

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.052 van 21 maart 2018
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

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 wordt ingewilligd.

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.

Bij arrest nr. 237.040 van 17 januari 2017 wordt het debat heropend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van 8 november 2017, datum waarop de zaak werd uitgesteld tot de terechtzitting van 13 december 2017.

Staatsraad Patricia De Somere 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 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 feiten zijn weergegeven in het arrest nr. 237.040 van 17 januari 2017. Er wordt naar verwezen.

IV. Onderzoek van de middelen

Vooraf

4. In zijn tussenarrest nr. 237.040 van 17 januari 2017 heeft de Raad van State het eerste en vierde middel onderzocht en geoordeeld dat deze

middelen, in zoverre ontvankelijk, ongegrond zijn, en dat er dan ook reden is om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5. In het tweede middel van haar verzoekschrift voert verzoekster de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel. Zij zet uiteen dat het “Reglement met betrekking tot de Arbeidsregeling” (hierna: het Reglement) in zijn Deel IV onder Hoofdstuk 5, punt 501, wel voorziet dat loopbaanonderbreking kan toegekend worden aan het onderwijzend burgerpersoneel van de Koninklijke School voor Onderofficieren (KSOO), zijnde de personeelscategorie waartoe verzoekster behoort, en zij er dus op mocht vertrouwen dat zij verlof voor loopbaanonderbreking kon krijgen. De bestreden beslissing schendt dit vertrouwen.

In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat zij, zoals ze in het eerste middel aantoonde, recht heeft op verlof voor loopbaanonderbreking en dat zij er bijgevolg op mocht vertrouwen dat zij dat verlof kon krijgen. De vigerende regelgeving moet volgens verzoekster worden toegepast.

In haar laatste memorie repliceert verzoekster dat luidens artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen’ (hierna: het koninklijk besluit van 7 mei 1999) 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”, en dat aan die bijkomende voorwaarde is voldaan door het ‘Reglement met betrekking tot de arbeidsregeling’, Deel IV, Hoofdstuk 5, nrs. 501

en 502. Verzoekster mocht dus vertrouwen op dit intern arbeidsreglement dat de bepalingen van voornoemd koninklijk besluit geheel of gedeeltelijk op haar van toepassing maakt, en dit vertrouwen wordt door de bestreden beslissing geschonden.

Beoordeling

6. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en dat de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken.

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen, die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. De burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op regelmatige toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. Als rechtmatige verwachtingen kunnen worden beschouwd de verwachtingen die de burger in redelijkheid heeft kunnen putten uit het bestuursoptreden. Indien een normaal voorzichtige en oplettende burger had moeten weten dat de gewekte verwachtingen eventueel niet zouden kunnen of mogen worden gehonoreerd, kan de burger zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen.

7. Verzoekster betoogt in essentie dat zij, gelet op het Reglement, er mocht op vertrouwen dat zij verlof voor loopbaanonderbreking zou krijgen, en voert aldus de schending van het vertrouwensbeginsel in.

Deel IV, Hoofdstuk 5, van het Reglement luidt:

“501. Toepassingsgebied

Dit hoofdstuk is enkel van toepassing op het burgerpersoneel van Defensie.

a) Rechthebbenden¹: loopbaanonderbreking kan worden toegekend aan:

[...]

(6) Het onderwijzend personeel van de KSOO;”

In de voetnoot bij “Rechthebbenden” staat vermeld: “KB van 19 Nov 98, Art. 116 tot Art.139, Art 152 en 153”.

Het Reglement herinnert bijgevolg aan de mogelijkheid om loopbaanonderbreking aan het onderwijzend personeel van de KSOO toe te kennen in toepassing van het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’.

In het arrest nr. 237.040 van 17 januari 2017 is geoordeeld dat, in de mate verzoekster zich op dit koninklijk besluit beroept, de Raad van State geen rechtsmacht heeft om te beoordelen of een subjectief recht op loopbaanonderbreking in hoofde van verzoekster aanwezig is.

In de mate verzoekster zich beroept op het Reglement, beroept ze zich op ditzelfde subjectief recht aangezien het Reglement geen afzonderlijk recht op loopbaanonderbreking doet ontstaan, maar enkel herinnert aan voornoemd koninklijk besluit van 19 november 1998. De vraag of verzoekster er op grond van deze bepaling in het Reglement rechtmatig kon op vertrouwen dat haar een loopbaanonderbreking zou worden toegekend, ontsnapt derhalve eveneens aan de rechtsmacht van de Raad.

In zoverre verzoekster zich eerst in de laatste memorie beroept op (artikel 1, eerste lid, van) het koninklijk besluit van 7 mei 1999 ‘betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen’, samen gelezen met het Reglement, toont zij niet aan dat zij dit argument niet reeds in haar verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoekster op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan het middel.

8. Het tweede middel kan niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9. Het derde middel van het verzoekschrift wordt geput uit een schending van “het gelijkheidsbeginsel”. Verzoekster voert aan dat “quasi iedereen” van het ministerie van Defensie recht heeft op verlof voor loopbaanonderbreking. Slechts enkelen met een veel hogere weddenschaal en rang dan verzoekster zijn uitgesloten van dit recht, terwijl het personeel met een vergelijkbare weddenschaal en rang, over alle besturen in het algemeen, wel recht hebben op verlof voor loopbaanonderbreking. De personeelsleden met het statuut van verzoekster van dit recht uitsluiten schendt volgens verzoekster het gelijkheidsbeginsel.

In haar memorie van wederantwoord repliceert verzoekster op de stelling van de verwerende partij dat het gelijkheidsbeginsel vereist dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden, op gelijke wijze worden behandeld, dat dit te dezen het geval is. Zij wijst erop dat zij binnen de KSOO samenwerkt met gedetacheerd personeel uit zowel de Vlaamse als Franse Gemeenschap, en met leerkrachten uit de vroegere Koninklijke Kadettenschool, die allen dezelfde werkomstandigheden hebben, werken onder dezelfde directeur, op eenzelfde plaats in dezelfde leslokalen, met dezelfde studenten, dezelfde werklust, hetzelfde jaarlijks verlof enzovoort, kortom in dezelfde toestand, uitgezonderd het statuut. Indien het statuut op zich als argument zou volstaan om de ongelijke behandeling te legitimeren, zou dit volgens verzoekster betekenen dat de Grondwet hiërarchisch ondergeschikt is aan het statuut. Indien de verschillende behandeling ten aanzien van de collega's gedetacheerd uit de Gemeenschappen nog verantwoord zou kunnen worden omwille van de autonomie van die Gemeenschappen, zoals de verwerende partij stelt, dan nog biedt dit volgens

verzoekster geen verantwoording voor de verschillende houding ten aanzien van de collega's van de vroegere Koninklijke Kadettenschool, eveneens statutaire personeelsleden van het ministerie van Defensie, aan wie wel loopbaanonderbreking wordt toegekend. Zo bijvoorbeeld, collega J.B. die wel een loopbaanonderbreking verkreeg (stuk 6, gevoegd bij de memorie van wederantwoord). Indien aangenomen wordt dat het statuut op zich wel volstaat voor de verantwoording van de verschillende behandeling, dan verwijst verzoekster naar het onderwijzend personeel van het vroegere rijksonderwijs die wel recht hadden op een beroepsloopbaanonderbreking. In beide hypothesen wordt, naar verzoeksters standpunt, het gelijkheidsbeginsel geschonden.

In haar laatste memorie merkt verzoekster op dat, in tegenstelling tot wat in het tussenarrest nr. 237.040 wordt gesteld, de opheffing vervat in artikel 22 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1991 'betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van het onderwijs en de psycho-medische-sociale centra' niet op verzoekster van toepassing is zodat het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 'betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan in het onderwijs en de psycho-medische-sociale centra' (hierna: het koninklijk besluit van 29 augustus 1985) voor haar van kracht blijft. Een andere interpretatie zou volgens verzoekster betekenen dat de zeer kleine groep van leerkrachten waartoe verzoekster behoort, zou zijn uitgesloten van het recht op loopbaanonderbreking, waarvoor geen gerechtvaardigde motivering bestaat in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Zij bevindt zich immers, wat de loopbaanonderbreking betreft, in dezelfde toestand als de leraars uit het vroegere rijksonderwijs.

Beoordeling

10. In de mate verzoekster betoogt dat het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 niet zou zijn opgeheven wat verzoekster betreft, werd deze argumentatie reeds beoordeeld in het arrest nr. 237.040 van 17 januari 2017, onder randnummer 10. Deze beoordeling is bekleed met het gezag van gewijsde en kan in

het kader van de huidige procedure tot nietigverklaring niet meer in vraag worden gesteld.

11. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen - of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen - verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

Wanneer de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, komt het aan de verzoekende partij toe voldoende concrete elementen aan te brengen die het mogelijk maken te onderzoeken of zij inderdaad ongelijk behandeld wordt ten aanzien van anderen die in een gelijke of minstens gelijkaardige situatie verkeren. Zij moet daarbij, in de eerste plaats, de vergelijkbaarheid aantonen van haar eigen situatie met die van anderen en vervolgens aantonen waarom de verschillende behandeling daarvan een discriminatie uitmaakt.

12. Verzoekster ziet een ongelijkheid in het feit dat “quasi iedereen van het personeel van het ministerie van Landsverdediging, zowel militair als burger”, wel recht hebben op loopbaanonderbreking, en personeelsleden met het statuut van verzoekster niet, terwijl zij allen een vergelijkbare rang en weddenschaal genieten.

Verzoekster blijft in gebreke ook maar enig concreet gegeven aan te reiken dat een deugdelijke vergelijking van de aangevoerde situaties mogelijk maakt. Zij toont onvoldoende aan dat de situatie van de andere personeelsleden van het ministerie van Defensie met een verschillend statuut, waarmee zij zich vergelijkt, gelijk is aan de hare. Het behoort niet aan de Raad van State om in de plaats van verzoekster de verschillende situaties te onderzoeken en aldus zelf het middel te adstrueren. Voor zover de statutaire personeelsleden van het ministerie van Defensie wel het recht op loopbaanonderbreking toegekend krijgen op grond van het koninklijk besluit van 19 mei 1998, heeft de aangeklaagde

ongelijke behandeling van verzoekster betrekking op de inhoud en de draagwijdte van dit koninklijk besluit, waaromtrent in het arrest nr. 237.040 van 17 januari 2017 is geoordeeld dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om te beoordelen of een subjectief recht op loopbaanonderbreking in hoofde van verzoekster aanwezig is. Bijgevolg heeft de Raad van State evenmin rechtsmacht om te beoordelen of het gelijkheidsbeginsel is geschonden door dit koninklijk besluit niet op verzoekster toe te passen.

Voor zover verzoekster voorts in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie verduidelijkt dat zij binnen het KSOO samenwerkt met personeelsleden die uit de Gemeenschappen werden gedetacheerd en met collega-leraars uit de vroegere Koninklijke Kadettenschool, en alsook verwijst naar het onderwijzend personeel van het vroegere rijksonderwijs, die allen wel recht hebben/hadden op een loopbaanonderbreking, toont zij niet aan dat zij deze argumenten niet reeds in haar verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoekster op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan het middel. Het kan derhalve niet tot nietigverklaring leiden.

13. Het derde middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

V. Anonimisering

14. 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 verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro.

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 eenentwintig maart tweeduizend achttien, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques