

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.176 van 5 juli 2012
in de zaak A. 199.183/XIV-34.166**

In zake : het VRIJ SYNDICAAT VOOR HET OPENBAAR AMBT,
 (VSOA) – GROEP DEFENSIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascal Malumgré
 kantoor houdend te 3980 Tessenderlo
 Lichtveld 38/001
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Landsverdediging

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 februari 2011, strekt tot de
nietigverklaring van: “de nota’s verspreid door de Chef Defensie (CHOD) op
12 oktober 2010 die de nummers MITS 10-00572675 en MITS 10-00620998
dragen.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij 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 6 juni 2012.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Malumgré, die verschijnt voor de verzoekende partij, en kapitein-commandant Valéry De Saedeleer, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest deels eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 1 oktober 2010 start de verwerende partij met de “outsourcing” van de eerstelijns geneeskunde. Vanaf deze datum zullen “aangenomen” geneesheren, tandartsen en kinesitherapeuten ter beschikking staan van het personeel tewerkgesteld in het Ministerie van Landsverdediging. Met uitzondering van enkele kwartieren zal tijdens een overgangsperiode naast deze aangenomen zorgverstrekkers nog steeds, in beperkte mate en in een uitdoofscenario, het huidige stelsel van eerstelijns geneeskunde blijven bestaan. Daarnaast zullen in het Militair Hospitaal Koningin Astrid (MHKA) capaciteiten in de medische beeldvorming en in bepaalde specialiteiten blijven bestaan. Deze specialiteiten zullen door de Medische Component bepaald worden. Het

voormelde volgt uit punt 2 van de nota MITS 10-00572675 van 12 oktober 2010 “outsourcing van de eerstelijns geneeskunde - tijdelijke maatregelen”. Deze nota is de eerste bestreden beslissing.

3.2. Op 8 oktober 2011 dagvaardt de verzoekende partij de minister van Landsverdediging in kort geding voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel omwille van het niet langer ter beschikking stellen van een afdoend systeem van gratis geneeskundige verzorging aan het personeel van Defensie. Gevraagd wordt dat de verwerende partij veroordeeld zou worden om in te staan voor een afdoende (en gratis) medische verzorging van haar personeel, zoals dit het geval was vóór de aanvang van de actuele hervorming van de medische component van de verwerende partij, die van start gegaan is op 1 oktober 2010, en dit totdat een identieke -zoals vóór de aanvang van de hervorming van de medische component- gratis medische verzorging, zoals bepaald in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003 betreffende de kosteloosheid van de gezondheidszorg voor het personeel tewerkgesteld in het Ministerie van Landsverdediging (hierna : het koninklijk besluit van 31 juli 2003), gegarandeerd wordt door de medische component.

3.3. Overeenkomstig de eerste bestreden beslissing zullen de nadere regels die in het kader van de nieuwe eerstelijns geneeskunde van toepassing zullen zijn, het voorwerp uitmaken van een reglement dat nog moet uitgevaardigd worden en heeft de nota enkel tot doel om voor de overgangsperiode de noodzakelijke richtlijnen te verstrekken betreffende de dienstregeling, de sperperiode en de eventuele terugbetaling van transportkosten, rekening houdende met de nieuwe organisatie van de eerstelijns geneeskunde.

De tweede nota, MITS 10-00620998 “Territoriale steun”, van 12 oktober 2010 -dit is de tweede bestreden beslissing- geeft verdere verduidelijking over de praktische uitwerking en gevolgen van de hervorming.

3.4. Op 21 oktober 2010 richt de verzoekende partij een schrijven aan de Chef Defensie, waarin ze er op wijst dat de bestreden beslissingen een aantal anomalieën bevatten. Tevens wijst zij erop dat de nota's richtlijnen bevatten die afwijken van de bestaande reglementering en dat deze richtlijnen ingevoerd werden zonder voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties. Daarom wordt gevraagd de richtlijnen in te trekken en de nieuwe richtlijnen slechts in te voeren nadat hierover overleg is gepleegd. De verzoekende partij deelt ten slotte mee dat zij dan ook een verzoek gericht heeft aan de "MOD" teneinde het geschillencomité te vatten om te horen vaststellen dat de overheid de bepalingen van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel (hierna: de wet van 11 juli 1978) heeft geschonden. Dezelfde dag wordt de minister van Landsverdediging aangeschreven met het verzoek het geschillencomité te vatten om te horen vaststellen dat de wet van 11 juli 1978 geschonden werd door reglementen uit te vaardigen die niet voorafgaand overlegd werden met de representatieve vakorganisaties.

3.5. Op 23 november 2010 komt het geschillencomité, waarin afgevaardigden van de overheid en van de representatieve vakorganisaties zetelen, bijeen. De afvaardiging van de overheid neemt het standpunt in dat de bestreden beslissingen niet aan het voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties moesten onderworpen worden, omdat deze beslissingen (a) alleen bestaan uit tijdelijke maatregelen die toelaten het gebrek aan zorgverstrekkers binnen Defensie snel te ondervangen, maar vooral de continuïteit van de zorgen te verzekeren ten bate van de rechthebbende van Defensie, (b) alleen enkele verduidelijkingen brengen van de bestaande reglementering in afwachting van nieuwe koninklijke besluiten die onderhandeld/overlegd zullen worden volgens de huidige wetgeving en (c) de huidige reglementering niet wijzigen. De vakorganisatie ACMP geeft een gunstig advies. De afvaardigingen van ACOD, ACV en VSOA geven ongunstig advies, in essentie omdat zij van oordeel zijn dat de bestreden beslissingen wel degelijk afwijken van de bestaande reglementering.

3.6. Op 30 november 2010 worden de notulen met het ontwerp van met redenen omkleed advies overgemaakt aan de betrokkenen, nadat ACOD en VSOA-Defensie gezamenlijk hun opmerkingen hadden gemaakt. Op 13 december 2010 maakt de voorzitter van de geschillencommissie het met redenen omkleed advies over aan de minister. Het advies stemt geheel overeen met het door de afvaardiging van de overheid ingenomen standpunt in de geschillencommissie.

3.7. Op 17 december 2010 maakt de minister zijn standpunt kenbaar aan de representatieve vakorganisaties, waaronder de verzoekende partij. Hij stelt het volgende:

“Zoals vermeld in het advies van het geschillencomité hernemen de nota’s inhoudelijk de concrete modaliteiten en procedures die van toepassing zijn tijdens de transitieperiode. Zij vormen geen ontwerp van reglement in de zin van de syndicale wetgeving en dienden derhalve niet te worden overlegd.

Het departement zal voor eind januari 2011 één of meerdere technische vergaderingen beleggen waarbij deze nieuwe reglementering die na deze transitieperiode van toepassing zal zijn te bespreken. Deze nieuwe reglementering zal nadien in toepassing van het syndicaal statuut aan de bevoegde comités worden voorgelegd.”

Op dezelfde datum maakt de minister tevens een afschrift van dit schrijven over aan de Chef Defensie en verzoekt hij deze in te staan voor de organisatie van de technische vergadering(en).

3.8. Op 23 december 2010 komt het Hoog Overlegcomité van het militair personeel bijeen, met het oog op de bespreking van een ontwerp tot herziening van het reglement betreffende de afwezigheden om gezondheidsredenen van de militairen van het actief kader. Blijkens de notulen van deze vergadering zijn de besprekingen betreffende dit ontwerp opgeschort.

3.9. Op 11 januari 2011 doet de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel uitspraak over het door de verzoekende partij ingeleide kort geding. De voorzitter stelt vast dat de vordering “zonder voorwerp is geworden”, in navolging van hetgeen de raadsman van de verzoekende partij ter

zitting had gesteld, te weten dat het nieuw systeem thans functioneert en de vordering dan ook zonder voorwerp is geworden.

3.10. Op 13 januari 2011 vaardigt de Chef Defensie een nota (MITS 11-00024947) “Outsourcing van de eerstelijns geneeskunde – overgangsmaatregelen” uit. Deze nota heft de eerste bestreden beslissing op en vervangt deze.

Op 24 januari 2011 vaardigt de Chef Defensie een nota (MITS 11-00015733) “Territoriale medische steun – aangepaste nota’s” uit. Met betrekking tot de nota MITS 10-00620998 van 12 oktober 2010, de tweede bestreden beslissing, wordt gesteld dat “Par 11 en 12 (worden) ingetrokken”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde excepties – standpunt van de partijen

4.1.1 De verwerende partij verzoekt in haar memorie van antwoord de Raad van State om ambtshalve na te gaan of het beroep met naleving van de statuten van de verzoekende partij werd ingediend.

4.1.2 In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij voorts op dat het verzoek tot nietigverklaring laattijdig werd ingediend omdat de verzoekende partij zich ten onrechte op artikel 10, § 3bis, eerste lid, van de wet van 11 juli 1978 beroept. Deze bepaling luidt als volgt: “Een vakorganisatie kan inzake een administratieve beslissing voortvloeiend uit de toepassing van deze wet slechts op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad van State indienen nadat het geschillencomité een advies heeft uitgebracht over dit geschil en de Minister van Landsverdediging zijn standpunt heeft kenbaar gemaakt.”. De verwerende partij is van oordeel dat deze bepaling alleen betrekking heeft op administratieve beslissingen met een individuele draagwijdte, en niet op administratieve aktes met een algemene draagwijdte, zoals de twee bestreden beslissingen, reglementen en koninklijke en ministeriële besluiten. Indien de wetgever dit beoogd had, dan zou

hij het volgens de verwerende partij gehad hebben over “administratieve besluiten en verordeningen”. Uiterlijk op 21 oktober 2010 had de verzoekende partij kennis van de bestreden beslissingen, aangezien zij op die datum de Chef Defensie aangeschreven heeft met het verzoek deze beslissingen in te trekken. Het verzoek tot nietigverklaring werd bijgevolg laattijdig ingesteld.

4.1.3 De verwerende partij wijst er vervolgens op dat de eerste bestreden beslissing opgeheven werd met een nota van de Chef Defensie van 13 januari 2011 en vervangen werd. Er valt volgens haar niet in te zien welk belang de verzoekende partij kan hebben bij de vernietiging van de eerste bestreden beslissing in de mate dat deze van 12 oktober 2010 tot 13 januari 2011 van kracht is geweest.

4.1.4 De verwerende partij is verder van oordeel dat de beide bestreden beslissingen slechts overgangsmodaliteiten betreffen en dat de minister heeft aangekondigd dat er nieuwe reglementeringen zullen ontworpen worden die te gepasten tijde aan de representatieve vakorganisaties zullen voorgelegd worden. Indien deze reglementering tot stand komt vooraleer de Raad van State zich over dit beroep zal uitgesproken hebben, dan zal zij in de plaats gekomen zijn van de tweede bestreden beslissing. In voorkomende hypothese valt evenmin in te zien welk belang de verzoekende partij nog zal hebben bij de vernietiging van de initiële overgangsregelgeving in de mate dat deze voor een bepaalde periode van kracht is geweest.

4.2.1 Inzake de exceptie van onontvankelijkheid van het beroep *ratione temporis* repliceert de verzoekende partij dat in artikel 10, § 3bis, van de wet van 11 juli 1978 niet wordt bepaald dat het moet gaan om administratieve beslissingen “met een individuele draagwijdte”, maar wel dat het moet gaan om “administratieve beslissing(en) voortvloeiend uit de toepassing van deze wet”. Hierin zijn ook administratieve beslissingen met een algemene draagwijdte begrepen. Het geschil betreft de kosteloze toegang tot de gezondheidszorg die gegarandeerd wordt door artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003.

Artikel 7 van de wet van 11 juli 1978 bepaalt dat de bevoegde overheden zonder voorafgaand overleg met de representatieve geen ontwerp van reglement mogen opstellen dat aangelegenheden regelt zoals bepaald in artikel 2, § 1, van die wet. In artikel 2, § 1, worden onder meer de rechten en plichten van de militair vermeld.

Aangezien de bestreden beslissingen met miskenning van artikel 7 van de wet van 11 juli 1978 tot stand gekomen zijn, heeft de verzoekende partij gevraagd het geschillencomité bijeen te roepen, waarna de verwerende partij zelf de door artikel 10, § 3bis, van de wet van 11 juli 1978 voorgeschreven procedure heeft gevolgd (advies geschillencomité, standpunt van de minister), waaruit blijkt dat de verwerende partij zelf toegeeft dat de procedure van artikel 10, § 3bis, van toepassing was en diende gevolgd te worden. De verzoekende partij kon zich bijgevolg niet eerder dan nadat zij kennis gekregen had van het standpunt van de minister tot de Raad van State wenden. Het verzoek tot nietigverklaring werd tijdig ingediend.

4.2.2 Inzake haar belang repliceert de verzoekende partij dat zij als representatieve vakorganisatie een functioneel belang heeft om de haar toegekende prerogatieven, zoals de bevoegdheid tot overleg, geëerbiedigd te zien. Dat belang is niet teloorgegaan door de bijeenkomst van het Hoog Overlegcomité van het militair personeel op 23 december 2010. Op die vergadering werd slechts een deelaspect van de transformatie van de medische component besproken en werd er slechts een gedeeltelijke wijziging van het reglement voorgelegd. Bovendien blijkt uit de notulen van de vergadering dat de besprekingen niet afgerond zijn.

Dat de bestreden beslissingen slechts in een overgangsperiode geldig zijn (waardoor de verzoekende partij geen belang meer zou hebben), wordt door de verwerende partij zelf tegengesproken nu zij stelt dat er nog nieuwe reglementeringen zullen ontworpen worden die aan de representatieve vakorganisaties zullen voorgelegd worden. Wanneer dit zal gebeuren, is onduidelijk.

In de mate dat de verwerende partij verwijst naar het feit dat de bestreden beslissingen zouden opgeheven zijn, is ook dit onjuist aangezien er slechts bepaalde gedeelten opgeheven worden en de verwerende partij zelf toegeeft

dat de bepalingen van de tweede bestreden beslissing nog steeds van kracht zijn. Uit de repliek van de verwerende partij blijkt a contrario dat zij van oordeel is dat de verzoekende partij nog steeds belang heeft. De nieuwe reglementering die het belang van de verzoekende partij zou doen vervallen, is er immers nog niet.

Ondergeschikt meent de verzoekende partij, als representatieve vakorganisatie, nog steeds over het vereiste moreel belang te beschikken.

4.3.1. Inzake de exceptie van onontvankelijkheid van het beroep *ratione temporis* herhaalt de verwerende partij in haar laatste memorie nog dat indien de regelgever naast de individuele aktes ook administratieve aktes met een algemene draagwijdte zou bedoeld hebben in artikel 10, § 3bis, eerste lid van de wet van 11 juli 1978, hij logischerwijze de in het bestuursrecht gehanteerde term “besluiten en verordeningen” van art. 159 GW zou gehanteerd hebben.

Het feit dat de verwerende partij destijds op vraag van de verzoekende partij de procedure van artikel 10, § 3bis, eerste lid van de wet van 11 juli 1978 gevolgd heeft, impliceert niet dat zij daar volgens de wetgeving ook toe gehouden was en evenmin dat het bij de Raad van State ingestelde beroep daardoor ontvankelijk *ratione temporis* zou worden. Het betreft trouwens een exceptie die door de Raad van State ambtshalve moet onderzocht worden, zodat de houding van de verwerende partij geen beoordelingscriterium kan zijn.

Indien de bestreden beslissingen als “administratieve beslissingen met een algemene draagwijdte” zouden moeten beschouwd worden, wat sterk te betwijfelen valt, dan gaat het zeker niet om beslissingen “voortvloeiend uit de toepassing van deze wet”, zoals gesteld in artikel 10, § 3bis, van de wet van 11 juli 1978. De bestreden beslissingen (m.b.t. een medische problematiek) betreffen immers duidelijk geen beslissingen die voortvloeien uit de toepassing van de wet van 11 juli 1978. Voorbeelden van “administratieve beslissingen met een algemene draagwijdte voortvloeiend uit de toepassing van deze wet” zouden wel kunnen zijn: nota’s die één of meerdere bepalingen van de wet van 11 juli 1978 nader regelen en ook het koninklijk besluit van 3 december 2006 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel.

4.3.2. Inzake het belang betoogt de verwerende partij in haar laatste memorie nog dat de verzoekende partij geen enkel praktisch voordeel uit een vernietiging van de eerste bestreden beslissing kan halen. De door haar ook op inhoudelijk vlak bij het geschillencomité gecontesteerde regeling werd immers gedurende een bepaalde tijd toegepast en dit kan onmogelijk teruggedraaid worden, ook niet door een vernietiging door de Raad van State.

De bedoeling van een vernietiging kan niet zijn om door de Raad van State te laten vaststellen dat de verzoekende partij een functioneel belang heeft gehad tussen 12 oktober 2010 en 13 januari 2011. De bedoeling kan enkel zijn dat zij nog altijd een (actueel) functioneel belang heeft. Het functionele belang moet dus nog iets kunnen opleveren aan de verzoekende partij. Dit is in de voorliggende zaak niet het geval, aangezien de gecontesteerde akte opgeheven en vervangen werd door een andere, zodat de akte nog onmogelijk het voorwerp van een syndicaal overleg zal kunnen uitmaken.

Het argument dat ook de nieuwe, vervangende regeling van 13 januari 2011 niet voorgelegd werd aan de representatieve vakorganisaties is niet pertinent. De onderhavige zaak gaat immers niet over deze nieuwe regeling, die door de verzoekende partij trouwens niet voor de Raad van State werd bestreden.

De verwerende partij wenst ook een nieuwe exceptie op te werpen. Naar aanleiding van de ontwikkeling van het enig middel stelt het verzoekschrift: “Het gaat onmiskenbaar niet om een verduidelijking van bestaande reglementering, maar wel degelijk om een vervanging van reglementaire bepalingen door tijdelijke ‘nota’s’ die eenzelfde draagwijdte hebben als de vervangen bepalingen en dit zonder voorafgaandelijk overleg”. De verzoekende partij ervaart de bestreden beslissingen dus zelf als bepalingen die eenzelfde draagwijdte hebben als de bepalingen die eerder in voege waren. Zij kan dan ook geen voordeel uit de vernietiging van deze bepalingen halen, die naar haar eigen zeggen toch niets toevoegen aan de oude regeling. Het functionele belang van de verzoekende partij (het gemis aan overleg) moet dus ten stelligste genuanceerd worden: de verzoekende partij vraagt dus eigenlijk aan de overheid om na een vernietiging door de Raad van State overleg te voeren m.b.t. een regeling die naar haar eigen aanvoelen dezelfde gevolgen heeft als de oude regeling.

4.3.3. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie nog haar vraag aan de Raad van State om ambtshalve na te gaan of het beroep werd ingediend met naleving van de statuten van de verzoekende partij. Indien dit nog niet gebeurde, vraagt zij om dit alsnog te doen en om haar een aanvullend verslag te betekenen met de mogelijkheid om er op te repliceren via een aanvullende laatste memorie.

4.4. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij niets aan haar eerder betoog toe.

Beoordeling

De procesbevoegdheid

4.5.1. Uit de door de verzoekende partij neergelegde statuten en het proces-verbaal van 17 januari 2011 van de vergadering van het Directiecomité blijkt dat het beroep rechtsgeldig, met naleving van de statuten van de verzoekende partij, werd ingesteld. Immers is luidens artikel 29, 15° van die statuten enkel het Directiecomité van de verzoekende partij bevoegd om “te beslissen over de indiening en/of de voortzetting van een rechts- en/of administratieve vordering, in naam van het VSOA, zowel als eiser of als verweerder. In dit geval duidt het Directiecomité de persoon aan die belast wordt met het indienen en/of ondersteunen van de rechtsvordering die werd beslist in naam van het VSOA.” Het Directiecomité van de verwerende partij heeft overeenkomstig de voormelde bepaling op 17 januari 2011 beslist om “(...) Erwin De Staelen, Verantwoordelijk Leider en voorzitter van de Beroepsgroep VSOA Defensie, te belasten in naam van het VSOA met het indienen van dit verzoekschrift tot schorsing van de tenuitvoerlegging en tot nietigverklaring van (bepalingen van) deze akten bij de Raad van State als verzoeker”. Tevens werd Erwin De Staelen belast om “in naam van het VSOA als advocaat in deze zaak Mr. P. Malumgré aan (te stellen)”.

Op het verzoek in de laatste memorie van de verwerende partij om haar een aanvullend verslag te betekenen met de mogelijkheid om middels een aanvullende laatste memorie op het ambtshalve onderzoek ter zake de procesbevoegdheid van de verzoekende partij, waarover de auditeur-verslaggever ter terechtzitting heeft geadviseerd, te repliceren, wordt niet ingegaan.

De exceptie van onontvankelijkheid van het beroep ratione temporis

4.5.2. Artikel 10, § 3bis, eerste lid van de wet van 11 juli 1978, bepaalt het volgende:

“Een vakorganisatie kan inzake een administratieve beslissing voortvloeiend uit de toepassing van deze wet slechts op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad van State indienen nadat het geschillencomité een advies heeft uitgebracht over dit geschil en de Minister van Landsverdediging zijn standpunt heeft kenbaar gemaakt.”

Aangenomen moet worden dat onder de in de voormelde bepaling gehanteerde term “administratieve beslissing” zowel beslissingen met individuele als met algemene draagwijdte moeten begrepen worden. Het betoog van de verwerende partij dat de wetgever in voorkomend geval de in het bestuursrecht gehanteerde term “besluiten en verordeningen” zou gehanteerd hebben, wordt niet bijgetreden en doet niet anders besluiten. Of de hier bestreden beslissingen administratieve beslissingen zijn overeenkomstig deze bepaling, hangt samen met het onderzoek ten gronde, waar de verzoeker in een enig middel aanvoert dat de bestreden beslissingen in strijd met de wet van 11 juli 1978 niet voorafgaand met de representatieve vakorganisaties overlegd werden. De verzoekende partij wijst er, wat de tijdigheid van het beroep betreft, verder terecht op dat de verwerende partij zich geheel heeft ingeschreven in de procedure van artikel 10, § 3bis, eerste lid van de wet van 11 juli 1978. De verzoekende partij heeft gevraagd dat het geschillencomité bijeengeroepen zou worden en hieraan is gevolg gegeven, waarna het geschillencomité een advies heeft gegeven en de minister vervolgens zijn standpunt heeft bepaald en op 17 december 2010 heeft kenbaar gemaakt. Uit artikel 10, § 3bis, van de wet van 11 juli 1978 volgt dat de termijn van zestig dagen om een beroep tot nietigverklaring in te dienen pas op het

voormelde tijdstip een aanvang heeft genomen. Aangezien het beroep tot nietigverklaring werd ingediend op 11 februari 2011, werd het tijdig ingediend.

De exceptie is ongegrond.

De excepties van onontvankelijkheid van het beroep wegens gemis aan belang

Ten aanzien van de eerste bestreden beslissing

4.5.3.1. De verzoekende partij is een vakorganisatie die door de overheid bij haar werking is betrokken. Zij heeft er in die hoedanigheid een functioneel belang bij om de aan haar toegekende prerogatieven, zoals de bevoegdheid tot overleg, geëerbiedigd te zien. Om een voldoende belang bij het beroep te hebben, volstaat het niet dat de verzoekende partij een nadeel ondervindt ingevolge de bestreden beslissing. Een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing moet aan de verzoekende partij bovendien enig voordeel verschaffen.

4.5.3.2. De eerste bestreden beslissing werd door de verwerende partij opgeheven en vervangen met een beslissing van 13 januari 2011. De verzoekende partij toont niet aan, noch maakt zij aannemelijk, dat een eventuele vernietiging van deze inmiddels opgeheven en vervangen beslissing haar enig voordeel kan verschaffen. De enkele omstandigheid dat door het eventueel tussen te komen vernietigingsarrest wordt vastgesteld dat bij de totstandkoming van de eerste bestreden beslissing het aan de verzoekende partij toegekende prerogatief van het syndicaal overleg werd geschonden, kan daartoe niet volstaan.

De exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk in zoverre dit tegen de eerste bestreden beslissing is gericht. Onder “de bestreden beslissing” wordt hierna enkel de tweede bestreden beslissing begrepen.

Ten aanzien van de tweede bestreden beslissing

4.5.3.3. Wat het betoog van de verwerende partij betreft dat de bestreden beslissing slechts overgangsmodaliteiten inhoudt, dat de minister heeft aangekondigd dat er nieuwe reglementeringen zullen ontworpen worden die te gepasten tijde aan de representatieve vakorganisaties zullen voorgelegd worden en dat indien deze reglementering tot stand komt vooraleer de Raad van State zich over dit beroep zal uitgesproken hebben, zij in de plaats zal gekomen zijn van de bestreden beslissing en in voorkomende hypothese niet valt in te zien welk belang de verzoekende partij nog bij de vernietiging van de initiële overgangsregelgeving zal hebben, dient vastgesteld dat de Raad van State geen ontwerp van nieuwe reglementering bekend is, zodat de door de verwerende partij gestelde hypothese zich niet heeft gerealiseerd.

4.5.3.4. De eerst in de laatste memorie door de verwerende partij opgeworpen exceptie dat de verzoekende partij geen belang heeft bij haar beroep nu zij de bestreden beslissing zelf als bepalingen ervaart die eenzelfde “draagwijdte” hebben als de bepalingen die eerder in voege waren, dient te worden verworpen. Immers blijkt uit het betoog van de verzoekende partij dat met deze “draagwijdte” eerder op de rechtskracht dan op de inhoud van de bestreden beslissing wordt gedomd.

V. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel.

Zij zet uiteen dat artikel 7 van de wet van 11 juli 1978 bepaalt dat de bevoegde overheden zonder voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties geen ontwerpen van militair reglement mogen vaststellen die aangelegenheden bedoeld in artikel 2, § 1, van deze wet regelen.

Artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1978 bepaalt dat de bevoegde overheden zonder voorafgaande onderhandeling met de representatieve vakorganisaties geen ontwerpen van wet en ontwerpen van uitvoeringsbesluit vaststellen die naargelang van het geval de volgende aangelegenheden regelen:

“1° de werving, de rechten en de plichten van de militairen en hun bevordering;
(...).”

Artikel 2, § 1 van het koninklijk besluit van 31 juli 2003 garandeert aan de rechthebbenden (militair en burger personeel van Defensie) dat de medische component gratis de gezondheidszorgen verstrekt in zijn eigen verzorgingsketen. Door de transformatie van de medische component worden de gratis gezondheidszorgen niet langer verstrekt in de eigen verzorgingsketen maar wel via een netwerk van aangenomen zorgverstrekkers (geneesheren, tandartsen en kinesitherapeuten). Deze wijziging houdt ongetwijfeld een wijziging in van de wijze waarop rechten van het personeel -in casu het recht op gratis gezondheidszorgen- worden uitgeoefend. Dergelijke wijziging kon derhalve slechts doorgevoerd worden na voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties. Om deze reden heeft het VSOA zich niet akkoord kunnen verklaren met het standpunt van de vertegenwoordigers van de overheid dat vertolkt werd in het met redenen omkleed advies van het geschillencomité, met name dat de bestreden beslissingen niet aan het voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties moesten onderworpen worden, omdat -in essentie- (a) ze enkel tijdelijke maatregelen bevatten en de continuïteit van de zorgverstrekking garanderen, (b) ze alleen verduidelijkingen brengen van de huidige reglementering in afwachting van een nieuw koninklijk besluit dat overlegd zal worden, en (c) ze de huidige reglementering niet wijzigen.

In de opmerkingen die aangaande het ontwerp van advies van het geschillencomité konden gemaakt worden, heeft de verzoekende partij laten gelden dat in het ontwerp wordt voorbijgegaan aan het feit dat aan de gelding van bestaande reglementaire bepalingen een einde wordt gesteld, die tijdens een overgangsperiode tijdelijk vervangen worden in afwachting van nieuwe overlegde reglementen. Het gaat onmiskenbaar niet om een verduidelijking van bestaande reglementering, maar wel degelijk om een vervanging van reglementaire bepalingen door tijdelijke “nota's” die eenzelfde draagwijdte hebben als de vervangen bepalingen en dit zonder voorafgaandelijk overleg. Ten aanzien van het standpunt van de minister van Defensie over het geschil, dat hij meegedeeld heeft in zijn brief van 17 december 2010, gelden dezelfde opmerkingen als die welke gemaakt werden betreffende het ontwerp van advies van het geschillencomité.

Het syndicaal overleg over ontwerpen die de overheid voornemens is uit te vaardigen, is voorts een substantiële vorm. De niet-naleving van deze substantiële vormvereiste heeft noodzakelijkerwijze tot gevolg dat de bestreden beslissingen nietig moeten verklaard worden wegens de schending van artikel 7 van de wet van 11 juli 1978. Het gebrek waarmee deze beslissingen behept zijn, wordt niet rechtgezet door het beleggen van technische syndicale vergaderingen.

5.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 7 van de wet van 11 juli 1978, maar dat zij onvoldoende verduidelijkt waarom deze rechtsregel geschonden is. De verzoekende partij stelt dat de wijzigingen ingevolge de bestreden beslissingen ongetwijfeld een wijziging van de wijze waarop de rechten van het personeel -in casu het recht op gratis gezondheidszorgen- worden uitgeoefend inhouden en dat deze wijzigingen daarom voorafgaand overlegd moesten worden, zonder evenwel aan te duiden welke bepalingen van de twee bestreden beslissingen in de schoot van het Hoog Overlegcomité hadden moeten overlegd worden en waarom dit had moeten gebeuren. De verwerende partij stelt dan ook niet in staat te zijn om een verdediging te laten gelden. Zeker in het licht van het door de minister van Landsverdediging aan de verzoekende partij

meegedeelde standpunt dat de twee bestreden beslissingen “geen ontwerp van reglement in de zin van de syndicale wetgeving” zijn en in het licht van het advies van het geschillencomité waarin gesteld wordt dat de twee bestreden beslissingen “alleen enkele verduidelijkingen brengen aan de bestaande reglementering”, had de verzoekende partij in haar verzoekschrift concreet moeten aangeven welke bepalingen hadden moeten overlegd worden en waarom. Zij had moeten uiteenzetten waarom de bestreden beslissingen “de rechten en plichten van de militairen”, zoals vermeld in artikel 2, § 1, 1° van de wet van 11 juli 1978, betroffen. Dat de verzoekende partij in haar brief van 21 oktober 2010 aan de Chef Defensie “bij wijze van voorbeeld” een aantal bezwaren formuleert, kan de onvolkomenheid van het middel niet goedmaken.

Voor zover de Raad het middel toch ontvankelijk zou achten, moet vastgesteld worden dat de twee bestreden beslissingen zich, naast de regeling van louter organisatorische aspecten, beperken tot een verwijzing naar de bestaande regelgeving. Er werden geen nieuwe regels toegevoegd, zodat de regelingen niet overlegd dienden te worden.

De vertegenwoordigers van de overheid in het geschillencomité hebben zich op de hoogdringendheid van de regelingen beroepen door te stellen dat de twee bestreden beslissingen alleen uit tijdelijke maatregelen bestaan die toelaten het gebrek aan zorgverstrekkers binnen Defensie snel te ondervangen. De overheid heeft zich dus ook beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel 2, § 2, 1° van de wet van 11 juli 1978 die (samen gelezen met artikel 7 van deze wet) impliceert dat er geen overleg moest plaatsvinden aangezien het om een zaak ging die met spoed diende behandeld te worden. De verwerende partij verwijst ten slotte ook naar het advies van de representatieve vakorganisatie ACMP, waarin gesteld wordt dat de bestreden beslissingen in feite geen ontwerp van reglement zijn, zoals voorzien in het artikel 7 van de wet van 11 juli 1978.

5.3. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat zij verwezen heeft, enerzijds, naar de artikelen 2, § 1 en 7 van de wet van 11 juli 1978 en naar artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003 en, anderzijds, naar de wijziging van de wijze waarop het recht op gratis

gezondheidszorgen wordt uitgeoefend ingevolge de twee bestreden beslissingen. Het valt dan ook niet te begrijpen waarom de verwerende partij voorhoudt dat de verzoekende partij nagelaten heeft om voldoende duidelijk uit te leggen waarom artikel 7 van de wet van 11 juli 1978 werd geschonden.

Artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003 garandeert gratis gezondheidszorgen aan de rechthebbenden via de medische component. Dit is niet meer het geval. Uit paragraaf 6 van de tweede bestreden beslissing blijkt bijvoorbeeld dat de rechthebbende militairen zich tot de aangenomen externe arts of tandarts moeten wenden en deze eerst zelf moeten betalen. In geval van huisbezoeken en kinesitherapeutische consultaties moeten de rechthebbenden van defensie de honoraria eerst zelf betalen en zij kunnen maar terugbetaling bekomen indien zij de militaire noodzakelijkheid van een huisbezoek bewijzen. Van de kosteloze gezondheidszorg zoals gegarandeerd door artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003 is er dan ook geen sprake meer.

In haar opmerkingen bij het standpunt van de afvaardiging van de overheid in het geschillencomité heeft de verzoekende partij laten gelden dat in het ontwerp-advies voorbijgegaan werd aan het feit dat aan de gelding van de bestaande reglementaire bepalingen een einde werd gesteld en dat deze tijdens een overgangsperiode tijdelijk vervangen werden in afwachting van nieuwe reglementen. Het gaat onmiskenbaar niet om een verduidelijking van de bestaande reglementering, maar om een vervanging van reglementaire bepalingen door tijdelijke nota's die wel dezelfde draagwijdte hebben als de vervangen bepalingen, en dit zonder voorafgaand overleg. Het syndicaal overleg is een substantiële vormvereiste en de niet-naleving ervan heeft noodzakelijkerwijze tot gevolg dat de bestreden beslissingen nietig moeten worden verklaard wegens schending van artikel 7 van de wet van 11 juli 1978. Dit gebrek kan niet rechtgezet worden door het beleggen van technische syndicale vergaderingen.

Het is verder onbegrijpelijk dat de verwerende partij blijft stellen dat de bestreden nota's ontwerpnota's zijn die niet aan het Hoog Overlegcomité moesten voorgelegd worden. Ontwerpnota's hebben geen uitwerking. De hier bestreden nota's hebben wel degelijk praktische gevolgen.

De vertegenwoordigers van de overheid hebben zich n.a.v. de zitting van het geschillencomité van 23 november 2010, in tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, nooit uitdrukkelijk beroepen op de hoogdringendheid (volgens de eigen redenering van de verwerende partij kan dit ook niet vermits zij van oordeel is dat het slechts ontwerpnota's zijn). De vertegenwoordigers van de overheid hebben nooit gesteld dat zij een beroep wensten te doen op de uitzonderingsgrond van de hoogdringendheid, zoals bepaald in artikel 2, § 2, 1° van de wet van 11 juli 1978.

5.4. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat de verzoekende partij in het middel noch op een andere plaats in het verzoekschrift met precisie uitlegt welke bepalingen van de bestreden akten hadden moeten overgelegd worden en waarom dit dan had moeten gebeuren. De nood aan voldoende duidelijkheid vanwege de verzoekende partij -wat een schending betreft van het recht van verdediging van de verwerende partij- dringt zich zeker op in het licht van het feit dat de afvaardiging van de overheid in het geschillencomité van oordeel was dat de bestreden beslissingen niet het voorwerp uitmaken van voorafgaand overleg, onder meer omdat “de huidige regelingen niet werden gewijzigd”. Dit standpunt komt trouwens overeen met dit van de verzoekende partij die in het middel zelf stelt dat de bestreden beslissingen de bestaande reglementering vervangen door tijdelijke regelingen die “eenzelfde draagwijdte hebben als de vervangende bepalingen”. Ook het door de Algemene Centrale van het Militair Personeel naar aanleiding van het geschillencomité geformuleerde advies dat de bestreden beslissingen niet onder artikel 7 van de wet van 7 juli 1978 vallen, had de verzoekende partij er moeten toe aanzetten om haar standpunt met veel meer nauwgezetheid te formuleren.

De afvaardiging van de overheid heeft in haar advies betreffende het geschillencomité van 23 november 2010 onder meer gesteld dat het (ook) de bedoeling was om “het gebrek aan zorgverstrekkers binnen Defensie snel te vervangen” en de “continuïteit van de zorgen te verzekeren”. Een snelle regeling was volgens haar dus onontbeerlijk. De afvaardiging van de overheid heeft zich weliswaar niet uitdrukkelijk beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel 2, § 2,

1° van de wet van 11 juli 1978 (spoedgeval), doch dit was ook niet nodig omdat de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen in casu niet van toepassing is.

Artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003 bepaalt dat de medische component gratis de gezondheidszorgen in zijn eigen verzorgingsketen verstrekt. Artikel 1, 5° van dit koninklijk besluit bepaalt dat het aangenomen medisch en paramedisch burgerpersoneel tot de medische component behoort. Dit betekent dus dat de aangenomen zorgverstrekkers deel uitmaken van de medische component. De bestreden beslissingen gaan dan ook niet in tegen artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003.

De verwerende partij heeft voorts niet beweerd dat de bestreden beslissingen “ontwerpen” zouden zijn, maar wel dat de ontwerpnota’s betreffende deze aktes niet in aanmerking kwamen voor een overleg in de schoot van het Hoog Overlegcomité.

Het standpunt van de verzoekende partij dat de kosteloze gezondheidszorg zoals gegarandeerd door artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003 door de nieuwe regeling in het gedrang is gekomen, is niet correct. Het nettoresultaat van de nieuwe regeling blijft immers hetzelfde voor de rechthebbende: bij een bezoek aan een aangenomen zorgverstrekker betaalt hij een voorschot dat later door Defensie wordt terugbetaald, zodat de zorgverstrekking uiteindelijk kosteloos blijft. Artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit legt trouwens niet op hoe de kosteloze gezondheidszorg moet georganiseerd worden.

5.5. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij niets aan haar eerder betoog toe.

Beoordeling

5.6. Het betoog van de verwerende partij dat het middel onontvankelijk is omdat de verzoekende partij onvoldoende concreet verduidelijkt hoe en waarom de bestreden beslissing artikel 7 van de wet van 11 juli 1978 schendt, wordt niet bijgetreden. Het volstaat te dezen dat de verzoekende partij in

haar verzoekschrift verwijst naar de artikelen 7 en 2, § 1, van de wet van 11 juli 1978, dat zij er vervolgens op wijst dat artikel 7 van deze wet bepaalt dat de bevoegde overheden geen ontwerpen van militaire reglement inzake onder meer de aangelegenheden bedoeld in artikel 2, § 1, kunnen vaststellen zonder voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties, dat zij bijkomend verwijst naar artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 juli 2003 waarin het principe vervat is dat de medische component in zijn eigen verzorgingsketen aan de rechthebbenden gratis gezondheidsverzorging verstrekt, dat zij stelt dat “door de transformatie van de medische component (...) de gratis gezondheidszorgen niet langer (worden) verstrekt in de eigen verzorgingsketen maar wel via een netwerk van aangenomen zorgverstrekkers (geneesheren, tandartsen en kinesitherapeuten)”, dat “deze wijziging (...) ongetwijfeld een wijziging in(houdt) van de wijze waarop rechten van het personeel -in casu het recht op gratis gezondheidszorgen- worden uitgeoefend” en dat “dergelijke wijziging (...) derhalve slechts kon doorgevoerd worden na voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties.”.

5.7. Het betoog van de verwerende partij dat de bestreden beslissing zich beperkt tot een regeling van louter organisatorische aspecten en een verwijzing naar de bestaande regelgeving en dat er geen nieuwe regels werden toegevoegd, kan evenmin bijgetreden worden. In punt 5 van de bestreden beslissing wordt gesteld dat de Medische Component in de kwartieren van Defensie niet meer het volledige spectrum van de eerstelijns geneeskunde aanbiedt. Punt 6 van deze beslissing bepaalt onder meer dat voor een raadpleging in het kabinet van een aangenomen externe zorgverstrekker de rechthebbende het gedeelte dat door het ziekenfonds wordt terugbetaald eerst aan de zorgverstrekker moet betalen en dat in geval van een huisbezoek door een aangenomen externe zorgverstrekker de bewijslast aangaande de noodzakelijkheid daarvan bij de patiënt (de rechthebbende) ligt. Uit het voorgaande blijkt dat de bestreden beslissing een reglementair karakter heeft en dat zij bijgevolg vooraf met de representatieve vakorganisaties moest overlegd worden. Dat deze beslissing tijdelijk zou zijn, ontnemt haar haar reglementair karakter niet. De

“rechtzettingen” in de laatste memorie van de verwerende partij, luidens dewelke de aangenomen zorgverstrekkers deel uitmaken van de medische component en het nettoresultaat van de nieuwe regeling hetzelfde blijft voor de rechtzoekende, doen aan het voormelde geen afbreuk.

5.8. Wat de door de verwerende partij aangevoerde omstandigheid betreft dat de afvaardiging van de overheid zich in het geschillencomité heeft beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel 2, § 2, 1° van de wet van 11 juli 1978, met name dat er geen overleg moest plaatsvinden omdat het een spoedgeval betrof, dient vastgesteld dat in het advies van het geschillencomité wordt gesteld dat geen overleg gepleegd moest worden omdat de bestreden beslissingen (a) alleen bestaan uit tijdelijke maatregelen die toelaten het gebrek aan zorgverstrekkers binnen Defensie snel te ondervangen, maar vooral de continuïteit van de zorgen te verzekeren ten bate van de rechthebbende van Defensie, (b) alleen enkele verduidelijkingen brengen van de bestaande reglementering in afwachting van nieuwe koninklijke besluiten die onderhandeld/overlegd zullen worden volgens de huidige wetgeving en (c) de huidige reglementering niet wijzigen. Uit dit advies, en in het bijzonder de onder (a) vermelde omstandigheid dat de bestreden beslissing moet toelaten het gebrek aan zorgverstrekkers binnen Defensie snel te ondervangen en de continuïteit van de zorgen te verzekeren ten bate van de rechthebbende van Defensie, blijkt niet op afdoende wijze dat er geen overleg diende plaats te vinden omdat de bestreden beslissing een spoedgeval betrof. Een dergelijke spoedeisendheid blijkt evenmin uit enig ander stuk van het dossier.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de nota MITS 10-00620998 “Territoriale steun” van 12 oktober 2010.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 juli 2012, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

André Beirlaen