht, van het pensioenstelsel van het onderwijzend personeel, en van de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's (art. 127, § 1, van de Grondwet). Deze grondwetswijziging heeft volgens de verwerende partij -wat door verzoekster niet wordt betwist-, geen gevolgen voor (het onderwijs in) de scholen van de Krijgsmacht, aangezien zij als een corollarium van de federale bevoegdheid inzake landsverdediging kunnen worden beschouwd en, anderzijds, gelet op de specificiteit van deze scholen waarin zowel Nederlandstalig als Franstalig onderwijs wordt gegeven en gevolgd waardoor een toewijzing van de bevoegdheid aan de Vlaamse of Franse Gemeenschap niet mogelijk is.

Het statuut van het personeel van het Rijksonderwijs waarnaar het genoemde artikel 15 van het koninklijk besluit van 28 november 1984 verwijst, wordt onder meer geregeld in het koninklijk besluit van 22 maart 1969

waarvan artikel 160 in zijn derde lid bepaalt dat het personeelslid “onder de door Ons bepaalde voorwaarden” verlof krijgt (o.m.) “m) voor de onderbreking van de beroepsloopbaan”. Het koninklijk besluit van 15 januari 1974 dat is genomen ter toepassing van artikel 160 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 bepaalt evenwel geen (nadere) voorwaarden waaronder loopbaanonderbreking kan worden genomen zodat moet worden vastgesteld dat verzoekster op grond van die koninklijke besluiten die op haar van toepassing zijn via het genoemde artikel 15 geen aanspraak op loopbaanonderbreking kan doen gelden aangezien de voorwaarden voor loopbaanonderbreking er niet in worden geregeld.

Noch de inhoud noch de motieven van de bestreden beslissing zijn hiermee in strijd.

10. In het feitenrelaas van haar verzoekschrift, in haar memorie van wederantwoord evenals in haar laatste memorie verwijst verzoekster nog naar het koninklijk besluit van 7 mei 1999. Zij stelt daarover in haar verzoekschrift dat de Koning in dat koninklijk besluit “vandaag de voorwaarden voor het onderbreken van de beroepsloopbaan voor het personeel van de besturen [bepaalt].” Uit haar memorie van wederantwoord en haar laatste memorie kan worden afgeleid dat verzoekster meent dat zij, als statutair personeelslid van het ministerie van Defensie, op grond van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 verlof voor loopbaanonderbreking kan genieten. Ter zitting heeft de verwerende partij verklaard niet langer te beweren dat verzoekster zou behoren tot het personeel van het Rijksonderwijs.

De Raad van State dient evenwel te stellen dat verzoekster op grond van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 alleen geen aanspraken op een verlof voor loopbaanonderbreking kan doen gelden. Immers, ook al bepaalt artikel 4 van dat koninklijk besluit dat de ambtenaar verlof kan bekomen om zijn loopbaan volledig te onderbreken met al dan niet opeenvolgende periodes van ten minste 3 maanden en ten hoogste 12 maanden dan stipuleert artikel 1, eerste lid, van datzelfde besluit dat het betrokken besluit (slechts) “van toepassing is op de

werknemers die onderworpen zijn aan een statuut, in zoverre de verschillende overheden de bepalingen van dit besluit geheel of gedeeltelijk van toepassing hebben gemaakt op de statutaire personeelsleden die onder hun bevoegdheid vallen”.

Er is dus nog een (bijkomend) besluit vereist opdat verzoekster aanspraak zou kunnen maken op verlof voor loopbaanonderbreking. In haar memorie van wederantwoord verwijst verzoekster naar het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 zonder evenwel uitdrukkelijk te specificeren of zij dat koninklijk besluit op haar van toepassing acht. In haar laatste memorie lijkt zij dat wel te doen alwaar ze “in tweede en ondergeschikte orde” stelt dat het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 de voorwaarden van het verlof voor loopbaanonderbreking vaststelt om dat besluit vervolgens samen te lezen (“juncto”) met het hiervoor genoemde koninklijk besluit van 7 mei 1999 waarvan zij - nu zij geen personeelslid van het Rijksonderwijs is -, niet uitgesloten is.

Daargelaten de vraag of beide koninklijke besluiten, samen gelezen, op verzoekster toepassing (konden) vinden, moet de Raad van State echter vaststellen dat het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 waarin de voorwaarden van het verlof voor loopbaanonderbreking werden bepaald, is opgeheven bij artikel 22 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1991 ‘betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van het onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra’. Artikel 1 van laatst genoemd besluit van 12 augustus 1991 - dat een recht op onderbrekingsuitkeringen creëert voor de personeelsleden bedoeld in artikel 1 ervan -, bepaalt zijnerzijds dat het van toepassing is “op de personeelsleden van het onderwijs bedoeld in artikel 127, § 1, van de Grondwet, die onderworpen zijn aan een statuut en die hun loopbaan onderbreken op grond van de reglementaire bepalingen vastgelegd door de bevoegde Gemeenschap onder dewelke ze ressorteren en in zoverre de voorwaarden en de modaliteiten bepaald door deze Gemeenschap vervuld werden”. Het betreft een personeelscategorie waar verzoekster in ieder geval niet toe behoort zodat op grond van die regelgeving

verzoekster evenmin aanspraken heeft op een verlof voor loopbaanonderbreking.

Noch de inhoud noch de motieven van de bestreden beslissing zijn hiermee in strijd.

11. In haar vierde middel voert verzoekster nog aan dat het zorgvuldigheidsbeginsel werd miskend doordat de verwerende partij blijkbaar geen rekening houdt met artikel 160, m) van het koninklijk besluit van 22 maart 1969. Zij voegt daar in haar memorie van wederantwoord nog aan toe dat haar aanvraag slechts summier is onderzocht, wat blijkt uit de vaststelling dat de verwerende partij het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 niet en het koninklijk besluit van 7 mei 1999 slechts summier in haar onderzoek heeft betrokken, vooral wat het toepassingsgebied ervan betreft.

Echter, zoals in punt 9 (*in fine*) is uiteengezet, bepaalt het koninklijk besluit van 15 januari 1974 genomen ter uitvoering van artikel 160 van het koninklijk besluit van 22 maart 1969 geen nadere voorwaarden waaronder loopbaanonderbreking kan genomen worden. In punt 10 is uiteengezet dat het koninklijk besluit van 7 mei 1999 op zichzelf niet volstaat als juridische grondslag voor verzoekster om van een verlof voor loopbaanonderbreking te kunnen genieten. In punt 11, tot slot, is dan weer gebleken, dat het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 dat wel de voorwaarden bepaalde inzake onderbreking van de beroepsloopbaan, is opgeheven bij artikel 22 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1991.

Derhalve, daargelaten of de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden zoals verzoekster stelt, konden deze koninklijke uitvoeringsbesluiten haar niet tot een andere beslissing dan de bestreden beslissing hebben gebracht zodat verzoekster geen belang heeft bij de door haar ontwikkelde grief.

12. Pas voor het eerst in haar laatste memorie beroept verzoekster zich “in eerste en hoogste orde” op de aanvullende werking van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, *juncto* het koninklijk besluit van 19 november 1998. Zij meent dat zij zich op die aanvullende werking kan beroepen gelet op haar hoedanigheid van personeelslid van het ministerie van Defensie.

Daargelaten de vraag of verzoekster daarmee niet op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag geeft aan het eerste en het vierde middel, lijkt zij aldus aanspraak te willen maken op het in artikel 102, 10°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bedoelde verlof voor loopbaanonderbreking dat, concreet, geregeld wordt in hoofdstuk XIII van het koninklijk besluit van 19 november 1998. Dit hoofdstuk XIII, getiteld “Verlof voor loopbaanonderbreking” bestaat uit vier afdelingen (de artikelen 116 tot 139) die respectievelijk (1) de algemene bepalingen inzake het verlof voor loopbaanonderbreking bevatten, (2) de vervanging, (3) de aanvraag van de onderbrekingsuitkering en procedure en, tot slot, (4) het toezicht ter zake regelen.

Krachtens artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 is het van toepassing op de rijksambtenaren, die onderworpen zijn aan het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bepaalt dat Rijksambtenaar is elkeen die, in vast verband, zijn diensten aan een rijksbestuur verleent (artikel 1) en dat “[o]nder door Ons bepaalde voorwaarden de ambtenaar in dienstactiviteit verlof [krijgt] voor onderbreking van de beroepsloopbaan” (artikel 102, 10°).

Het genoemde artikel 116 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 dat de voorwaarden van het verlof voor loopbaanonderbreking regelt, bepaalt:

“Art. 116. § 1. De ambtenaar bekommt verlof om zijn loopbaan volledig of halftijds te onderbreken met al dan niet opeenvolgende periodes van ten minste drie maanden en ten hoogste twaalf maanden.

De periodes waarin de ambtenaar zijn loopbaan volledig onderbreekt mogen in totaal niet meer bedragen dan tweeënzeventig maanden tijdens de hele loopbaan. Onverminderd de toepassing van het derde lid, geldt dit ook voor de periodes van

halftijdse loopbaanonderbreking. De periode van volledige loopbaanonderbreking en de periode van halftijdse loopbaanonderbreking kunnen worden gecumuleerd.

De maximumperiode van zestig maanden waarin de ambtenaar zijn loopbaan volledig kan onderbreken, kan op verzoek van de ambtenaar geheel of gedeeltelijk omgezet worden in eenzelfde maximumperiode van zestig maanden waarbinnen halftijdse loopbaanonderbreking kan opgenomen worden.

Voor de berekening van de duur van de zestig maanden wordt geen rekening gehouden met de periodes van loopbaanonderbreking om palliatieve zorg te verstrekken, voor zorg voor een zwaar ziek gezins- en familielid en voor ouderschapsverlof.

In geval van halftijdse loopbaanonderbreking worden de prestaties hetzij elke dag verricht hetzij volgens een andere verdeling over de week.

§ 2. De ambtenaar die zijn beroepsloopbaan wenst te onderbreken bij toepassing van § 1, deelt aan de overheid onder welke hij ressorteert de datum mede waarop de onderbreking van zijn loopbaan zal aanvangen en de duur ervan, en hij voegt bij die mededeling het formulier voor de aanvraag om uitkeringen bedoeld in artikel 134.

Die mededeling gebeurt schriftelijk minstens drie maanden vóór de aanvang van de onderbreking, tenzij de overheid op verzoek van de betrokkene een kortere termijn aanvaardt.

§ 3. De overheid vult het in artikel 134 vermelde formulier in en overhandigt het aan de ambtenaar.

De overheid stuurt naar het werkloosheidsbureau van het gebied waar de ambtenaar zijn verblijfplaats heeft een getuigschrift waarin de verzekering gegeven wordt dat de vervanger de voorschriften van artikel 128 vervult.”

Wanneer verzoekster zich wil beroepen op het in dat artikel 116 bedoelde verlof voor loopbaanonderbreking, moet de Raad van State vaststellen dat de ambtenaar die onder het personeel toepassingsgebied ervan ressorteert, het recht op verlof voor loopbaanonderbreking rechtstreeks put uit artikel 116 van het koninklijk besluit van 19 november 1998. Wanneer een bestuur daarover (impliciet of expliciet) een beslissing neemt, kan daarin niets meer worden gezien dan een louter declaratieve beslissing waarbij het bestuur, zonder over enige discretionaire bevoegdheid te beschikken, de algemene regel op de individuele situatie van de betrokken ambtenaar toepast en vaststelt of de betrokkene al dan niet onder het toepassingsgebied van de regeling valt en, derhalve, al dan niet over het betrokken subjectief recht beschikt. Dit houdt te dezen in dat ingeval van een beroep op het recht op loopbaanonderbreking als bedoeld in artikel 116 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 wordt gedaan, het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep een geschil betreft omtrent het bestaan en de omvang van een subjectief recht in hoofde van verzoekster waarvoor de Raad van State, gelet op de bevoegdheidsverdeling vervat in de artikelen 144 en 145

van de Grondwet, geen rechtsmacht heeft. Het gegeven dat verzoekster een statutair ambtenaar is, doet daaraan niet af.

Het blijkt te dezen ook uit verzoeksters “aanvraag” die aan de bestreden beslissing voorafgaat dat zij de vigerende regelgeving inzake het recht op verlof voor loopbaanonderbreking ook zo heeft opgevat aangezien zij in haar aangetekend schrijven van 22 september 2014 “meedeelt” dat ze in volledige loopbaanonderbreking “gaat” vanaf 5 januari 2015 voor een duur van drie maanden. Het bij haar mededeling gevoegde formulier C61 strekt ertoe de maandelijkse uitkering te bekomen die door de RVA wordt toegekend. Dit vindt ook bevestiging in haar schrijven van 8 oktober 2014 waarbij zij om terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden verzoekt en waarin zij uitdrukkelijk stelt dat die aanvraag geen instemming is met wat de verwerende partij stelt in de bestreden beslissing “op mijn brief van 22 september [2014], over mijn recht op loopbaanonderbreking”.

In de mate verzoekster zich op artikel 116 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 beroept, heeft de Raad van State geen rechtsmacht om te beoordelen of een subjectief recht op loopbaanonderbreking in hoofde van verzoekster aanwezig is.

De middelen zijn in de aangegeven mate niet-ontvankelijk.

13. Conclusie is dat zowel het eerste middel als het vierde middel, in zoverre ontvankelijk, ongegrond zijn.

14. Het auditoraatsverslag is beperkt tot het onderzoek van het eerste en het vierde middel. Het onderzoek van de zaak moet worden voortgezet.

V. *Aanvullend onderzoek*

15. Het auditoraat heeft zijn onderzoek over de zaak beperkt tot het onderzoek van het eerste en het vierde middel waarvan blijkt dat het niet leidt tot een definitieve oplossing van het geschil. Er is dan ook reden om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

VI. *Anonimisering*

16. Verzoekster vraagt de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ kan bij de publicatie van de beschikking of van het arrest de identiteit van natuurlijke personen, op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, worden weggelaten.

De vraag wordt ingewilligd.

BESLISSING

- 1. De Raad van State heropent het debat.**
- 2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat met het aanvullend onderzoek.**
- 3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien januari tweeduizend zeventien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques