

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.912 van 26 juni 2018
in de zaak A. 215.949/XIV-36.451**

In zake : Pieter BROCKMANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Vande Castele
 kantoor houdend te 2900 Schoten
 Klamperdreef 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Defensie

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 23 augustus 2014 waarbij de aanvraag van verzoeker om vrijgesteld te worden van de terugbetaling van de tijdens zijn vorming genoten wedde niet wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste Auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2017.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor verzoeker, 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 en toepasselijke reglementering

3.1. Op 19 augustus 2003 neemt verzoeker dienst als kandidaat-beroepsofficier. Op 18 oktober 2007 behaalt hij zijn brevet *Air Traffic Controller (ATC)*. Op 27 augustus 2008 wordt hij benoemd in de graad van onderluitenant van het vliegwezen, waarmee zijn vormingsperiode wordt beëindigd.

3.2. Bij koninklijk besluit van 18 april 2010 wordt de door verzoeker gevraagde verbreking van de dienstneming aanvaard met ingang van 1 mei 2010.

3.3. Op 7 november 2012 richt de Algemene Directie *Human Resources* (hierna: DGHR) van het ministerie van Defensie een schrijven aan verzoeker met de mededeling dat hij 95.078,97 euro verschuldigd is aangezien hij de vereiste rendementsperiode niet heeft volbracht, met tevens het verzoek de

elementen over te maken die een vrijstelling van de terugbetaling kunnen verantwoorden.

Op 18 december 2012 beantwoordt de raadsman van verzoeker dit schrijven van DGHR met twee nota's: een nota met een omstandige bespreking van de "verschuldigde vergoeding" en een gemotiveerd verzoek tot vrijstelling van het bedrag dat 10.792 euro overstijgt.

3.4. Bij brief van 23 december 2012 licht DGHR de raadsman van verzoeker in dat het terug te betalen bedrag 78.838,34 euro bedraagt en dat de aanvraag tot vrijstelling van de terugbetaling van de vormingskosten en van de tijdens de vorming genoten wedden in behandeling is. Op 19 februari 2014 bevestigt de raadsman van verzoeker de ontvangst van deze brief.

3.5. Bij brief van 19 maart 2014 deelt DGHR aan verzoekers raadsman mee dat verzoeker de "vormingskosten ATC" niet langer verschuldigd is aangezien de aanvraag tot dienstverbreking van verzoeker dateert van 19 december 2009, op welke datum de verplichting tot terugbetaling van die vormingskosten nog niet van toepassing was. Het nieuwe terug te betalen bedrag bedraagt hierdoor 33.665,03 euro. Op 25 maart 2014 bevestigt de raadsman van verzoeker de ontvangst van deze brief, en op 30 maart 2014 antwoordt hij meer in detail, waarbij hij voornamelijk verwijst naar zijn omstandige nota van 18 december 2012.

3.6. Op 23 juni 2014 adviseert DGHR aan de minister elke vrijstelling van de terugbetaling van de vormingskosten te weigeren.

3.7. Bij koninklijk besluit van 23 augustus 2014 wordt een gehele of gedeeltelijke vrijstelling, om uitzonderlijke sociale redenen, van de terugbetaling van de vormingskosten ten bedrage van 33.665,03 euro geweigerd.

Dit is de bestreden beslissing. Zij is als volgt gemotiveerd:

“Gelet op de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de krijgsmacht, de artikelen 179 en 181 vervangen bij de wet van 31 juli 2013, artikel 184 gewijzigd bij de wet van 31 juli 2013 en artikel 184/1 ingevoegd bij de wet van 31 juli 2013;

Overwegende dat [verzoeker] door het koninklijk besluit Nr 8018 van 18 april 2010 de verbreking van zijn dienstneming heeft bekomen op eigen aanvraag op datum van 1 mei 2010;

Overwegende dat hij aan de Schatkist een wettelijke opgelegde vergoeding schuldig is in geval van dienstverbreking vóór de voltooiing van de rendementsperiode;

Overwegende dat die vergoeding, in het geval van belanghebbende, 33.665,03 euro bedraagt en gevorderd werd op datum van 7 november 2012, 23 december 2012 en 19 maart 2014;

Overwegende dat betrokkene de volgende redenen aanvoert om een vrijstellingsaanvraag, ingediend op datum van 10 maart 2010 en vervolledigd op 18 december 2012, 19 februari en 25 maart 2014, te rechtvaardigen:

- 1° hij verklaart dat zijn aanvraag ‘Mod B’ niets vermeldde over een terugbetaling overeenkomstig instructie HRG-A Nr 227 A;
- 2° hij is van mening dat zijn in aanmerking te nemen rendementsperiode afliep op 18 oktober 2007;
- 3° hij betwist ook de inhoudingscoëfficiënt van 73% in plaats van 66% zoals bepaald in de wet van 28 februari 2007, alsook de toepassing van het percentage op de evaluatieperiode van zijn vorming, na het behalen van het brevet van Air traffic Controller (ATC);
- 4° de verzwaring van de verbrekingsvoorwaarden in het algemeen en in het bijzonder de duur van zes jaar van een rendementsperiode als hulpofficier ATC worden eveneens door betrokkene betwist;
- 5° ook de erkenning van het ATC brevet als burgerlijke vorming ATC wordt betwist. Betrokkene beschouwt dat hij niets in handen had op het moment van zijn dienstverbreking;

Overwegende dat een concreet en aandachtig onderzoek van de aangevoerde redenen en inzonderheid van sociale toestand van betrokkene werd uitgevoerd, rekening houdend met zijn ingediend dossier;

Overwegende dat de voornaamste elementen die uit dit onderzoek blijken de volgende zijn:

- 1° Betrokkene heeft geen enkel rechtvaardigend element of bewijsstuk ingediend dat uitzonderlijke sociale redenen, zoals bedoeld in artikel 184 van de wet van 28 februari 2007, zou kunnen bewijzen. Hij heeft Defensie verlaten op eigen aanvraag en werd op voorhand op de hoogte gebracht van de gevolgen van zijn aanvraag tot dienstverbreking, in het bijzonder over de verplichting van de terugbetaling van de vormingskosten en een gedeelte van de tijdens zijn vorming genoten wedden. Betrokkene heeft zelf verklaard op 10 maart 2010 dat hij kennis genomen heeft van de wet van 16 maart 2000 over de verplichting tot terugbetaling en dat hij een vrijstelling van deze terugbetaling wenste;
- 2° de in aanmerking te nemen vormingsperiode als hulpofficier en het einde van de rendementsperiode van betrokkene werden bepaald in overeenstemming met de wettelijke bepalingen die op dat ogenblik van toepassing waren. Zijn vormingsperiode, te begrijpen als kandidatuurperiode, eindigt wanneer zijn vorming in de hoedanigheid van kandidaat-hulpofficier definitief beëindigd

werd, in zijn geval op 26 augustus 2008. Zijn kandidatuurperiode als officier ATC heeft dus van 13 juni 2005 tot 25 augustus 2008 geduurd;

3° de wet van toepassing op het moment van de dienstverbreking van betrokkene was de wet van 16 maart 2000. Die wet voorzag een inhoudingscoëfficiënt van 73 % wat toegepast werd in het geval van betrokkene. De bepaalde artikelen van de wet van 28 februari 2007, gewijzigd door de wet van 31 juli 2013, eveneens een inhoudingscoëfficiënt van 73%;

4° de duur van de rendementsperiode die van toepassing is voor betrokkene in de hoedanigheid van hulpofficier is zes jaar zoals in de wet van 16 maart 2000 bepaald was en vandaag in de tabel in bijlag B van de wet van 28 februari 2007;

5° de studies en de vorming van belanghebbende werden van 13 juni 2005 tot 25 augustus 2008 integraal door Defensie bekostigd;

6° belanghebbende heeft van de volledigheid van zijn wedden genoten tijdens de vorming als hulpofficier ATC, hetzij 62.342,65 euro.

Overwegende dat uit het gecombineerd onderzoek van de sociale situatie van betrokkene en van de redenen die de terugbetaling van de genoten wedden tijdens de vorming rechtvaardigen, blijkt dat een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de terugbetaling van de genoten wedden tijdens de vorming niet kan verleend worden.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert de schending aan van de hoorplicht. Hij verwijst naar de brief van zijn raadsman van 30 maart 2014, waarin deze de knelpunten heeft gerecapituleerd, en heeft gevraagd hem te horen om, namens verzoeker, de nota van 18 december 2012 en het dossier toe te lichten. De hoorplicht strekt tot de zorgvuldige voorbereiding van de beslissing en is van toepassing in geval van beslissingen die ernstige gevolgen kunnen hebben. De retroacten geven aan dat de verwerende partij onvoldoende vertrouwd was met wetgeving en rechtspraak, wat verzoeker verplicht heeft te vragen om gehoord te worden. Aangezien de verwerende partij niet op die vraag is ingegaan, is volgens verzoeker de hoorplicht geschonden.

In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat de vraag om gehoord te worden wel was verantwoord, in het kader van een zorgvuldige besluitvorming en om proceseconomische redenen.

In zijn laatste memorie betoogt verzoeker dat zijn vraag om te worden gehoord door de Koning en de minister, zoals geformuleerd in zijn brief van 18 december 2012, wel degelijk (enkel) het verzoek tot vrijstelling betreft, en niet (enkel) de berekening van het terug te betalen bedrag. Hij repliceert dat het onjuist is te stellen dat in de brief van 30 maart 2014 op geen enkele wijze een uitzonderlijke sociale reden wordt aangehaald die een vrijstelling zou kunnen verantwoorden, aangezien in de brief van 30 maart 2014 wordt verwezen naar de omstandige nota van 18 december 2012, dat een gemotiveerd verzoek tot vrijstelling (van het bedrag dat 10.792 euro overstijgt) bevat. Verzoeker wijst er bovendien op dat de bestreden beslissing zelf verwijst naar “het gecombineerd onderzoek van de sociale situatie van betrokkene en van de redenen die de terugbetaling van de genoten wedden tijdens de vorming rechtvaardigen”.

Beoordeling

5. De hoorplicht houdt in dat het bestuur, bij afwezigheid van een formele regeling ter zake, niemand een voordeel kan weigeren dat zijn belangen aanmerkelijk kan beïnvloeden, noch hem dergelijk voordeel kan ontnemen, noch hem een sanctie met een voldoende ernstig karakter kan opleggen zonder dat de betrokkene vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen.

De bestreden beslissing betreft een weigering tot vrijstelling van de terugbetaling van een gedeelte tijdens de vorming genoten wedden van hulpofficier, nadat hij daartoe krachtens de geldende regelgeving een aanvraag had ingediend.

Anders dan wat de verwerende partij betoogt, geldt ook ten aanzien van een dergelijke maatregel de hoorplicht, met dien verstande dat hieraan in beginsel is voldaan doordat de aanvrager alle nuttige elementen laat gelden die hij in de aanvraag kan en moet uiteenzetten. De hoorplicht reikt bij een dergelijke maatregel niet zo ver dat verzoeker ook nog eens mondeling zijn opmerkingen met betrekking tot de zaak moet kunnen toelichten.

6. Te dezen blijkt dat de brief van verzoekers raadsman van 18 december 2012, naast een nota betreffende de “verschuldigde vergoeding”, een gemotiveerd verzoek tot vrijstelling bevat “van het bedrag dat 10.792 euro overstijgt”. In de brief van verzoekers raadsman van 30 maart 2014 worden de knelpunten uit de nota van 18 december 2012 (d.i. betreffende de “verschuldigde vergoeding”) samengevat, en gesteld dat een verzoek tot vrijstelling pas keurig kan worden beoordeeld als de berekening (grond)wetsconform is.

Verzoeker heeft aldus alle, naar zijn standpunt, nuttige elementen in zijn aanvraag kunnen uiteenzetten en toont niet aan dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing op doorslaggevende gegevens heeft gesteund die verzoeker niet kon of niet moest kennen bij het indienen van zijn aanvraag.

7. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoeker voert in het tweede middel de schending aan van volgende regels en beginselen: “machtsoverschrijding, onwettige en tegenstrijdige motieven, evenals schending van de artikelen 10, 11, 16, 23, 105, 108 en 182 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, het eigendomsrecht, de artikelen 179, 181 en 184 van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van

het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht, van het KB van 25 april 2004 betreffende het statuut en de medische geschiktheid van de militaire verkeersleiders, artikel 3 van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende de bescherming van het loon der werknemers’ (hierna: de loonbeschermingswet), de rechtsbeginselen van rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen en niet- retroactiviteit en het redelijkheidsbeginsel”. Verwijzend naar de “*ratio legis*” van artikel 184 van de wet van 28 februari 2007, betoogt verzoeker dat in geval van vroegtijdig ontslag de militair wordt geacht de uitbetaalde wedden te hebben behouden in zijn patrimonium zodat hij de teruggevorderde wedden ook kan terugbetalen, en de militair in “uitzonderlijke sociale omstandigheden” verkeert wanneer de overheid hem confronteert met een terugbetaalverplichting berekend op omstandigheden die hij niet voor ogen had.

In een eerste onderdeel voert verzoeker de schending aan van artikel 184 van de wet van 28 februari 2007, omdat de bestreden beslissing weigert verzoeker vrij te stellen van de terugbetaling van de wedden die tijdens de zogenaamde “evaluatieperiode” werden ontvangen. De omstandigheid dat dit wedde betreft, betaald na de professionele vorming, kan volgens de bestreden beslissing geen sociale uitzonderlijke redenen uitmaken. Verzoeker betoogt dat het terugvorderen van deze wedde niet alleen een “sociale” beperking is omdat dit het recht op vrije beschikking van de ontvangen wedde ernstig beperkt, en de aanvraag tot vrijstelling met ander woorden wel degelijk een “sociale” reden heeft, maar het betreft ook een “uitzonderlijke sociale” reden omdat verzoeker in de evaluatieperiode reeds geheel beschikbaar was voor de krijgsmacht.

In een tweede onderdeel voert verzoeker de schending aan van het gelijkheidsbeginsel, het eigendomsrecht en de loonbeschermingswet. Hij herhaalt dat verzoeker in de evaluatieperiode geheel beschikbaar was voor de Krijgsmacht na het voltooien van de professionele vorming, en hij er ook kon van uitgaan dat deze wedde volledig en vrij beschikbaar was zonder mogelijkheid van terugvordering ervan. Verzoeker betoogt dat het handhaven van de eis van “uitzonderlijke sociale redenen” voor het verzoek tot vrijstelling van de

terugbetaling van de wedde ontvangen tijdens de evaluatieperiode het gelijkheidsbeginsel schendt. Verzoeker vraagt dienaangaande een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker, in het eerste onderdeel, dat de vraag rijst wanneer de vorming van een kandidaat-hulpofficier indertijd als beëindigd werd beschouwd -vraag waaromtrent de Raad van State bevoegd is- , én indien dit pas het geval is na de evaluatieperiode, waarom er dan geen reden is om alleszins een vrijstelling voor de wedde verkregen tijdens die periode te verlenen. Verwijzend naar de formele motieven van de bestreden beslissing, betoogt verzoeker dat bij de beoordeling van de wettigheid van de beslissing dient te worden onderzocht of de verwerende partij niet ten onrechte de kwalificatie van “uitzonderlijke sociale redenen” heeft afgewezen, en de Raad van State, met volle rechtsmacht, wel degelijk bevoegd is om deze globale motivering, die de vraag tot vrijstelling zo geheel heeft afgewezen, te beoordelen. Voor de wedde ontvangen tijdens de evaluatieperiode kon verzoeker er van uitgaan dat hij niets verschuldigd was en het is dan een “uitzonderlijk” gegeven dat de overheid hierna op terugkomt. Indien dit gegeven geen “uitzonderlijke sociale reden” uitmaakt, rijst de vraag of dit verschil in behandeling geen discriminatie uitmaakt, wat het voorwerp uitmaakt van het tweede onderdeel. Verzoeker betwist de bijzonder hoge eis dat hij “uitzonderlijke sociale redenen” moet aantonen om vrijgesteld te kunnen worden van de terugbetaling van de wedde ontvangen tijdens de evaluatieperiode, en dat andere, bijvoorbeeld “sociale redenen”, niet zouden volstaan.

In zijn laatste memorie betwist verzoeker dat de beoordeling van zijn kritiek enkel aan de justitiële rechter toekomt, verwijzend naar de formele motivering van de bestreden beslissing die het verzoek heeft afgewezen op grond van “het gecombineerd onderzoek van de sociale situatie van betrokkene en van de redenen die de terugbetaling van de genoten wedden tijdens de vorming rechtvaardigen”. Hij stelt dat de Raad van State wel degelijk bevoegd is, en zijn grieven ontvankelijk, omdat de problematiek ook het eigendomsrecht betreft,

zodat de mogelijke schending van artikel 1 van het eerste Protocol, in samenhang met het gelijkheidsbeginsel, zonodig ambtshalve moet worden opgeworpen, en het Grondwettelijk Hof sinds 1989 de overeenstemming van een wetsbepaling aan Titel II van de Grondwet kan toetsen. Bovendien betreft de problematiek niet “het bepalen van de rendementsperiode en het terug te betalen bedrag” maar wel de vraag of het opgaat het verzoek tot vrijstelling te weigeren op grond van sociale redenen omdat de wet een beperking voorschrijft met de woorden “uitzonderlijke sociale redenen”.

Beoordeling

a) Wat betreft de schending van artikel 184 van de wet van 28 februari 2007

9. Artikel 180 van de wet van 28 februari 2007 ‘tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de krijgsmacht’ (hierna: de wet van 28 februari 2007) verplicht de militairen die hun ontslag verkrijgen alvorens zij de rendementsperiode vervuld hebben ertoe een deel van de tijdens de vorming genoten wedde terug te betalen. Artikel 184 van de wet van 28 februari 2007 bepaalt dat de Koning “voor uitzonderlijke sociale redenen” bij gemotiveerde beslissing de militair die erom verzoekt kan vrijstellen van de gehele of gedeeltelijke terugbetaling. De terugbetaling is de regel, de vrijstelling de uitzondering voor het geval uitzonderlijke sociale redenen worden aangetoond.

De wet van 28 februari 2007 bepaalt niet wat “uitzonderlijke sociale redenen” zijn. De parlementaire voorbereiding bevat terzake ook geen verduidelijking. Bij de toepassing van de bepaling heeft de regering dan ook een ruime beoordelingsbevoegdheid. Het komt aan de Raad van State in het raam van zijn wettigheidstoezicht niet toe om desgevraagd zelf een beoordeling te maken van de vraag of uitzonderlijke sociale redenen worden aangetoond. De Raad van State is enkel bevoegd om na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan

overeenkomstig de voormelde wettelijke bepalingen binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

In zijn verzoek tot vrijstelling van 18 december 2012 heeft verzoeker gewag gemaakt van vijf “uitzonderlijke sociale redenen”, die alle betrekking hebben op de grondslag van “de berekening van DGHR (dd. 7 november 2012)”, daarbij stellende dat hij “in uitzonderlijke sociale omstandigheden [verkeert] wanneer de overheid hem confronteert met een vergoeding, berekend op omstandigheden die hij niet voor ogen had”.

In het eerste onderdeel van het tweede middel betoogt verzoeker in essentie dat de bestreden beslissing de *ratio legis* van artikel 184 van de wet van 28 februari 2007 schendt, doordat voor de berekening eveneens de “evaluatieperiode” (d.i. de periode na het behalen van het militair brevet van luchtverkeersleider) in aanmerking wordt genomen.

Blijkens de formele motivering van de bestreden beslissing (*supra* nr. 3.4.) heeft de verwerende partij vooreerst geoordeeld dat verzoeker geen enkel rechtvaardigend element of bewijsstuk heeft ingediend dat uitzonderlijke sociale redenen, zoals bedoeld in artikel 184 van de wet van 28 februari 2007, zou kunnen bewijzen. Vervolgens gaat zij in op de door verzoeker aangevoerde argumenten die de rendementsperiode en de berekening van het terug te betalen bedrag betreffen.

Op deze wijze heeft de verwerende partij de argumentatie van verzoeker als zou hij ook vrijgesteld moeten worden van de verplichte terugbetaling omdat hij wordt geconfronteerd met een vergoeding, “berekend op omstandigheden die hij niet voor ogen had”, verworpen. De redenen die verzoeker aanvoert om aan te tonen dat de berekening van de terugbetaling berust op foutieve gegevens, vormen op zich geen bewijs van de uitzonderlijke sociale redenen die een vrijstelling van terugbetaling rechtvaardigen. Met andere woorden, redenen die een wijziging van de berekening van de terugbetaling

kunnen verantwoorden, betekenen nog niet dat de betrokkene ook vrijgesteld moet worden van de verplichte terugbetaling om de enkele reden dat de verwerende partij verzoeker confronteert met een vergoeding, “berekend op omstandigheden die hij niet voor ogen had”.

b) Wat betreft de schending van het gelijkheidsbeginsel, het eigendomsrecht en de loonbeschermingswet

10. In het tweede onderdeel van het tweede middel betoogt verzoeker in essentie dat de vereiste van “uitzonderlijke sociale redenen” niet kan worden gehandhaafd voor het verzoek tot vrijstelling van terugbetaling van de wedde ontvangen tijdens de “evaluatieperiode” vermits verzoeker geheel beschikbaar was voor de krijgsmacht, en er geen redelijke verantwoording is voor de beperking dat hij geen vrijstelling kan aanvragen voor “sociale redenen” maar hij blijf moet geven van “uitzonderlijk sociale redenen”. Hij ziet daarin een schending van het gelijkheidsbeginsel, al dan niet in samenhang met de andere aangevoerde beginselen, en vraagt dienaangaande een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

Deze kritiek heeft betrekking op het bepalen van de aanvang van de rendementsperiode en de vraag of de wedden genoten tijdens de “evaluatieperiode” mee in aanmerking worden genomen voor het bepalen van het terug te betalen bedrag. Met betrekking tot de terugvordering van bedragen als voorzien door artikel 180 van de wet van 28 februari 2007, zijnde de situatie waarin verzoeker zich bevindt, bezit het bestuur geen enkele discretionaire beoordelingsbevoegdheid: de wet zelf voorziet in de terugbetaling van bepaalde sommen en regelt het bedrag. Betwistingen daarover betreffen aldus de rechten die verzoeker en de verwerende partij tegenover elkaar kunnen doen gelden in het kader van het statuut van de verzoeker en gaan over subjectieve rechten die tot de bevoegdheid van de justitiële rechter behoren. De Raad van State heeft geen rechtsmacht om kennis te nemen van het geschil in zoverre de bestreden beslissing het terug te betalen bedrag vaststelt.

De omstandigheid dat de blijkens de formele motivering van de bestreden beslissing het verzoek is afgewezen op grond van “het gecombineerd onderzoek van de sociale situatie van betrokkene en van de redenen die de terugbetaling van de genoten wedden tijdens de vorming rechtvaardigen”, doet aan die vaststelling niets af, evenmin als de omstandigheid dat “de mogelijke schending van artikel 1 van het eerste Protocol, in samenhang met het gelijkheidsbeginsel, zonodig ambtshalve moet worden opgeworpen”, aangezien ook de justitiële rechter kan oordelen of de verwerende partij de wettelijke regels betreffende de rendementsperiode en de terugbetalingsverplichting correct heeft geïnterpreteerd en toegepast, en in dit kader zo nodig een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk hof kan stellen.

c) Wat betreft de overige geschonden geachte regels en beginselen

11. Wat de overige door verzoeker in het middel aangevoerde en geschonden geachte regels en beginselen betreft, wordt er geen specifieke argumentatie opgebouwd, zodat deze grieven geacht moeten worden ofwel samen te vallen met wat hiervóór al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

12. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13. Verzoeker voert in het derde middel de schending aan van volgende regels en beginselen: “machtsoverschrijding, onwettige en tegenstrijdige motieven, evenals schending van de artikelen 10, 11, 16, 23 (het stand still-beginsel), 105, 108 en 182 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, het eigendomsrecht, de artikelen 179, 181 en 184 van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht, artikel 3 van de

loonbeschermingswet van 12 april 1965, de rechtsbeginselen van rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen en niet-retroactiviteit en het redelijkheidsbeginsel.” Verzoeker acht deze regels en beginselen in essentie geschonden doordat de categorie van hulpofficier-ATC onderworpen werd aan een rendementsperiode en terugbetalingsverplichting, en dat deze regeling doorheen de jaren nog verzwaaard is (ongunstiger is geworden), terwijl het behalen van het militair ATC-brevet niet tot gevolg heeft dat men de burgerlijke vergunning van luchtverkeersleider bekommt.

In een eerste onderdeel voert verzoeker de schending van de formele motiveringsplicht aan, omdat de bestreden beslissing niet antwoordt op verzoekers essentiële grief waarmee hij bij wijze van “uitzonderlijke sociale redenen” aangeeft dat hij bij zijn dienstverbreking geen brevet in handen heeft dat in de burgerlijke sector erkend is.

In een tweede onderdeel betoogt verzoeker dat de bestreden beslissing hiermee eveneens artikel 184 van de wet van 28 februari 2007 schendt, door te bepalen dat (1) de bijzondere reden, opgegeven door verzoeker, geen “uitzonderlijke sociale reden” is, en (2) dus de vrijstelling “niet kan verleend worden” bij gebrek aan “uitzonderlijke sociale redenen”. In 2010 was er immers nog geen regeling waarbij verzoeker op basis van zijn ATC-brevet aanspraak kon maken op een burgerlijke vergunning van luchtverkeersleider en evenmin beantwoordt verweerder aan het koninklijk besluit van 9 mei 2008 ‘tot regeling van de vergunningen van luchtverkeersleider’, dat bepaalt dat enkel de houders van een “goedkeuring van Air Traffic Services (ATS)-opleidingsorganisme” opleidingen mogen verstrekken voor het verwerven en in stand houden van de bekwaamheden nodig voor het verlenen van geregelde en geplande luchtverkeersleidingsdiensten voor het algemeen luchtverkeer. Verzoeker mocht dus rechtsgeldig dit gebrek aan erkenning inroepen voor zijn vrijstellingsverzoek omdat deze bijzondere situatie wel degelijk een “uitzonderlijke sociale reden” uitmaakt.

In een derde onderdeel acht verzoeker het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel geschonden omdat het niet opgaat de eis van uitzonderlijke sociale redenen te handhaven in geval van een verzoek tot vrijstelling van terugbetaling door een hulpofficier-ATC op een tijdstip (1) dat er nog geen regeling was waarbij deze aanspraak kon maken op de burgerlijke luchtverkeersleider en (2) dat de verwerende partij niet beantwoordde aan het hoger vermelde koninklijk besluit van 9 mei 2008. Anders gesteld: de eis van uitzonderlijke sociale redenen is mogelijks te verantwoorden voor de hulpofficier die wel aanspraak zou kunnen maken op een burgerlijke vergunning van luchtverkeersleider en voor de hulpofficier die in aanmerking komt voor het koninklijk besluit van 11 juli 2003 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor het bekomen van burgerlijke vergunningen en bevoegdverklaringen van vliegtuigbestuurder voor de piloten van de Belgische Krijgsmacht’, maar het gaat niet op die eis van uitzonderlijke sociale redenen te handhaven voor hulpofficieren-ATC (zoals verzoeker) die niet over een erkenning van hun militair brevet beschikken, hoewel hiervan wel sprake is in de parlementaire voorbereidingen van de wet van 5 maart 2006. Er is geen redelijke verantwoording voor de beperking dat verzoeker dus ook nog blijk moet geven van “uitzonderlijke sociale redenen” om toch aanspraak te kunnen maken op een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van terugbetaling, en dat hij geen vrijstelling kan vragen op grond van andere dan “uitzonderlijke sociale redenen”, zoals bij voorbeeld “sociale redenen”. Er is des te minder verantwoording omdat de rendementsperiode intussen ook werd verhoogd tot zes jaar. Verzoeker meent dat dienaangaande een (tweede) prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof moet gesteld worden.

In een vierde onderdeel voert verzoeker de schending aan van artikel 23 van de Grondwet, de *standstill*-waarborg en het eigendomsrecht, doordat de rendementsperiode bij het aangaan van de dienstneming drie jaar bedroeg, dat deze achtereenvolgens verhoogd is tot vijf en zes jaar (respectievelijk door de wet van 5 maart 2006 en de wet van 26 april 2009). Er is bijgevolg toepassing gemaakt van een meer nadelige wetgeving dan de wetgeving die aanvankelijk gelding had en de *standstill*-clausule is geschonden, zonder dat hiervoor een redelijke

verantwoording bestaat. Verzoeker meent dat dienaangaande een (derde) prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof moet gesteld worden.

In zijn memorie van wederantwoord betwist verzoeker dat het huidige geding zou gaan over de terugbetalingsverplichting en de Raad van State niet bevoegd zou zijn omdat het een betwisting over subjectieve rechten zou betreffen. Er wordt aan de Raad van State immers gevraagd de wettigheid te beoordelen van de discretionaire beslissing tot weigering van het verzoek tot vrijstelling van de terugbetaling van de vormingskosten en de tijdens de vorming genoten wedden. Wat de grief van de schending van de formele motiveringsplicht betreft, is volgens verzoeker zijn essentieel argument dat een vrijstelling wel kan worden verleend omdat hij op basis van zijn militair *ATC*-brevet geen aanspraak kan maken op het halen van een burgerlijke vergunning van luchtverkeersleider. Bij gebrek aan een antwoord op dit cruciaal argument, is de formelemotiveringsplicht geschonden. Voorts repliceert verzoeker nog dat de verwijzing naar het arrest nr. 28/2002 van het Grondwettelijk Hof terzake niet dienend is omdat het een uitspraak betreft over de oorspronkelijke wet van 16 maart 2000, en dan nog enkel betreffende de hulpofficier-piloot. Ook de verwijzing naar de nieuwe wetgeving die een rendementsperiode van zes jaar oplegt, is volgens verzoeker niet relevant, aangezien de inzet van de betwisting de vrijstelling van de terugbetalingsverplichting betreft, met welke rendementsperiode ook. Verzoeker stelt dus ook het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst niet in vraag. Hij herhaalt ten slotte de noodzaak de prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de gevraagde vrijstelling luidens de bestreden beslissing wordt geweigerd op grond van “het gecombineerd onderzoek van de sociale situatie van betrokkene en van de redenen die de terugbetaling van de genoten wedden tijdens de vorming rechtvaardigen”. Aan verzoeker kan bijgevolg niet worden verweten de berekening van het terug te betalen bedrag op basis van de rendementsperiode in de globale bespreking te hebben betrokken. Voorts herhaalt verzoeker dat de grief van discriminatie, die

ook het eigendomsrecht betreft, zonodig ambtshalve kan worden opgeworpen. Ten slotte benadrukt verzoeker dat het onderscheid tussen “sociale redenen” en “bijzonder sociale redenen” wel degelijk aan de orde is: de ontslagvergoeding veronderstelt een arbeidsvermogen om dat terug te betalen, terwijl verzoeker zonder burgerlijke vergunning deze terugbetaling niet aankan, wat als een reden in aanmerking had moeten worden genomen.

Beoordeling

a) Wat betreft de schending van de formelemotiveringsplicht en van artikel 184 van de wet van 28 februari 2007

14. In het eerste en tweede onderdeel van het derde middel betoogt verzoeker in essentie dat de bestreden beslissing artikel 184 van de wet van 28 februari 2007 en de formelemotiveringsplicht schendt, doordat geen rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat hij op basis van zijn militair ATC-brevet geen aanspraak kan maken op het halen van een burgerlijke vergunning van luchtverkeersleider, en op deze cruciale grief niet uitdrukkelijk wordt geantwoord.

15. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond

waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Zoals hoger gesteld, bepaalt de wet van 28 februari 2007 niet wat “uitzonderlijke sociale redenen” zijn, en bevat de parlementaire voorbereiding terzake ook geen verduidelijking, zodat bij de toepassing ervan de regering dan ook een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft.

16. Blijkens de formele motivering van de bestreden beslissing (*supra* nr. 3.4.) heeft de verwerende partij, na samenvatting van de redenen die verzoeker aanvoert om een vrijstellingsaanvraag te rechtvaardigen, vooreerst geoordeeld dat verzoeker geen enkel rechtvaardigend element of bewijsstuk heeft ingediend dat uitzonderlijke sociale redenen, zoals bedoeld in artikel 184 van de wet van 28 februari 2007, zou kunnen bewijzen. Vervolgens gaat zij in op de door verzoeker aangevoerde argumenten die de rendementsperiode en de berekening van het terug te betalen bedrag betreffen.

Op deze wijze heeft de verwerende partij de argumentatie van verzoeker als zou hij ook vrijgesteld moeten worden van de verplichte terugbetaling omdat “de erkenning van het ATC brevet als burgerlijke vorming ATC wordt betwist” verworpen. Deze reden vormt op zich geen bewijs van de uitzonderlijke sociale redenen die een vrijstelling van terugbetaling rechtvaardigen. Dit volstaat in het licht van de formelemotiveringswet, en verzoeker toont al evenmin aan dat dit motief in strijd zou zijn met artikel 184 van de wet van 28 februari 2007.

b) Wat betreft de schending van het gelijkheidsbeginsel, het eigendomsrecht en de loonbeschermingswet enerzijds en de schending van artikel 23 van de Grondwet, de standstil-waarborg en het eigendomsrecht anderzijds

17. In het derde onderdeel van het derde middel acht verzoeker tevens het gelijkheidsbeginsel, het eigendomsrecht en de loonbeschermingswet

geschonden doordat geen rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat een hulpofficier-ATC, zoals verzoeker, op grond van zijn militair ATC-brevet geen aanspraak kon maken op het halen van een burgerlijke vergunning van luchtverkeersleider, en formuleert hij dienaangaande een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

In het vierde onderdeel van het derde middel acht verzoeker tevens artikel 23 van de Grondwet, de *standstill*-waarborg en het eigendomsrecht geschonden doordat bij het aangaan van de dienstneming de rendementsperiode drie jaar bedroeg en bij zijn ontslag intussen was verhoogd tot zes jaar, en formuleert hij dienaangaande een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

18. Bij het beoordelen van de vraag of de verwerende partij terecht heeft kunnen oordelen dat er geen uitzonderlijke sociale omstandigheden zijn die een vrijstelling verantwoorden, kan de Raad van State geen acht slaan op de wijze waarop de verwerende partij de wettelijke regels betreffende de rendementsperiode en de terugbetalingsverplichting heeft geïnterpreteerd en toegepast, vermits dit een geschil betreffende een subjectief recht betreft.

Bijgevolg heeft de Raad van State geen rechtsmacht om te beoordelen of de in het middel aangehaalde beginselen zijn geschonden door de betreffende wettelijke regels aldus op verzoeker toe te passen. De door verzoeker geformuleerde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof betreffen in werkelijkheid de vraag of de wettelijke regels inzake de terugbetalingsverplichting wel grondwetsconform zijn, in zoverre ze geen overgangsmaatregel bij de verlenging van de rendementsperiode voorzien en in zoverre die verlenging evenmin de aanspraak op een burgerlijke vergunning van luchtverkeersleider opent, en hebben bijgevolg betrekking op een subjectief recht. De omstandigheid dat verzoeker daaraan de vraag verbindt “of het wel opgaat om de eis van ‘uitzonderlijke sociale redenen’ ook te handhaven voor een verzoek tot vrijstelling in die situatie”, verandert niets aan die vaststelling.

c) Wat betreft de overige geschonden geachte regels en beginselen

19. Wat de overige door verzoeker in het middel aangevoerde en geschonden geachte regels en beginselen betreft, wordt er geen specifieke argumentatie opgebouwd, zodat deze grieven geacht moeten worden ofwel samen te vallen met wat hiervóór al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

20. Het derde middel is, voor zover ontvankelijk, 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 een rolrecht van 200 euro.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques