

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 197.657 van 9 november 2009  
in de zaak A. 185.036/IX-5747.**

In zake : de VZW VERBOND DER VERZORGINGSINSTELLINGEN,  
(thans Zorgnet Vlaanderen),  
die woonplaats kiest bij  
advocaten P. ROOSENS en L. TE RIJDT,  
kantoor houdende te LEUVEN,  
Maria Theresiastraat 34 A

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Werk,  
die woonplaats kiest bij  
advocaten K. LEUS en H. VANDERMEERSCH,  
kantoor houdende te BRUSSEL,  
Louizalaan 99.

---

**DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat de VZW VERBOND DER VERZORGINGSINSTELLINGEN op 31 augustus 2007 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de omzendbrief van de federale minister van Werk van 30 april 2007 met als opschrift “Omsendbrief - Wet van 19 augustus 1948 betreffende prestaties van algemeen belang in vredestand - opeisingen bij sociale conflicten in de sector van de gezondheidsdiensten”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 juli 2007;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur I. VOS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 2 september 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 oktober 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter  
A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. ROOSENS, die  
verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat K. LEUS, die verschijnt voor  
de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur I. VOS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van  
State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

### **OVERWEEGT WAT VOLGT :**

#### Feiten

1.1. De wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van  
algemeen belang in vreedstijd bepaalt:

- Artikel 1 :

“De paritaire comités bedoeld bij de wet van 5 december 1968 betreffende  
de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités moeten voor de  
ondernemingen die onder hun respectievelijke bevoegdheid vallen, de  
maatregelen, prestaties of diensten bepalen en afbakenen, die moeten verzekerd  
worden in geval van collectieve en vrijwillige stopzetting van de arbeid, of in  
geval van collectieve afdanking van het personeel, ten einde het hoofd te bieden  
aan zekere vitale behoeften, sommige dringende werken uit te voeren aan de  
machines of aan het materiaal, sommige taken te volbrengen die geboden zijn  
door een geval van overmacht of een onvoorziene noodzakelijkheid. De  
paritaire comités zijn er eveneens toe gehouden deze vitale behoeften te  
bepalen.

De coördinatie van de bepalingen voorgesteld door de paritaire comités  
wordt verzekerd door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid na raadpleging  
van de Nationale Arbeidsraad.”

- Artikel 2 :

“De eventueel gecoördineerde beslissingen van de paritaire comités kunnen  
door de Koning algemeen verbindend worden verklaard op voordracht van de  
Minister van Tewerkstelling en Arbeid.

In afwijking van artikel 47 van de wet van 5 december 1968 betreffende de  
collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, en voor het in  
artikel 1 voorziene voorwerp kan wettelijke kracht gegeven worden aan de

resoluties die ten minste 75 % der stemmen door ieder der partijen uitgebracht in paritaire commissie, behaalden.”

- Artikel 2bis :

“§ 1. Wanneer een paritair comité de bij artikel 1 bedoelde beslissingen niet heeft genomen, kan het, zo het nodig blijkt, door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid worden verzocht de vitale behoeften te bepalen, alsmede de maatregelen, prestaties en diensten welke moeten verzekerd worden.

Indien het paritair comité zulks niet bepaald heeft binnen zes maanden na het verzoek daartoe door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid tot het comité gericht, hetzij omdat het verwaarloosd heeft een beslissing te nemen, hetzij omdat het comité het door artikel 2 vereist quorum niet heeft kunnen bereiken om een beslissing te nemen, bepaalt de Koning zelf de vitale behoeften, evenals de te verzekeren maatregelen, prestaties of diensten.

Ingeval er geen paritair comité bestaat, bepaalt de Koning zelf de vitale behoeften alsmede de te verzekeren maatregelen, prestaties of diensten.

§ 2. De Koning oefent de hem door dit artikel toevertrouwde macht uit na advies van de Nationale Arbeidsraad en bij een in Ministerraad overlegd gemotiveerd besluit.

§ 3. De beslissingen van de paritaire comités en de koninklijke besluiten die zijn genomen vóór de inwerkingtreding van deze bepaling, waarbij zijn vastgesteld de vitale behoeften en de in artikel 1 bepaalde maatregelen, prestaties en diensten in één der takken van het bedrijfsleven welke zijn bedoeld in de voornoemde besluitwet van 9 juni 1945, blijven van kracht.”

- Artikel 3 :

“In het kader van de opdracht die hen wordt gegeven door de huidige wet kunnen de paritaire commissies zekere leden in beperkt comité afvaardigen, ten einde de toepassing op een tak der industrie, op een groep ondernemingen of eventueel op een onderneming te verzekeren van de maatregelen die bindende kracht bekomen hebben.

Deze beperkte comités zullen bestaan uit een gelijk aantal werkgevers en werknemers, bijgestaan door een afgevaardigde van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid.

Bij gebrek aan akkoord tussen de werkgevers en de werknemers is het beperkt comité gemachtigd de personen aan te wijzen die, in de ondernemingen te werk gesteld, onmisbaar zijn om de bij artikelen 1 en 2bis bedoelde prestaties te verrichten.

Zo het beperkt comité niet is samengesteld of die personen niet heeft aangewezen, worden deze laatsten door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid of door de Minister van Economische Zaken en Energie of door hun afgevaardigden onder de in lid 3 bepaalde voorwaarden aangewezen en opgeroepen.

Nochtans, wanneer er werknemers in de betrokken onderneming of in een sectie van de betrokken onderneming aan het werk zijn, is het de werkgever die ertoe gehouden is met deze werknemers de in uitvoering van de artikelen 1 en 2bis bepaalde prestaties te verzekeren.”

- Artikel 4 :

“De bedrijfsleiders of hun aangestelden moeten aan de paritaire commissies en aan hun afgevaardigden alle nodige inlichtingen verstrekken voor het voorbereiden van, het uitvoeren van, en de controle op de krachtens deze wet te treffen maatregelen.

De verkregen inlichtingen zijn vertrouwelijk en mogen slechts tot de bij deze wet beoogde doeleinden gebruikt of medegedeeld worden.”

1.2. Het koninklijk besluit van 27 juli 1950 houdende bepaling van de te bevredigen levensbehoeften voor de uitvoering van de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd, bepaalt in artikel 1, 4/, de levensbehoeften in de “sector volksgezondheid”.

Het gaat om :

- a) De werking van de diensten voor watervoorziening;
- b) De verstrekking van medische en pharmaceutische zorgen;
- c) Het vervoer van gewonden en zieken;
- d) De werking van hospitalen, klinieken, kraamvrouweninrichtingen, sanatoria, preventoria, instellingen voor geesteszieken, kribben en zuigelingeninrichtingen;
- e) De werking van de regerings- en plaatselijke diensten welke over de voorbehouding van besmettelijke zieken waken;
- f) De ontruiming en de vernietiging door om het even welk procédé van kraakvuil in de agglomeraties, van afval in de slachthuizen en in de bedrijven waar de hygiëne dezelfde maatregelen vereist.”

1.3. Het Nationaal Paritair Comité voor de gezondheidsdiensten heeft op 18 april 1951 een beslissing genomen, waarbij de te verzekeren maatregelen, prestaties en diensten worden bepaald. Deze beslissing is algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 25 mei 1951.

De beslissing bepaalt -artikel 2- dat in geval van staking of lock-out al de in behandeling zijnde of te behandelen zieken in therapeutisch opzicht geen enkel nadeel zullen ondervinden. Zij stelt voorts -artikel 5- dat, wanneer de duur van het conflict 24 uur overschrijdt, de verschillende categorieën van het personeel de onontbeerlijke prestaties zullen leveren welke nodig zijn om de normale werking te verzekeren van de diensten belast met de behandeling en de vaststelling van de diagnose. Wat de bestuurs- en onderhoudsdiensten betreft, verbindt blijkens artikel 7 de ondernemingsraad of de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zich ertoe om na gemeen overleg, het percentage te bepalen van het personeel dat aan het werk moet blijven om de noodzakelijke

prestaties te verzekeren. Tenslotte wordt door artikel 8 en 9 een beperkt comité opgericht dat waakt over de uitvoering van de hoger vermelde maatregelen en dat, bij ontstentenis van akkoord tussen werkgevers en werknemers, het personeel dient aan te duiden dat belast is met de uitvoering van de noodzakelijke prestaties.

1.4. De aanduiding en opeising van het benodigde personeel wordt slechts summier geregeld in artikel 3 van de wet van 19 augustus 1948. En uit de praktijk is gebleken dat de wettelijk voorgeschreven stap met betrekking tot het optreden van het beperkt comité, werd overgeslagen zodat de opeisingen -bij gebrek aan akkoord tussen werkgevers en werknemers- rechtstreeks gebeurden door de provinciegouverneurs, die optraden als aangestelde van de minister en die hun opeisingsbevel dan door de politiediensten lieten bezorgen.

In een brief van de minister van Werk aan de voorzitter van het Paritair Comité 305 voor de gezondheidsdiensten wordt de problematiek als volgt samengevat:

“Zoals u wellicht bekend is, is de procedure voorzien in de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vrede-tijd verouderd en werkt deze niet in alle sectoren even goed. Vooral bij de gezondheidsdiensten blijken de opeisingen problematisch.

De beslissing die in uitvoering van de wet is genomen in de gezondheidssector dateert trouwens reeds van 1951 en het beperkt comité bestaat niet.

Wat de prestaties van algemeen belang in vrede-tijd betreft, stelt er zich enerzijds een probleem van aflijning van vitale behoeften en minimumprestaties en -functies en anderzijds is er het probleem van de opeising van wie de afspraak niet vrijwillig naleeft. Er zouden dan ook op beide punten afspraken moeten worden gemaakt die het stakingsrecht veilig stellen en tegelijk de toepassingsproblemen oplossen.

Zou u deze problematiek willen voorleggen aan het paritair comité en hen vragen hun afspraken hierover te actualiseren en te vervolledigen? Op basis van dit hernieuwde kader, zouden de opeisingen door de Minister tot een minimum moeten kunnen worden beperkt.

Intussen zal ik contact opnemen met de provinciegouverneurs om een duidelijke en concrete procedure uit te werken, in geval er toch opeisingen door de Minister dienen te gebeuren.”

Aldus werd blijkbaar een overleg opgestart op sectoraal vlak met betrekking tot de herziening van de beslissing van het Nationaal Paritair Comité voor de gezondheidsdiensten van 17 april 1951. Volgens de verzoekende partij is

dit overleg nog altijd lopende, maar nu in de schoot van het nieuwe paritair comité 330.

Op 22 januari 2007 vindt vervolgens ook een overleg plaats tussen de Gouverneurs en het kabinet van de minister van Werk waarmee beoogd wordt de procedure inzake opeising door de minister te vereenvoudigen en op 29 januari 2007 wordt het Verbond der Verzorgingsinstellingen uitgenodigd op het kabinet van de minister van Werk voor een vergadering “omtrent de opeisingen”.

1.5. Bij brief van 4 mei 2007 deelt de minister van Werk aan de verzoekende partij de omzendbrief van 30 april 2007 mee “ter toelichting van de nieuwe procedure die gevolgd moet worden bij sociale conflicten in de sector van de gezondheidsdiensten”. De omzendbrief, die het voorwerp vormt van onderhavig beroep, luidt :

“Aan de Dames en Heren Provinciegouverneurs,  
Aan de sociale partners vertegenwoordigd in het Paritair Comité voor de gezondheidsdiensten,  
Aan de werknemers tewerkgesteld in de sector van de gezondheidsdiensten en hun werkgevers,

Deze omzendbrief licht de nieuwe procedure toe die gevolgd moet worden bij sociale conflicten in de sector van de gezondheidsdiensten, indien het nodig zou blijken personeel op te eisen om een minimumdienstverlening te verzekeren.

Deze nieuwe procedure kwam tot stand in overleg met de sector en bestaat uit 3 fasen. Zij treedt enkel in werking wanneer de stakingsactie langer dan 24 uur duurt.

1. In een eerste fase worden de instellingen aangemaand om aan de voorzitter van het Paritair Comité alle nodige inlichtingen te verstrekken voor het voorbereiden en uitvoeren van de maatregelen vastgesteld in uitvoering van de wet van 19 augustus 1948 betreffende prestaties van algemeen belang in vredetijd (verder de Prestatiewet genoemd).

Dit houdt in dat per instelling en per afdeling zowel de vitale behoeften als de minimale prestaties (zijnde het aantal vereiste personen per kwalificatie) die moeten verzekerd worden, gedetailleerd vastgelegd moeten worden (conform art. 1 van de Prestatiewet en het KB van 25 mei 1951 inzonderheid art. 1, 2 en 6).

Deze informatie moet uiterlijk binnen de zes maanden na de bekendmaking van deze omzendbrief aan de voorzitter van het Paritair Comité worden bezorgd. Deze informatie moet telkens wanneer dit nodig blijkt worden geactualiseerd.

2. Tegelijkertijd wordt op de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg een beperkte crisiscel samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de FOD en van de gouverneurs. De crisiscel wordt

geactiveerd telkens in de private gezondheidssector een stakingsaanzegging wordt ingediend.

Wanneer de gouverneurs hierom verzoeken kan de crisiscel instaan voor het opmaken van de opeisingsbevelen.

Zij staat in voor de uitwisseling van informatie, verzorgt de permanentie en verleent bijstand waar nodig. De crisiscel stelt eveneens een adresboek samen met de naam en coördinaten van de personen die in elke instelling gecontacteerd kunnen worden in geval van sociaal conflict.

3. Bij het uitbreken van een conflict dat langer dan 24 uur duurt, treedt de crisiscel onmiddellijk in verbinding met de contactpersonen in het adresboek.

De periode na ontvangst van de stakingsaanzegging, die minstens 15 kalenderdagen bedraagt, wordt in bijkomende fases opgedeeld.

#### A. Dag 1 tot 7

Binnen de drie dagen vraagt de crisiscel per brief, fax of e-mail de contactpersonen om haar de lijst over te maken waarin de vitale behoeften alsook de minimumprestaties vastgelegd zijn die moeten verzekerd worden (zie boven). Wanneer in een instelling geen akkoord kan bereikt worden, zullen de diensten verzekerd worden zoals op zondag.

Ten laatste zeven dagen voor het begin van de staking (dag G-7), wanneer de aanzegging langer dan 15 kalenderdagen duurt, moet de crisiscel beschikken over een lijst van personen die de functies uitoefenen waarvoor er niet voldoende werkwilligen zijn. Het moet gaan om een integrale lijst van personeelsleden die de gevraagde functies kunnen uitoefenen en een lijst van de gekende werkwilligen. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat er wijzigingen kunnen optreden in de lijst van werkwilligen.

#### B. Dag G-7 en volgende

De gouverneur, of eventueel op diens vraag de crisiscel, staat in voor het opmaken van de opeisingsbevelen (zie boven).

Het opeisingsbevel is per instelling collectief, geldt voor één of maximum twee weken en verwijst voor wat de individueel te leveren prestaties betreft naar de stakingsuurroosters zoals aangeplakt op de plaats waar het arbeidsreglement wordt geafficheerd.

Een politieagent brengt de opeisingsbevelen rechtstreeks van bij de gouverneur naar de instellingen. De werkgever of zijn afgevaardigde (bvb. personeelsdirecteur) tekent voor ontvangst en verklaart daarmee tevens de opeisingsbevelen naar eer en geweten aan betrokken personeelsleden te overhandigen. De personeelsdienst van de instelling staat in voor verdere verspreiding van de opeisingsbevelen onder personeelsleden.

Door te 'tekenen voor ontvangst' en de 'verklaring op eer' wordt de rol van de werkgever beperkt tot loutere praktische bijstand.

Eventuele onregelmatigheden kunnen zowel door de werkgever of zijn afgevaardigde als de personeelsleden of hun vertegenwoordigers gemeld worden bij de crisiscel waarvan de coördinaten bekendgemaakt worden naargelang het geval in het opeisingsbevel zelf, op het ontvangstdocument of op een affiche naast de stakingsuurroosters.

Het personeelslid dat op bovenstaande manier niet binnen redelijke termijn bereikt kan worden, wordt door de instelling verwittigd met een aangetekend schrijven.

Deze omzendbrief dient door de sociale partners verspreid te worden onder hun leden.

Deze omzendbrief kan eveneens geraadpleegd worden via het internet op het volgende adres : [www.werk.belgie.be](http://www.werk.belgie.be)”

1.7. Bij brief van 16 mei 2007 deelt het Verbond der Verzorgingsinstellingen aan de minister van Werk mee dat de omzendbrief een aantal ernstige bedenkingen oproept:

“In hoofdde :

1. Het VVI stelt dat bedoelde omzendbrief op geen enkel punt kan indruisen tegen de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd en het Koninklijk Besluit van 21 mei 1951 tot algemeen verbindend verklaring van de beslissing van het Nationaal Paritair Comité van de gezondheidsdiensten in uitvoering van dezelfde wet van 19 augustus 1948. Een omzendbrief heeft slechts een interpretatieve waarde t.a.v. bovenvermelde wetgevingen en maakt daarenboven geen deel uit van het dwingend recht (cf. hiërarchie van de rechtsbronnen).
2. Wij stellen vast dat deze omzendbrief exclusief gericht is aan de sociale partners, met de verplichting om deze op hun beurt aan de bij hen aangesloten instellingen over te maken. De overheid kan de bekendmaking van aangepaste regels van ordehandhaving niet aan derden overlaten. Wij signaleren u overigens dat er instellingen zijn die nergens aangesloten zijn.

In ondergeschikte orde roept uw omzendbrief volgende bedenkingen en vragen op :

1. Uw omzendbrief stelt een aangepaste procedure van opeising op. Deze opeisingen zijn evenwel slechts mogelijk bij wet. Zij behoren volgens de bestaande regelgeving tot de uitsluitende bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de provinciegouverneurs, hierin bijgestaan door de vertegenwoordigers van de openbare orde, in casu de politie. Uw omzendbrief draagt deze bevoegdheid en verantwoordelijkheid over aan privaatrechtelijke personen. Dit is echter hun taak niet.
2. Deze nieuwe procedure kwam niet tot stand in overleg met de sector. Indien u met de omzendbrief het akkoord van de werkgeversorganisaties suggereert, wensen wij dit ten stelligste tegen te spreken.
3. De opgelegde procedure is opgedeeld in drie fasen (24-uren stakingen terzijde). De omzendbrief vertrekt van de hypothese dat de syndicaten de termijnen van stakingsaanzeggingen respecteren. Het verleden heeft jammer genoeg meer dan eens bewezen dat de vakbonden zich frequent niet aan deze termijnen hielden. Wat gebeurt in voorkomend geval met de fasen ?

4. Fase 1 neemt een deel van de procedure van het Koninklijk Besluit d.d.1951 over. Deze richt zich hierdoor tot de grotere instellingen, i.c. de ziekenhuizen (eigenlijk geldt dit voor heel de omzendbrief). Hoe kan deze omzendbrief toegepast worden door duizenden kleinere instellingen van gezondheidszorg ?  
De Voorzitter van het Paritair Comité zal alzo duizenden teksten (voor het VVI alleen al meer dan 500) ontvangen omtrent de zgn. minimale behoeften binnen elke instelling. Dit lijkt bureaucratische nonsens.
5. Hoe zal de crisiscel functioneren bij wilde staking of staking in één instelling ? Het adresboek van de crisiscel zal ook duizenden adressen bevatten. Hoe zal de cel contact opnemen met elk van deze duizenden instellingscoördinatoren zoals geëist in de omzendbrief? Ondoenbaar, lijkt ons.
6. Tevens zegt de omzendbrief dat de cel in het bezit moet gesteld worden van de lijst van de vitale behoeften binnen elke instelling. Maar de omzendbrief voegt er aan toe dat bij gebrek aan lijst, de te presteren activiteit de zondagdienst is. Wie zal zich dan ook om deze lijst bekommeren ?
7. De hypothese van een aanzegging van meer dan 15 dagen is niet realistisch. Dit betekent een onmogelijk opdracht voor de crisiscel die geconfronteerd zal worden met massaal veel informatie in het kader van de problematiek van 'integrale' lijsten (meer dan 100 000 werknemers in de private gezondheidssector).
8. De instellingen moeten instaan voor het bezorgen van de opeisingsbevelen. Dit druist volledig in tegen de wet d.d.1948. Het zijn de provinciegouverneurs, hoeders van de openbare orde en houders van de openbare macht, die terzake verantwoordelijk zijn en niet de privaatrechtelijke personen. Het is onaanvaardbaar dat deze verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd naar de algemene directeur van de instellingen, met alle aansprakelijkheidsgevolgen van dien.
9. U geeft geen verdere bepalingen omtrent het aangetekende schrijven aan de werknemer. Wanneer wordt dit geacht toegekomen te zijn en vanaf wanneer moeten werknemers hiermee rekening houden ? Dit is enkel geregeld in het ontslagrecht, en de daar vooropgestelde 3 werkdagen is een wel zeer lange termijn ingeval van opvorderingen voor noodzakelijke dienstverlening.
10. U zegt niets omtrent de weigering van een opgeëiste werknemer om te komen opdagen. Wat moet de werkgever dan doen? De werkgevers worden belast met politieopdrachten zonder politiemachten. Personeel van de gezondheidsdiensten zijn niet gemaakt om brieven rond te delen. Tot wie moet de instelling zich richten bij weigering om prestaties te leveren ?

Wij begrijpen dat u een oplossing zoekt voor bepaalde problemen, maar sommige passages van de omzendbrief houden juridisch weinig steek. Zij bieden evenmin een efficiënt antwoord op de stakingsproblematiek in de gezondheidsdiensten. Deze stakingen kunnen de gezondheid en de veiligheid van de patiënt en de bewoner ernstig in gevaar brengen. Aan het vermijden van dit gevaar komt uw omzendbrief ook niet tegemoet.

Het VVI zal deze brief dan ook niet doorsturen naar haar leden en adviseert deze derhalve om de bepalingen van deze omzendbrief, voor zover de

instellingen de inhoud van de omzendbrief op een andere wijze te kennen krijgen, niet toe te passen.

Intussen zal het VVI, gelet op de recent aangekondigde staking in de sector, de instellingen adviseren om de tot op heden gekende en geëigende procedures te volgen inzake stakingen en eventuele opvorderingen.

Het VVI is bereid om met u te zoeken naar werkbare oplossingen, zoals het dit steeds gedaan heeft. Wij herinneren u aan de praktische oplossing en die wij samen met de afgevaardigden van enkele provinciegouverneurs uitgewerkt hebben bij de massale stakingen en opeisingen in de lente van 2005.

Het VVI wil haar leden wel aanbevelen om alle nodige steun te verlenen aan de politie-agenten die de opeisingsbrieven in de instellingen komen uitdelen aan de betrokken werknemers, om aldus de rondbedeling van deze opvorderingen te vergemakkelijken.”

1.8. De omzendbrief is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 juli 2007.

#### De ontvankelijkheid van het beroep

2. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep omdat het gericht zou zijn tegen een niet voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling, doordat de omzendbrief geen verordenend karakter zou hebben. Zij verduidelijkt dat met de nieuwe procedure, die in de omzendbrief wordt uitgelegd, geen nieuwe rechtsregels worden ingevoerd, maar dat er slechts praktische afspraken worden in verwoord die een plaats hebben binnen het bestaand wettelijk kader en die aldus slechts een verlengstuk van de bestaande reglementering vormen. Bovendien zou de minister met de omzendbrief niet de bedoeling gehad hebben de voorgeschreven richtlijnen verplichtend op te leggen, want er worden geen sancties op de niet-naleving ervan in het vooruitzicht gesteld en er wordt geen afbreuk gedaan aan het feit dat de opeisingsbevelen die de gouverneur uitvaardigt dwingend zijn en dat de niet-naleving van de concrete opeisingsbevelen afdwingbaar is. Overigens beschikt volgens de verwerende partij de minister over geen enkel dwangmiddel om de werkgevers te verplichten om de uitgewerkte procedure na te leven, aangezien de strafsancities, vermeld in artikel 7bis van de wet van 19 augustus 1948, niet toepasselijk zijn op de niet-naleving van de bestreden omzendbrief.

3. De verzoekende partij stipt aan dat de bestreden omzendbrief haar de verplichting oplegt om een omzendbrief, die de bestaande procedure wijzigt, te verspreiden en dat er een nieuwe rechtsregel mee ingevoerd wordt in de mate aan de sociale partners, zonder dat zij daarover een consensus hebben bereikt, een

nieuwe opeisingsprocedure wordt opgedrongen. Zij betoogt voorts dat de omzendbrief niet interpretatief is en ook niet indicatief en dat de Raad van State de nieuwe rechtsregel beter in één keer kan vernietigen dan dat hij de onregelmatigheid ervan zou vaststellen naar aanleiding van het bestrijden van de talrijke individuele toepassingsgevallen. Zij voegt daaraan toe dat de verwerende partij, met de verwijzing naar het niet-verplichtend karakter van de omzendbrief, rechtsonzekerheid schept omdat haar leden nu niet meer weten welke opeisingsprocedure de gouverneur zal volgen en dat er tijdens het gevoerde overleg zeker geen consensus gevonden werd over de inhoud van de omzendbrief.

4. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de omzendbrief niet enkel voor wat punt 3 betreft, maar in zijn geheel een regelend karakter heeft, aangezien hij betrekking heeft op drie fasen binnen eenzelfde “nieuwe procedure” die ondeelbaar is en aangezien die nieuwe procedure dwingend wordt opgelegd - er wordt gesteld: “gevolgd moet worden”-. Bovendien bevatten de punten 1 en 2 van de omzendbrief op zich een aantal verplichtingen die niet verrat liggen in de bestaande reglementen: de instellingen moeten in het algemeen informatie meedelen voor het voorbereiden van crisismomenten en zij moeten dit doen, eerst binnen de zes maanden -een termijn die door de wetgever niet wordt opgelegd aan de instellingen- en vervolgens “telkens wanneer dit nodig blijkt”; de oprichting van een crisiscel wordt een algemene verplichting, ook wanneer er binnen de onderneming een akkoord bestaat tussen de sociale partners en de minister niet mag ingrijpen, en de ondernemingen worden verplicht om mee te werken met de crisiscel.

5. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de omzendbrief beantwoordt aan de verzuchtingen van de provinciegouverneurs en de politiediensten om de opeisingsprocedure zo eenvoudig mogelijk te houden met respect voor het stakingsrecht van de individuele werknemer en met oog voor pragmatisme. Zij betwist opnieuw dat, volgens de criteria die in de rechtspraak worden gehanteerd, de omzendbrief verordenend zou zijn en herhaalt dat hij enkel verduidelijking geeft omtrent de procedure die de overheid zal volgen wanneer zij opeisingen verricht en waarbij zij, bij gebrek aan zelfregulering binnen de betrokken groep, beroep doet op de medewerking van de betrokkenen uit de sector. De minister heeft bij wege van beleidslijn uiteengezet hoe hij zich voorneemt te handelen wanneer hij de subsidiaire bevoegdheid, die hem door artikel 3, vierde lid, van de wet van 19 augustus 1948 toegekend is, uitoefent en hij heeft niet verkeerd

gehandeld door daarbij een beroep te doen op de hulp -praktische bijstand- van de werkgevers, waarmee hij van de instellingen een zekere zorgvuldigheid verwacht, maar zonder hen verplichtingen op te leggen. Wat het tijds kader betreft, gaat het evenmin om een dwingende bepaling, maar om een termijn die teruggaat naar de bepalingen van de wet van 19 augustus 1948.

6. De omzendbrief is gericht aan de provinciegouverneurs, aan de sociale partners van het paritair comité voor de gezondheidsdiensten en aan de werkgevers en werknemers uit de sector van de gezondheidsdiensten en hij bevat een regeling die de continuïteit van de dienstverlening in de gezondheidsinstellingen moet waarborgen wanneer een sociaal conflict langer dan 24 uur duurt en het nodig blijkt om personeel op te eisen. Aldus moeten, in het algemeen, de instellingen per afdeling gedetailleerd bepalen welke vitale behoeften bij hen verzekerd moeten worden en welk personeel daarvoor nodig is. Zij moeten die informatie binnen de zes maanden na de ontvangst van de omzendbrief aan de voorzitter van het paritair comité mededelen en die informatie actualiseren (dit is “fase 1” van de regeling). Vervolgens wordt een “beperkte crisiscel” opgericht bij de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, die in geval van stakingsaanzeggingen fungeert als tussenpersoon tussen de overheid en de instellingen (dit is “fase2” van de regeling). In “fase 3” tenslotte wordt een scenario opgesteld voor de dienstverlening gedurende de staking, waarbij de instelling aan de crisiscel mededeelt voor welke prestaties er onvoldoende werkwilligen zijn en welke personen die prestaties kunnen leveren, waarna de provinciegouverneur een “collectief” opeisingsbevel uitvaardigt en dit laat betekenen aan de instelling, die instaat voor de betekening van het bevel aan de opgeëiste personeelsleden.

7. De Raad van State vermag enkel beslissingen te vernietigen die rechtsgevolgen hebben. De vernietiging van een omzendbrief is derhalve enkel mogelijk in de mate hij verordenende bepalingen bevat. Bepalingen die dat karakter niet bezitten kunnen slechts het voorwerp van een vernietiging uitmaken wanneer zij met de verordenende bepalingen een ondeelbaar geheel vormen.

De verzoekende partij is van oordeel dat zulks het geval is omdat er een nieuwe procedure opgezet wordt voor het managen van sociale conflicten. Zij toont evenwel niet aan dat de regeling van de verschillende fasen niet zonder elkaar kunnen bestaan en dat de vernietiging van de regeling met betrekking tot één fase de instructies aangaande de andere fasen decisief beïnvloedt. De Raad van State

moet derhalve onderzoeken of de verschillende punten van de omzendbrief een regelend karakter hebben, dan wel of zij aan de verzorgingsinstellingen een beleidslijn mededelen of praktische informatie verschaffen, waarvan de niet-naleving geen rechtsgevolgen kan hebben.

8. Het reglementair karakter van de onderscheiden punten van de omzendbrief -die overeenkomen met de verschillende fases van de conflictbeheersing- dient onderzocht te worden in het licht van artikel 3, vierde lid, van de wet van 19 augustus 1948, dat een suppletieve regeling instelt door de minister van Werk toe te laten, bij gebrek aan akkoord tussen de werkgever en de werknemer en wanneer het beperkt comité niet handelt, zelf de personen aan te wijzen die de nodige prestaties moeten verrichten. De wet is evenwel summier gesteld zodat nadere voorschriften in verband met de toepassing ervan al gauw het karakter krijgen van uitvoeringsbepalingen. Dat zal alleen dan niet het geval zijn wanneer duidelijk blijkt dat die voorschriften op zich geen rechtsgevolgen hebben voor de geadresseerden; worden zij integendeel verplicht zich op een bepaalde wijze te gedragen, dan gaat het om een beslissing met reglementair karakter.

Punt 3 van de omzendbrief bevat een aantal voorschriften aangaande de wijze waarop de opeisingen van het personeel worden geconcretiseerd wanneer een conflict langer dan 24 uur duurt. De verwerende partij betwist niet dat de nieuwe regeling verschilt van de bestaande praktijk en dat de plaats van de instellingen in het geheel anders omschreven wordt. De omzendbrief is wat dat betreft ook imperatief gesteld: onder meer wordt nu voorzien in het uitsturen van één collectief opeisingsbevel per inrichting en wordt de instelling verplicht om inspanningen te leveren - zij moet “naar eer en geweten” het opeisingsbevel aan haar personeelsleden overhandigen- om de individuele personeelsleden in kennis te stellen van hun opeising. Dergelijke regeling betreft eigenlijk de nadere uitvoering van de wet van 19 augustus 1948 en heeft also een verordenend karakter. Er kan bovendien niet ontkend worden dat de nieuwe regeling rechtsgevolgen heeft voor de instellingen, onder meer op het vlak van hun verantwoordelijkheid.

Datzelfde verordenend karakter wordt niet teruggevonden in de nieuwe regeling die fase 1 en 2 van de conflictbeheersing wordt genoemd. Krachtens de bestaande wettelijke regeling moeten de instellingen zich sowieso bezinnen over de wijze waarop zij invulling zullen geven aan de wettelijke verplichting om in crisisperiodes te zorgen voor de noodzakelijke verzekering van

bepaalde diensten. De in punt 1 van de omzendbrief uiteengezette regeling inzake preventieve maatregelen betreft een praktische maatregel in dat verband en het niet naleven ervan blijkt geen juridische gevolgen te kunnen hebben. Het opzetten van een beperkte crisiscel binnen de administratie betreft een praktische regeling voor de communicatie tussen de overheid en de instellingen. Er blijkt niet dat de rechtstoestand van de instellingen, in het licht van de wettelijke regeling ter zake, daardoor gewijzigd wordt.

9. De exceptie is gegrond voor wat betreft punt 1 en 2 van de omzendbrief. Zij is niet gegrond voor wat punt 3 van de omzendbrief betreft.

10. In een tweede exceptie betwist de verwerende partij het belang van de verzoekende partij aangezien de bestreden omzendbrief haar niet grieft of benadeelt en zij ook niet aantoont welk voordeel zij heeft bij de vernietiging ervan, nu zij enkel verwijst naar de verplichting om de omzendbrief te verspreiden, terwijl die verplichting vervallen is doordat de omzendbrief in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt is. Dat de omzendbrief tot rechtsonzekerheid aanleiding zou geven wordt niet aangetoond of geconcretiseerd en de nieuwe regeling is in ieder geval beter dan de vorige, die berustte op een niet uniforme praktijk. Eigenlijk wil de verzoekende partij zich met het annulatieberoep vrijwaren tegen een vordering in schadevergoeding, maar dat betreft een onrechtstreeks belang. In ieder geval kan de verzoekende partij niet regelmatig in rechte treden voor instellingen die niet bij een werkgeversorganisatie aangesloten zijn.

11. In haar repliek verwijst de verzoekende partij naar het feit dat zij een representatieve werkgeversorganisatie is binnen het paritair comité 330 en 331 en dat zij tot statutair doel heeft de rechten en de belangen van haar leden te verdedigen. Zij verduidelijkt voorts dat zij verplicht wordt de omzendbrief te verspreiden, dat de nieuwe regeling rechtsonzekerheid doet ontstaan, inzonderheid omdat deze regeling niet meer voorziet in de mogelijkheid voor de politie om manumilitari het personeel op te vorderen en het derhalve niet zeker is dat de instellingen de vereiste diensten zullen kunnen waarborgen. Zij benadrukt tenslotte dat zij nooit heeft willen optreden voor instellingen die niet aangesloten zijn bij een werkgeversorganisatie.

12. Overeenkomstig artikel 4, § 2, van haar statuten kan de verzoekende partij elke activiteit ondernemen die rechtstreeks of onrechtstreeks

bijdraagt tot de verdediging van de rechten en de belangen van haar leden. De bestreden omzendbrief is gericht aan de werkgevers in de sector van de gezondheidsdiensten, zoals de leden van de verzoekende partij, en hij schrijft hen bepaalde gedragsregels voor. De verzoekende partij kan, in het kader van de behartiging van het collectief belang van haar leden, een annulatieberoep indienen. De exceptie is niet gegrond.

#### De grond van de zaak.

13. De bestreden omzendbrief geeft uitvoering aan de wet van 19 augustus 1948. Zoals bij de bespreking van de ontvankelijkheid van het beroep gesteld bevat hij bepalingen met een verordenend karakter, met name in zoverre punt 3 ervan de instellingen verplicht zich op een bepaalde wijze te gedragen. De totstandkoming van dergelijke regeling moet gebeuren op de wijze die de Grondwet en de wetten voorschrijft. De miskennis van de desbetreffende substantiële vormen raakt de openbare orde en wordt desgevallend ambtshalve door de Raad van State vastgesteld.

Te dezen is de bestreden omzendbrief ondertekend door de minister van Werk, terwijl artikel 108 van de Grondwet de uitvoering van de wetten opdraagt aan de Koning. Voorts verplicht artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de uitvoerende macht ertoe om alle ontwerpen van reglementaire besluiten, in beginsel, aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State te onderwerpen en dat is voor de bestreden regeling niet gebeurd.

Ambtshalve stelt de Raad van State vast dat de nieuwe regeling, wat het punt 3 van de omzendbrief betreft, niet op de geëigende wijze tot stand gebracht is. Er is reden om het desbetreffend stuk van de omzendbrief te vernietigen.

### **OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

#### **Artikel 1.**

Vernietigd wordt punt 3 van de omzendbrief van de federale minister van Werk van 30 april 2007 met als opschrift “Omsendbrief - Wet van 19 augustus 1948 betreffende prestaties van algemeen belang in vredestand -

opeisingen bij sociale conflicten in de sector van de gezondheidsdiensten”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 juli 2007.

**Artikel 2.**

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

**Artikel 3.**

Dit arrest zal bij uittreksel worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

**Artikel 4.**

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 9 november 2009, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

|        |                     |                  |
|--------|---------------------|------------------|
| de HH. | A. VANDENDRIESSCHE, | kamervoorzitter, |
|        | D. MOONS,           | staatsraad,      |
|        | B. THYS,            | staatsraad,      |
| Mevr.  | V. WAUTERS,         | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**V. WAUTERS.**

**A. VANDENDRIESSCHE.**