

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.000 van 9 januari 2014
in de zaak A 206.613/XII-7103**

In zake: 1. Luc BOONE
2. Michel AERTS
3. het SYNDICAT LIBRE DE LA FONCTION PUBLIQUE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Laurence Markey
kantoor houdend te 1400 Nijvel
Processiestraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de Minister
van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Nathanaëlle Kiekens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 oktober 2012, strekt tot de
nietigverklaring van de ministeriële omzendbrief GPI 70 van 30 juli 2012
‘betreffende de herverzekering voor de vergoeding voor arbeidsongevallen en de
rol van de herverzekeringsondernemingen’.

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.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 november 2013.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Vandevoorde, die loco advocaat Laurence Markey verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Nathanaëlle Kiekens, die loco advocaat David D'Hooghe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend behalve wat de kosten betreft 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. De eerste en de tweede verzoeker zijn personeelslid van een lokale politiezone. De derde verzoekende partij is een erkende, representatieve vakorganisatie.

3.2. Op 30 juli 2012 richt de minister van Binnenlandse Zaken de volgende omzendbrief GPI 70 ‘betreffende de herverzekering voor de vergoeding voor arbeidsongevallen en de rol van de herverzekeringsondernemingen’ tot de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, de

burgemeesters, de voorzitters van de politiecolleges, de korpschefs van de lokale politie en de commissaris-generaal van de federale politie:

“Rechtsgrond

Overeenkomstig artikel 9 van het koninklijk besluit van 26 augustus 2003 houdende de tenlasteneming en de betaling van de kosten, vergoedingen en de renten inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten overkomen aan personeelsleden van de geïntegreerde politie mag de gemeenteraad (ééngemeentezone) of de politieraad (meergemeentezone), om de tenlastenemingen die hem in het raam van een arbeidsongeval geheel of gedeeltelijk zijn opgedragen, te dekken, een verzekeringscontract onderschrijven met een verzekeringsonderneming die toegelaten is tot de ongevallenverzekering of de ongevallenverzekering mag beoefenen in België door middel van een bijkantoor of in vrije dienstverrichting overeenkomstig de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen. De gemeente- of politieraad kan zich aldus laten herverzekeran voor de kosten die voortvloeien uit een arbeidsongeval.

Principes inzake de rol van de herverzekeringsondernemingen

1° De aangifte van een ongeval moet altijd bij de hiertoe, op grond van artikel X.III.7 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (RPPol), aangewezen dienst gebeuren.

Overeenkomstig artikel X.III.9, eerste lid, RPPol is die aangewezen dienst ook als enige bevoegd om een ongeval juridisch te kwalificeren als een arbeidsongeval in de zin van de wet van 3 juli 1967 betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector.

2° Wanneer de onder punt 1° bedoelde dienst oordeelt dat het een arbeidsongeval betreft, moet het dossier vervolgens worden bezorgd aan de gerechtelijke geneeskundige dienst (artikel X.III.9, tweede lid, RPPol). De gerechtelijk geneeskundige dienst is, overeenkomstig artikel X.III.10, § 1, RPPol, als enige bevoegd om de volgende medische aspecten van het arbeidsongeval te bepalen:

- de aard van de fysiologische letsels;
- het medisch oorzakelijk verband tussen de letsels of het overlijden en de aangegeven feiten;
- de tijdelijke arbeidsongeschiktheid;
- de consolidatiedatum;
- het percentage van de blijvende arbeidsongeschiktheid.

3° Gelet op het voorgaande, heeft de herverzekeringsonderneming dan ook geen enkele bevoegdheid met het oog op de juridische kwalificatie van een ongeval als arbeidsongeval. Aldus kan een beslissing van de in artikel X.III.7 RPPol bedoelde aangewezen dienst waarbij een ongeval juridisch als arbeidsongeval wordt gekwalificeerd niet naderhand worden

herzien op basis van eventuele adviezen van de herverzekeringsonderneming.

De herverzekeringsonderneming heeft ook geen enkele bevoegdheid met betrekking tot de bepaling van de medische aspecten van een juridisch erkend arbeidsongeval.

De herverzekeringsonderneming speelt in het raam van een arbeidsongeval een louter financiële rol.

De werkgever is ten aanzien van de getroffene immers haar eigen verzekeraar. Dit houdt in dat de werkgever er moet voor zorgen dat de kosten, vergoedingen en de renten die voortvloeien uit een overeenkomstig de punten 1° en 2° erkend arbeidsongeval worden vergoed.

De eventuele beslissingen van een herverzekeringsonderneming aangaande een ongeval en de daaruit voortvloeiende schade spelen enkel een rol in de verhouding tussen de werkgever en de betrokken onderneming. Die beslissingen mogen er geenszins toe leiden dat de rechten die door de wet van 3 juli 1967 aan de getroffene worden toegekend, worden verminderd of opgeheven. De werkgever mag zich met andere woorden niet achter de mening van zijn herverzekeraar verschuilen om zijn weigering tot toekenning van bepaalde vergoedingen aan de getroffene te rechtvaardigen.

De personeelsleden hoeven overigens niet in te gaan op verwittigings- of aanmaningsbrieven die hun rechtstreeks door de herverzekeringsonderneming zouden worden toegestuurd. Laatstgenoemde heeft immers enkel de werkgever en eventueel de gerechtelijk geneeskundige dienst als gesprekspartners.

Dit neemt evenwel niet weg dat de herverzekeringsonderneming het arbeidsongeval wel mag laten opvolgen door haar eigen raadsgeneesheren. Het personeelslid is dan ook gehouden zich, op vraag van de overheid, aan een dergelijk onderzoek te onderwerpen met het oog op het vaststellen van de aan het juridisch erkend arbeidsongeval gelinkte financiële reserves voor de herverzekeringsonderneming en het uitbetalen van voorschotten. Ik herinner er ten slotte aan dat de raadsgeneesheer van de herverzekeringsonderneming geen enkel medisch gezag heeft tegenover het personeelslid.

[...].”

Dit is de bestreden beslissing. Ze wordt bekend gemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 augustus 2012.

IV. Samenvoeging

4. De bestreden beslissing maakt ook nog het voorwerp uit van een ander beroep tot nietigverklaring (G/A. 206.630/VIII-8216). Dit beroep is

evenwel nog niet in staat van wijzen. Het samenvoegen met deze zaak zou aldus nodeloos de rechtsgang vertragen. Op het verzoek vanwege de verwerende partij tot samenvoeging wordt daarom niet ingegaan.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Exceptie betreffende de aard van de bestreden handeling

Uiteenzetting van de exceptie

5. De verwerende partij voert aan dat de bestreden beslissing geen aanvechtbare rechtshandeling is omdat ze geen rechtsgevolgen schept. Het louter interpretatief karakter blijkt volgens haar uit de weerlegging van het eerste middel. In de laatste memorie sluit zij zich aan bij de conclusie van het auditoraat.

Beoordeling

6. In het verslag komt het bevoegde lid van het auditoraat tot de conclusie dat de beoordeling van deze exceptie samenhangt met het onderzoek van de grond van de zaak. Deze conclusie wordt door de Raad van State bijgevallen.

B. Exceptie betreffende de procesbekwaamheid van de derde verzoekende partij

Standpunt van de derde verzoekende partij

7. De derde verzoekende partij meent dat, aangezien artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de mogelijkheid tot het instellen van een beroep tot nietigverklaring niet beperkt tot partijen met rechtspersoonlijkheid, zij in haar hoedanigheid van erkende vakorganisatie kan

worden beschouwd als een partij die bij machte is een beroep in te stellen. Haar belang zit volgens haar in het feit dat een erkende vakorganisatie over organisatorische prerogatieven beschikt waaronder het doen van stappen in het gemeenschappelijk belang van de personeelsleden die zij vertegenwoordigen of in het bijzonder belang van een personeelslid. Ten overvloede verwijst de derde verzoekende partij naar artikel 29 van haar statuten.

Beoordeling

8. De derde verzoekende partij is een feitelijke vereniging. Zij is als zodanig in principe niet bekwaam om voor de Raad van State in rechte te treden, ook niet met het oog op de behartiging van de collectieve belangen van haar leden, die zij zich blijkens haar statuten ten doel heeft gesteld.

Uitzonderlijk kan zij echter toch ontvankelijk een administratieve rechtshandeling voor de Raad van State bestrijden in zoverre zij door de overheid erkend is en bij de werking van de openbare dienst betrokken is, én in zoverre het belang waarvoor zij met haar vordering opkomt met dit erkend betrokken zijn bij de werking van de overheid verband houdt. Zodoende kan zij slechts ontvankelijk die middelen doen gelden waarin de schending wordt aangevoerd van de voornoemde erkende betrokkenheid.

Bevat het beroep geen dergelijke middelen, dan is het beroep in zijn geheel niet ontvankelijk wat deze feitelijke vereniging betreft.

9. In het verzoekschrift worden drie middelen aangevoerd, namelijk een eerste middel ontleend aan de schending van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een tweede aan de schending van de artikelen 35, 105 en 108 van de Grondwet en aan de onbevoegdheid van de auteur van de akte en tot slot, een derde middel ontleend aan de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In geen van deze middelen wordt een schending van de prerogatieven van de derde verzoekende partij, namelijk van de

haar door de overheid erkende betrokkenheid bij de organisatie van de overheid, aangevoerd. Ze passen daarom niet binnen de beperkte procesbekwaamheid van de derde verzoekende partij en zijn bijgevolg niet ontvankelijk.

10. Ambtshalve wordt aldus vastgesteld dat het beroep in hoofde van de derde verzoekende partij onontvankelijk is.

11. Onder “de verzoekers” worden hierna enkel de eerste en de tweede verzoekers begrepen. De middelen worden enkel in hoofde van deze verzoekers onderzocht.

C. *Exceptie betreffende het beperkt belang van de verzoekers*

Uiteenzetting van de exceptie

12. De verwerende partij voert aan dat de verzoekers in wezen enkel de volgende zinsnede uit de bestreden beslissing betwisten:

“Het personeelslid is dan ook gehouden zich, op vraag van de overheid, aan een dergelijk onderzoek te onderwerpen met het oog op het vaststellen van de aan het juridisch erkend arbeidsongeval gelinkte financiële reserves voor de herverzekeringsonderneming en het uitbetalen van voorschotten”.

Voor het overige wordt er volgens de verwerende partij geen kritiek geuit tegen de bestreden beslissing. Op zich leidt zulks er toe dat het belang van de verzoekers hoe dan ook beperkt is tot deze zinsnede, in de mate dat er voor het overige geen middelen ontwikkeld worden tegen de bestreden beslissing.

13. De verzoekers beantwoorden deze exceptie niet.

Beoordeling

14. Een omzendbrief is in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd, hij in beginsel de bestreden omzendbrief in zijn geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van de omzendbrief, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan de verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van de bestreden beslissing en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van de beslissing waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits de bestreden omzendbrief voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

15. Uit het voorgaande volgt dat, anders dan de verwerende partij betoogt, te dezen de omstandigheid dat tegen andere onderdelen dan het hiervoor aangehaalde, van de bestreden beslissing geen middelen worden ontwikkeld, op zich niet relevant is ter beoordeling van het belang van verzoekers.

16. Uit de omschrijving van het belang in het verzoekschrift blijkt dat de verzoekers zich enkel verzetten tegen het hiervoor aangehaalde onderdeel van de bestreden beslissing. Een vernietiging beperkt tot de door de verwerende partij aangehaalde zinsnede zou de verzoekers een volledige genoegdoening geven in het licht van het door hen aangevoerde belang. Dit blijkt ook uit het gegeven dat de verzoekers geen kritiek uiten op deze exceptie van de verwerende partij.

Het blijkt voorts dat deze zinsnede kan worden afgesplitst van de rest van de bestreden omzendbrief en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde omzendbrief zou kunnen hebben uitgevaardigd.

17. De exceptie wordt aangenomen.

VI. Onderzoek van de middelen

Eerste en tweede middel, samengenomen

Standpunt van de partijen

18. In een eerste middel voeren de verzoekers de schending aan van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat de bestreden beslissing niet voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd voorgelegd, terwijl zij nochtans reglementair van aard is in de mate dat zij nieuwe verplichtingen oplegt waardoor de bestreden omzendbrief een reglementair karakter krijgt. De bestreden beslissing verleent een nieuwe bevoegdheid aan de overheid: deze kan de politieambtenaar vragen om zich aan te bieden bij de herverzekeraar terwijl de wetgeving inzake arbeidsongevallen noch het politiestatuut voorziet in een dergelijke regeling. Er ontstaat een onrechtstreekse band tussen de herverzekeraar en het slachtoffer, terwijl artikel 16 van de wet van 3 juli 1967 ‘betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector’ (hierna: wet van 3 juli 1967), duidelijk is: er bestaat geen enkele band tussen de herverzekeraar en het slachtoffer van het arbeidsongeval. De bestreden beslissing heeft voorts zeker een dwingend karakter. De politieambtenaar wordt aldus verplicht er gevolg aan te geven en riskeert, indien hij dit niet doet, dat zijn dossier wordt geblokkeerd of dat hij er aan wordt herinnerd dat dit een tuchtvergrijp inhoudt.

In een tweede middel voeren de verzoekers onder meer de schending aan van artikel 108 van de Grondwet, doordat de minister in de bestreden omzendbrief een bepaling met reglementair karakter heeft ingevoerd, terwijl de wet van 3 juli 1967 bepaalt dat de Koning de nodige uitvoeringsmaatregelen treft. De minister is terzake niet bevoegd.

19. Wat het eerste middel betreft, betwist de verwerende partij in de memorie van antwoord dat de bestreden beslissing een verordenende omzendbrief zou zijn. Volgens haar heeft de bestreden beslissing enkel een interpretatief karakter, zodat de minister er niet toe gehouden was haar voor te leggen voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Volgens haar voegt de bestreden beslissing geen nieuwe, dwingende regels aan de bestaande toe en verduidelijkt de bestreden beslissing enkel de betekenis en implicaties van de bestaande regelgeving. De bestreden beslissing gaat nader in op de reeds bestaande en ongewijzigde principes inzake de rol van de herverzekeringsondernemingen. Wat de door de verzoekers bekritiseerde zinsnede betreft, stelt de verwerende partij dat deze verplichting, in het licht van het gehele reglementair kader, niet als een nieuwe regel kan worden beschouwd. Ze vloeit volgens haar voort uit de reglementair toegestane mogelijkheid om herverzekeringscontracten te sluiten. De opname van deze verplichting in de bestreden beslissing moet worden beschouwd als een verheldering: ze verduidelijkt de grenzen van het beginsel dat van enige juridische band tussen personeelslid-slachtoffer en herverzekeringsonderneming geen sprake is. De vraag of een overheid aan een personeelslid mag vragen zich aan een onderzoek van de raadsgeneesheer van de herverzekeraar te onderwerpen, wordt beantwoord in het licht van het geheel van de regelgeving die de rechten en verplichtingen van het betrokken personeelslid beheersen. De bestreden beslissing voegt hieraan niets toe en de omzendbrief zal ook geen basis kunnen zijn om een gebeurlijke weigering te sanctioneren. Dit belet niet dat de verwerende partij er weliswaar is van uitgegaan dat een overheid principieel gerechtigd kan worden geacht – op basis van het bestaande statuut – een dergelijke vraag te stellen, in welk geval het personeelslid principieel geacht wordt zich aan dergelijk onderzoek te

onderwerpen. Dit standpunt vertolkt echter niets meer dan een eigen zienswijze, zonder dat daarmee een nieuwe - bindende - regel wordt gevestigd. Ingeval van betwisting zal het aan de bevoegde overheid, en ultiem aan de bevoegde rechter, toekomen om dergelijk geschilpunt te beslechten, en dit rekening houdend met de specifieke situatie van elk afzonderlijk geval.

Wat het tweede middel betreft, verwijst de verwerende partij naar het eerste middel waaruit blijkt dat de bestreden beslissing een interpretatief karakter heeft. Zij besluit dat de minister een dergelijke interpretatieve omzendbrief mag uitvaardigen.

20. De verzoekers dupliceren in hun memorie van wederantwoord hun grieven inzake beide middelen en benadrukken dat uit de gebruikte termen en fomuleringen blijkt dat de bestreden beslissing een dwingend karakter heeft.

21. In de laatste memorie blijft de verwerende partij er bij dat de omzendbrief een interpretatief karakter heeft en dat hieruit volgt dat geen van beide middelen gegrond is. Zij wenst te onderstrepen dat het niet is omdat de herverzekeringsonderneming geen bevoegdheid heeft om een ongeval juridisch en medisch te kwalificeren dat die onderneming geen bevoegdheid zou hebben om het dossier, vanuit de herverzekeringsaspecten, op te volgen. De herverzekeraar speelt een belangrijke rol bij “de uitbetaling van de voorschotten aan de personeelsleden”, dit om voor de definitieve uitspraak van de gerechtelijke geneeskundige dienst, reeds de eerste kosten te kunnen dekken voor het personeelslid. Indien de herverzekeraar volledig afhankelijk zou worden gesteld van de eindbeslissing van de gerechtelijke geneeskundige dienst alvorens hij over enige informatie zou beschikken aangaande de medische aspecten van het arbeidsongeval, dan zou dat tot gevolg hebben dat het personeelslid alle kosten dient te dragen gedurende een gehele periode alvorens het personeelslid “een tussenkomst van de herverzekeraar” mag verwachten. Wat de rol betreft van het medisch onderzoek door de raadsgeneesheer van de herverzekeringsonderneming, kadert zulks volledig binnen de contractuele relatie met de

herverzekeraar ter controle van de correcte uitvoering van deze contractuele relatie. De mogelijke onderzoeken door de herverzekeraar garanderen louter een vlotte afhandeling van het dossier van het arbeidsongeval en een eventueel vroegtijdige financiële tussenkomst. Het zou onverenigbaar zijn met de nodeloze vertraging in de financiële tussenkomst die er zou zijn als de herverzekeraar de procedure voor de gerechtelijke geneeskundige dienst zou moeten afwachten. De bestreden beslissing creëert geen nieuwe verplichtingen, maar duidt de grenzen aan van bestaande verplichtingen. Indien de Koning de overheid machtigt een herverzekeringsovereenkomst te sluiten, dan impliceert dit dat de overheid de herverzekeringsonderneming de mogelijkheid dient te bieden een schadegeval te onderzoeken. Gezien de aard van het gedekte risico, is het dan ook niet verwonderlijk dat de herverzekeringsonderneming er voor kan opteren zich daarbij te laten bijstaan door een geneesheer. Voorts betoogt de verwerende partij dat uit het woordgebruik “gehouden” onterecht wordt geconcludeerd dat een dwingende regel is toegevoegd aan de bestaande regelgeving. Het betreft veeleer een initiatief van de overheid in het persoonlijk belang of voordeel van het personeelslid. Het is zo dat indien een personeelslid niet wenst in te gaan op de oproeping van de herverzekeraar, dit mogelijks gevolgen kan hebben op de uitbetaling van voorschotten. Een zorgvuldige overheid dient personeelsleden dan ook in hun belang aan te sporen de oproepen voor de medische opvolging door de herverzekeraar op te volgen.

Beoordeling

22. Een omzendbrief heeft een verordenend - en derhalve een aanvechtbaar karakter - indien hij aan welbepaalde voorwaarden voldoet: indien hij nieuwe regels aan de bestaande toevoegt, indien de overheid die de in de omzendbrief vervatte richtlijnen uitvaardigt de bedoeling heeft die richtlijnen verplichtend te stellen, de bevoegdheid heeft diegene die ze moet toepassen te binden en over de middelen beschikt om zelf de handhaving van de richtlijnen af te dwingen.

23. Artikel 1, eerste lid, 11° en artikel 16 van de wet van 3 juli 1967 luiden:

“Artikel 1. De bij deze wet vastgestelde regeling voor het herstel van schade ten gevolge van arbeidsongevallen, ongevallen op de weg naar en van het werk en ten gevolge van beroepsziekten wordt door de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, onder de voorwaarden en binnen de perken die Hij bepaalt, toepasselijk verklaard op de leden van het vast, stagedoend, tijdelijk, hulppersoneel of het personeel dat wordt in dienst genomen door een arbeidsovereenkomst, die behoren tot:
[...]

11° de korpsen van de lokale politie inclusief de in artikel 4, § 2, van de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, bedoelde militairen, zolang zij tot het administratief en logistiek korps behoren.

“Art. 16. De renten, bijslagen en vergoedingen toegekend aan de personeelsleden van de besturen, diensten of instellingen vermeld in artikel 1, 1°, 3° tot 7° en 10°, alsook aan de in artikel 1bis, 1° en 2°, bedoelde personen vallen ten laste van de Schatkist. Dit geldt eveneens voor de procedurekosten, behalve wanneer het gaat om een tergende en roekeloze eis.

De rechtspersonen vermeld in artikel 1, 2°, 8° en 9°, de korpsen van de lokale politie vermeld in artikel 1, 11°, alsook de instellingen vermeld in artikel 1bis, 3°, dragen de last van de renten, bijslagen en vergoedingen, toegekend aan hun personeelsleden met toepassing van deze wet. Dit geldt eveneens voor de procedurekosten, behalve wanneer het gaat om een tergende en roekeloze eis. De Koning legt daartoe, indien nodig, de verplichting op een verzekering aan te gaan. In dat geval kunnen zowel het slachtoffer als de herverzekeraar geen rechtsvordering tegen elkaar instellen.”

Artikel 9 van het koninklijk besluit van 26 augustus 2003 ‘houdende de tenlasteneming en de betaling van de kosten, vergoedingen en de renten inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten overkomen aan personeelsleden van de geïntegreerde politie’ luidt:

“Art. 9. De overheden bedoeld in artikel X.III.1, 2°, b, 1 en 2, RPPol mogen, om de tenlasteneming die hen geheel of gedeeltelijk is opgedragen, te dekken, verzekeringscontracten onderschrijven met een verzekeringsonderneming die toegelaten is tot de ongevallenverzekering of de ongevallenverzekering mag beoefenen in België door middel van

een bijkantoor of in vrije dienstverrichting overeenkomstig de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen.”

Uit deze regelgeving blijkt dat het slachtoffer van een arbeidsongeval in het stelsel van de wet van 3 juli 1967 als schuldenaar heeft de overheid die hem tewerkstelde op het ogenblik van het ongeval. De in de voornoemde wet bepaalde overheden met inbegrip van de korpsen van de lokale politie, kunnen zich verzekeren om dat risico te dekken, maar zelfs in dat geval heeft het slachtoffer geen rechtstreekse vordering op de herverzekeraar van de overheid waarvan hij afhangt. De herverzekeraar is niet de schuldenaar van het slachtoffer van een arbeidsongeval in de overheidssector. Tussen het slachtoffer en de herverzekeraar bestaat geen rechtstreekse verhouding, terwijl zulks wel het geval is tussen het slachtoffer en de overheid die hem tewerkstelt (zie GwH 26 november 2009, nr. 190/2009, punt B.4.1.). De herverzekeringsonderneming vervult derhalve in het raam van een arbeidsongeval een louter financiële rol en dit enkel in de verhouding tussen de betrokken overheid en de herverzekeringsonderneming.

Op grond van artikel 1, eerste lid, 11°, van de wet van 3 juli 1967 geldt het voorgaande ook voor de personeelsleden van de korpsen van de lokale politie, waarbij artikel 9 van het voornoemde koninklijk besluit van 26 augustus 2003 de gemeenteraad of de politieraad toestaat om een dergelijk herverzekeringscontract te onderschrijven.

De regeling inzake de aangifte, de procedure en beoordeling van een arbeidsongeval is wat de personeelsleden van de politiediensten betreft, geregeld door de artikelen X.III.1 e.v. RPPol, doch ook deze bepalingen voorzien niet in bevoegdheden van de herverzekeraar noch in verplichtingen van het personeel ten aanzien van deze.

24. De hiervoor aangehaalde zinsnede (zie *supra*, punt 12) bepaalt dat het personeelslid er toe gehouden is, op vraag van de overheid, zich aan een onderzoek door de eigen raadsgeneesheren van de herverzekeraar te onderwerpen

“met het oog op het vaststellen van de aan het juridisch erkend arbeidsongeval gelinkte financiële reserve voor de herverzekeringsonderneming en het uitbetalen van voorschotten”. In het onderwerpen aan een dergelijk medisch onderzoek door de raadsgeneesheren van de herverzekeraar, is niet voorzien in de wetgeving inzake arbeidsongevallen, noch in de rechtspositieregeling van het politiepersoneel. De bedoelde passage van de omzendbrief voegt aldus een nieuwe regel toe aan de bestaande reglementering.

Dat volgens de verwerende partij de overheid de herverzekeringsonderneming de mogelijkheid dient te bieden een schadegeval te onderzoeken, weerlegt deze conclusie niet. Uit het bestaan van een contractuele verhouding tussen de verzekerde – de overheid – en de verzekeraar kan op zich niet het bestaan worden afgeleid van de verplichting in hoofde van het bij de verzekerde tewerkgesteld personeelslid om zich te onderwerpen aan een medisch onderzoek door de raadsgeneesheren van de verzekeraar, aangezien er – zoals is gesteld – tussen dit personeelslid en de herverzekeraar geen rechtstreekse rechtsverhouding bestaat. Evenmin volgt deze verplichting uit het louter bestaan van de reglementair toegestane mogelijkheid om herverzekeringsovereenkomsten te onderschrijven. Evenmin leidt de stelling van de verwerende partij dat deze medische onderzoeken louter een vlotte afhandeling van het dossier zou garanderen, alsook een eventuele vroegtijdige financiële tussenkomst, tot een andere conclusie. Dit geeft mogelijks de rechtvaardiging voor het “opleggen” van dit medisch onderzoek, maar dit belet niet dat het onderwerpen aan dit medisch onderzoek, een nieuwe regel is die door de bestreden beslissing aan de bestaande regelgeving wordt toegevoegd.

Er kan voorts niet ernstig worden betwist dat de vraag om zich aan een medisch onderzoek te onderwerpen een dwingende rechtsregel betreft, gelet op de bewoordingen ervan. Een dergelijke “vraag” van de overheid om zich aan een medisch onderzoek uitgevoerd door een derde, te onderwerpen zal, zeker in een politionele omgeving, redelijkerwijs in hoofde van het betrokken personeelslid, als dwingend overkomen. Of, zoals de verwerende partij betoogt,

deze “vraag” van de overheid is ingegeven in het persoonlijk belang, *casu quo* voordeel van het betrokken personeelslid, is ter beoordeling hiervan niet relevant.

Tot slot kan niet ernstig worden betwist dat de overheid die de richtlijnen uitvaardigt, de bevoegdheid heeft degene die ze moet toepassen te binden en over de middelen beschikt om zelf de handhaving van de richtlijnen af te dwingen.

25. De bestreden beslissing voegt met de betrokken zinsnede een nieuwe verplichting in zonder dat is aangetoond dat deze steun vindt in een reeds bestaande reglementaire bepaling. Die toevoeging maakt dat de bestreden beslissing op dat vlak een reglementair karakter heeft.

De bestreden beslissing voegt een nieuwe rechtsregel aan de rechtsorde toe en miskent hierbij de in de Grondwet en de wetten bepaalde voorschriften inzake de uitvaardiging van reglementaire besluiten, zoals de in het eerste middel aangevoerde raadpleging van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en de in het tweede middel aangevoerde grondwettelijk bepaalde verordenende bevoegdheid van de Koning.

26. De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

VII. De kosten

27. De verzoekende partijen dienden hun beroep in bij collectief verzoekschrift. Op grond van artikel 30, § 7 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geeft dit derhalve aanleiding tot het betalen van zoveel malen het voorgeschreven recht als er verzoekers zijn. Op grond van artikel 68, vijfde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt “in ieder geval [...] het geheel van de kosten [...] ten laste gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt”.

De derde verzoekende partij heeft een reeds bij de inleiding ervan, niet ontvankelijk beroep ingediend. Het past daarom om met toepassing van de voornoemde regels de kosten van dit beroep ten beloop van een derde ervan, ten laste te leggen van deze partij, de overige kosten ten laste van de verwerende partij.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de volgende zinsnede in de ministeriële omzendbrief GPI 70 van 30 juli 2012 ‘betreffende de herverzekering voor de vergoeding voor arbeidsongevallen en de rol van de herverzekeringsondernemingen’:

“Het personeelslid is dan ook gehouden zich, op vraag van de overheid, aan een dergelijk onderzoek te onderwerpen met het oog op het vaststellen van de aan het juridisch erkend arbeidsongeval gelinkte financiële reserves voor de herverzekeringsonderneming en het uitbetalen van voorschotten”.

2. Het beroep wordt voor het overige verworpen.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De derde verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van haar beroep tot nietigverklaring, bepaald op 175 euro.

4. Dit arrest wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als de deels vernietigde omzendbrief.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 9 januari 2014, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Debersaques,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest