

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.798 van 15 juni 2023
in de zaak A. 222.473/IX-9086**

In zake : XXXX
 woonplaats kiezend te 3060 Bertem
 Groenendaal 21

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy - Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 juni 2017, strekt tot de
nietigverklaring van “de beslissing van 20 april 2017 van de federale
overheidsdienst financiën, stafdienst personeel en organisatie, tijdsbeheer waarbij
na een arbeidsongeval [XXXX] haar verlofsaldo definitief wordt aangepast en zij
bericht wordt dat 3 dagen teveel genomen vakantieverlof (namelijk de periode van
16 tot en met 20 december 2016) zal worden teruggevorderd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 241.136 van 27 maart 2018 is het debat heropend
en is de zaak volgens de gewone procedure voortgezet.

De verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2023.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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 is sinds 1 juli 1998 statutair ambtenaar bij de federale overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën).

3.2. Op 10 januari 2007 wordt aan verzoekster een overzicht ‘nazicht verlof 2006’ bezorgd met de vraag de verloffiche na te zien en eventuele

opmerkingen toe te voegen. Uit de verloffiche blijkt dat zij een saldo van 38,5 dagen verlof heeft.

3.3. Op 11 januari 2007 wordt verzoekster het slachtoffer van een arbeidswegongeval.

Bij een beslissing van het bestuur Medische Expertise (hierna: Medex) van de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 23 september 2014 wordt verzoekster, ten gevolge van een arbeidsongeval, op medische gronden ongeschikt verklaard voor elke functie en wordt vastgesteld dat zij daarom de voorwaarden vervult om definitief vervroegd te worden gepensioneerd vanaf 1 oktober 2014.

Ten gevolge van deze beslissing van Medex wordt bij koninklijk besluit van 19 december 2014 aan verzoekster eervol ontslag verleend uit haar ambt van adviseur bij de algemene administratie van de Douane en Accijnzen.

De beslissing van Medex wordt echter bij arrest nr. 231.849 van 2 juli 2015 door de Raad van State vernietigd.

Bij koninklijk besluit van 15 februari 2016 wordt het voornoemde koninklijk besluit van 19 december 2014 ingetrokken.

Verzoekster herneemt haar beroepsactiviteit op 1 oktober 2016.

3.4. Op 8 november 2016 dient verzoekster een aanvraag in tot verlof voor een periode van vijftien dagen ingaande op 14 november 2016. Zij stuurt de verlofaanvraag op 18 november 2016 nogmaals naar de verwerende partij en vraagt daarbij:

“Kunt u mij meedelen of een bijkomende verlofaanvraag dient gedaan te worden dan wel of 15 november en tweede kerstdag 26 december

verlofdagen in 2016 zijn waarvoor geen aanvraag dient gedaan te worden.”

3.5. Op 8 maart 2017 schrijft de verzoekende partij de verwerende partij aan in verband met de regularisatie van haar verlof:

“Ik verwijs naar mijn dienstherneming bij de douane op 1 oktober 2016 en mijn originele verloffiche waarvan u hierbij een kopie vindt. Volgens de dienstnota 15618/07 van de directie DA Hasselt van 10-1-2007 moeten opmerkingen en prestaties van 26/12/2006 t.m. 29/12/2006 nog toegevoegd worden.

Gelieve te noteren dat ik prestaties heb verricht

- op 21 juli 2006
- op 28 december 2006
- op 29 december 2006

Dit waren prestaties voor en na mijn operatie van 2006 en gaan werken was toen voor mij de beste medicatie die er was.

Mag ik u vragen om het saldo ‘overdracht jaarlijks verlof’ te willen aanpassen zodat in mijn huidige verlofaanvragen langs P&O een correct saldo gegeven wordt.”

3.6. Op 28 maart 2017 schrijft verzoekster naar de verwerende partij in verband met de regularisatie van haar verlof en stelt zij nog recht te hebben op het overgedragen saldo (op het ogenblik van haar arbeidsongeval), alsook op het saldo van het jaar van het arbeidsongeval.

Met een brief van 4 april 2017 vraagt zij om het saldo van haar jaarlijks verlof te willen aanpassen met drie werkdagen.

3.7. Op 20 april 2017 wordt door het diensthoofd van de stafdienst Personeel en Organisatie, Tijdsbeheer de volgende beslissing genomen:

“Regularisatie vakantieverlof als gevolg van uw arbeidsongeval
Ik kan op uw vraag om de saldi vakantieverlof 2006 en 2007 over te dragen niet ingaan omdat volgens de toenmalige reglementering de maximale overdracht beperkt was tot één jaar.

Artikel 11 §3 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen werd gewijzigd bij koninklijk besluit van 14 november 2011 en voorziet dat indien de ambtenaar zijn volledig jaarlijks vakantieverlof of een deel ervan niet heeft kunnen opnemen ten gevolge van een afwezigheid wegens arbeidsongeval en ziekte, de overdracht niet beperkt is tot één jaar.

Vermits het koninklijk besluit van 14 november 2011 in werking treedt op 8 december 2011, kan dit pas een eerste maal worden toegepast op de overdracht naar 2012 van de dagen waarover men beschikte in 2011 (met inbegrip van de eventueel overgedragen verlofdagen van 2010).

Gedurende de perioden dat u in disponibiliteit wegens ziekte werd geplaatst,

moet het jaarlijks vakantieverlof evenredig worden verminderd.
Uw verlofsaldo wordt als volgt aangepast:

Saldo 2011 = +4 dagen

Saldo 2012 = +2 dagen

Saldo 2013 = +1 dag

Saldo 2014 = 0 dagen

Saldo 2015 = 0 dagen

Saldo 2016 = 5 dagen

Totaal op 01/10/2016 = 12 dagen

U heeft voor 2016 echter 16 verlofdagen opgenomen. Bijgevolg is er een tekort van 4 verlofdagen. U heeft uw dag BD (compensatiedag) niet opgenomen. De dag vakantieverlof van 21/10/2016 zal omgezet worden in BD.

De 3 dagen teveel genomen vakantieverlof (namelijk de periode van 16 tot en met 20 december 2016) zal worden teruggevorderd.

Wat betreft uw saldo 2017. Gezien u werkt in het systeem verminderde prestaties wegens ziekte (momenteel tot 30/09/2017) bedraagt het verlofsaldo op 01/01/2017 slechts 16 dagen.

Volgens uw verloffiche nam u inmiddels 14 verlofdagen op. Er resten u voor 2017 nog 2 verlofdagen. Hou er wel rekening mee dat elke verlenging van de verminderde prestaties wegens ziekte eveneens een invloed heeft op het resterend verlofsaldo.

U wordt hierbij verzocht steeds gebruik te maken van MyP&O voor elke aanvraag van afwezigheid alsook voor elke andere aanvraag.

Mocht u problemen ondervinden met uw login dient u de Stafdienst P&O daar onmiddellijk van op de hoogte te brengen. Dit kan elke dag van 9u tot 12u en van 13u tot 16u via het Informatiecentrum tel. 0257/25760) of via mijn dienst : timemanagement@minfin.fed.be."

Dat is de thans bestreden beslissing.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

4. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil betreft over een subjectief recht waarvoor uitsluitend de hoven en rechtbanken bevoegd zijn.

Volgens de verwerende partij meent verzoekster recht te hebben op een hoger aantal verlofdagen dan wat haar in 2016 en 2017 werd toegekend, waardoor het werkelijk voorwerp van het voorliggend geschil de mathematische berekening betreft van het aantal verlofdagen waarop de verzoekende partij recht heeft op grond van de artikelen 10 tot 12 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 'betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de Rijksbesturen' (hierna: het koninklijk besluit van 19 november 1998).

De beslissing om niet in te gaan op de vraag van verzoekster om het verlofsaldo van de jaren 2006 en 2007 over te dragen is genomen met toepassing van het voor die periode van toepassing zijnde “artikel 11, § 2,” (lees: artikel 11, derde lid, eerste en derde zin) van het koninklijk besluit van 19 november 1998, dat luidde als volgt:

“De voorzitter van het directiecomité bepaalt de modaliteiten van een eventuele overdracht van jaarlijks vakantieverlof naar het volgende jaar. [...]Deze overdracht geldt voor maximum één jaar.”

Artikel 11, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1998, zoals ingevoegd bij artikel 5 van het koninklijk besluit van 14 november 2011 ‘houdende wijziging van diverse reglementaire bepalingen betreffende de arbeidsherverdeling en de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de Rijksbesturen’ (lees: artikel 11, derde lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1998, ten tijde van de invoeging bij het voormelde koninklijk besluit van 14 november 2011 en dat thans artikel 11, § 2, tweede lid, vormt), voorziet in de volgende uitzondering:

“Indien de ambtenaar zijn volledig jaarlijks vakantieverlof of een deel ervan niet heeft kunnen opnemen ten gevolge van een afwezigheid wegens ziekte, wegens een arbeidsongeval, wegens een ongeval op weg van of naar het werk of wegens een beroepsziekte, dan is de overdracht niet beperkt tot één jaar. Bij de terugkeer van de ambtenaar wordt het jaarlijks vakantieverlof opgenomen naar keuze van de ambtenaar en met inachtneming van de behoeften van de dienst.”

Voormeld artikel 5 van het koninklijk besluit van 14 november 2011 is in werking getreden op 8 december 2011, zodat het voor het eerst van toepassing is op de verloven van het jaar 2011 (met inbegrip van de eventueel naar het jaar 2011 overgedragen verloven van het jaar 2010).

Vóór de wijziging bij het koninklijk besluit van 14 november 2011 was de overdracht strikt beperkt tot één jaar en was er in geen uitzonderingen voorzien voor personeelsleden die hun verloven niet konden opnemen ten gevolge van een afwezigheid wegens ziekte, wegens een arbeidsongeval, wegens een

ongeval op weg van of naar het werk of wegens een beroepsziekte. Voor verzoekster heeft dit tot gevolg dat zij enkel de saldi van haar verloven vanaf 2011 kan overdragen, maar niet de verloven van de voorgaande jaren.

De beslissing om drie dagen teveel opgenomen verlof terug te vorderen is gegrond op de artikelen 10 tot 12 van het koninklijk besluit van 19 november 1998. Op grond van voornoemde bepalingen had verzoekster voor het jaar 2016 recht op twaalf verlofdagen terwijl zij ten onrechte zestien verlofdagen heeft opgenomen.

Volgens de verwerende partij kan zij van deze mathematische berekeningen van het aantal verlofdagen van verzoekster niet discretionair afwijken, zodat dient te worden aangenomen dat niet de Raad van State maar de hoven en rechtbanken bevoegd zijn om kennis te nemen van de vordering van verzoekster.

5. In haar memorie van wederantwoord wijst verzoekster vooreerst erop dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt vermeld “dat een beroep tot nietigverklaring van deze akte met individuele strekking voor de afdeling administratie van de Raad van State kan worden gebracht” en dat in dit verband “praktische richtlijnen [worden gegeven] met betrekking tot het instellen van dit beroep”.

Daarnaast stelt verzoekster – in essentie – dat de verwerende partij *in casu* wel degelijk over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt en dat het vóór haar arbeidswegongeval (2007) bij de douane gebruikelijk was dat met inachtneming van de behoeften van de dienst, het saldo van het vakantieverlof langer dan één jaar kon worden overgedragen.

Beoordeling

6. Uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en in beginsel, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een – in dit geval niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

Het bestaan van een subjectief recht veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft. Opdat een partij zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, is het vereist dat de bevoegdheid van die overheid gebonden is (Cass. 24 september 2010, C.08.0429.N).

7. Krachtens artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.

Die bevoegdheid wordt bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. 8 september 2016, C.11.0455.F en C.11.0457.F).

8. De thans bestreden beslissing steunt voor de jaren 2006 en 2007 op het op dat ogenblik van kracht zijnde artikel 11, derde lid, eerste en derde zin, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 en voor de periode vanaf

8 december 2011 op artikel 11, derde lid, van hetzelfde koninklijk besluit, dat thans artikel 11, § 2, tweede lid, van dat koninklijk besluit vormt. Die bepalingen regelen de overdracht van het jaarlijkse vakantieverlof naar het volgende jaar.

Het beroep tegen een dergelijke beslissing heeft als werkelijk en rechtstreeks voorwerp, de nietigverklaring van de beslissing waarbij de overheid verplicht was om vast te stellen of de reglementaire vastgestelde voorwaarden, zoals zij die interpreteert, vervuld waren en waarbij die verplichting aansluit op een subjectief recht in hoofde van de betrokken ambtenaar, namelijk het recht op een “jaarlijks vakantieverlof” zoals bepaald in de artikelen 10 tot 12 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 en de mogelijkheid van overdracht van dit verlof naar het volgende jaar. De verwerende partij beschikt ter zake niet over enige discretionaire bevoegdheid.

Verzoekster beroept zich op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan de verwerende partij oplegt en bij de nakoming waarvan zij belang heeft. Aldus betreft het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep een geschil over een subjectief recht, waarvoor uitsluitend de hoven en rechtbanken bevoegd zijn.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om van het voorliggende beroep kennis te nemen.

10. De exceptie is gegrond.

V. Kosten

11. Bij de kennisgeving van de bestreden beslissing werd door de verwerende partij aan verzoekster meegedeeld dat zij hiertegen een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing kon indienen bij de Raad van State. Aldus werd verzoekster verkeerd voorgelicht en er als het ware ten onrechte toe aangezet dit beroep in te dienen.

Het komt dan ook gepast voor de kosten daarvan bij de verwerende partij te leggen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bruno Seutin,

Bert Thys,

Kaat Leus

bijgestaan door

Vera Wauters,

De griffier

Vera Wauters

staatsraad, waarnemend voorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Bruno Seutin