

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.916 van 2 juni 2022
in de zaak A. 232.052/IX-9789**

In zake : 1. het ACV OPENBARE DIENSTEN
 2. WALTER VAN DEN BROECK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascal Lahousse
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Leopoldstraat 34
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Defensie

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 oktober 2020, strekt tot de
nietigverklaring van de “specifieke procedure: delen en beveiliging van de
niet-geclassificeerde informatie van Defensie”, met kenmerk
CHOD-SPS-IMGT-ISEC van 3 april 2020.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 mei 2022.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Lahousse, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en adjudant Marie-Sofie Thiriaux, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De eerste verzoekende partij is een door de overheid erkende representatieve vakorganisatie in de zin van de wet van 11 juli 1978 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel’ (hierna: de syndicale wet). De tweede verzoekende partij is de secretaris van de eerste verzoekende partij.

3.2. Op 28 mei 2020 wordt de “specifieke procedure: delen en beveiliging van de niet-geclassificeerde informatie van Defensie”, met kenmerk CHOD-SPS-IMGT-ISEC van 3 april 2020, bekendgemaakt op het intranet van Defensie. Deze specifieke procedure treedt in werking op 1 juni 2020.

Dat is de bestreden beslissing.

3.3. Op 10 juni 2020 richt de eerste verzoekende partij aan de minister een gemotiveerd verzoek om het geschillencomité te vatten.

In haar verzoek wijst de eerste verzoekende partij op artikel 2, § 1, van de syndicale wet en stelt zij dat op grond van die bepaling reglementen die de rechten en plichten van de militairen betreffen niet zonder voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties mogen worden vastgesteld. Zij betoogt dat niettegenstaande de bestreden beslissing niet de benaming ‘reglement’ draagt, deze niettemin de rechten en plichten van de militairen regelt. Ze legt immers een beperking op voor de verspreiding van documenten en koppelt hieraan een sanctiebeleid.

3.4. Op 10 juli 2020 wordt in de “specifieke procedure: delen en beveiliging van de niet-geclassificeerde informatie van Defensie” een eerste wijziging aangebracht. In punt 9 ‘Sanctie’ wordt de zin “Bij een recidive zijn tuchtstraffen of statutaire maatregelen mogelijk” vervangen door de zin “Sommige schendingen van deze specifieke procedure kunnen ook strafrechtelijke overtredingen zijn, bv. de niet-naleving van het beroepsgeheim”.

3.5. Op 13 augustus 2020 komt het geschillencomité bijeen. Uit een niet gedateerd “met redenen omkleed advies” van het geschillencomité – dat in wezen een samenvatting is van de discussie die op 13 augustus 2020 in het geschillencomité heeft plaatsgevonden – blijkt in essentie dat alle representatieve vakorganisaties zich op het standpunt hebben gesteld dat de bestreden beslissing een impact heeft op de rechten en plichten van de militairen, zodat ze niet van toepassing kan zijn vooraleer erover overleg is gepleegd. De afvaardiging van de overheid is daarentegen van mening dat de bestreden beslissing een richtlijn is, die louter om functionele en organisatorische doeleinden is opgesteld en op geen enkele wijze afbreuk doet aan de rechten van de militairen, zodat erover niet moet worden overlegd.

3.6. Op 8 januari 2021 wordt in de bestreden beslissing een tweede wijziging aangebracht. Met deze wijziging wordt punt 9.g ‘Vernietiging van informatie’ (van categorie 2) geschrapt, waardoor het oorspronkelijke punt 9.h ‘Aanbevelingen voor het gebruik van informatie van categorie 2’ nu punt 9.g van de bestreden beslissing wordt.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij in hoofddeorde op dat het enige middel onontvankelijk is.

Met verwijzing naar arrest nr. 248.187 van 28 augustus 2020 van de Raad van State stelt de verwerende partij dat het aan een verzoekende partij toevalt om een middel – zowel de omschrijving van de rechtsregel of het rechtsbeginsel waarvan de schending wordt ingeroepen, alsook de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden – voldoende duidelijk uiteen te zetten, zodat de verwerende partij, en nadien de Raad van State, geen veronderstellingen moeten maken over de juiste bedoelingen van de verzoekende partij en zo ertoe gebracht worden om in de plaats van die partij het middel te interpreteren en te redigeren.

De verwerende partij wijst erop dat volgens de verzoekende partijen de bestreden beslissing bijkomende beperkingen oplegt aangaande het delen en beveiligen van de niet-geclassificeerde informatie, namelijk informatie waarop geen beschermingsniveau is aangebracht overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, maar dat de verzoekende partijen op geen enkele manier specificeren op welke wijze de bestreden beslissing dan wel aan de militairen bijkomende beperkingen oplegt. In de mate dat de verzoekende partijen verwijzen naar het negende hoofdstuk

‘sanctiebeleid’, zoals dat voorkwam in de eerste versie van de bestreden beslissing, betoogt de verwerende partij dat zij ontoelaatbaar vaag blijven over de mate waarin dit sanctiebeleid nieuwe rechtsregels omvat.

5. In hun memorie van wederantwoord geven de verzoekende partijen in antwoord op de ontvankelijkheidsexceptie van de verwerende partij verschillende voorbeelden en argumenten die moeten aantonen dat de bestreden beslissing verder gaat dan een richtlijn en dat ze de rechten van de militairen beperkt en de plichten van de militairen verzwaaert.

6. In zoverre in het auditorsverslag ook wordt geoordeeld dat het middel onontvankelijk is, “om reden dat verzoekers in hun memorie van wederantwoord een aantal voorbeelden hebben aangehaald waardoor zij het middel zouden uitbreiden of [...] hieraan een andere grondslag [geven]”, betwisten de verzoekende partijen de opgeworpen exceptie. Zij stellen dat zij de “voorbeelden in de memorie van wederantwoord [...] enkel [hebben] gegeven omdat verzoekers verweten werd door de verwerende partij niet te preciseren over welke documenten het ging”. Volgens de verzoekende partijen kan het “verduidelijken van het ingeroepen middel door het weergeven van enkele voorbeelden [...] niet leiden tot de onontvankelijkheid van het middel”.

Beoordeling

7. De verzoekende partijen voeren in essentie in hun middel aan dat de bestreden beslissing “aangelegenheden regelt betreffende rechten en plichten van de militair” en erdoor “in concreto enerzijds een beperking in verspreiding van documenten [wordt] opgelegd en anderzijds [...] daaraan een sanctiebeleid [wordt] gekoppeld”. Volgens de verzoekende partijen is over de bestreden beslissing “niet voorafgaandelijk onderhandeld [met de vakorganisaties] zoals dit wettelijk is voorgeschreven” en is artikel 7, § 1, van de syndicale wet geschonden. Zij stellen dat in “reglement IF 5 ‘Onderrichtingen over de militaire veiligheid’ [...] reeds een reglementering inzake classificatie en classificatiegraden [is] opgelegd ten aanzien

van militairen”. De bestreden beslissing “verruimt de beperkte lijst door voor de ‘Niet geclassificeerde’ documenten’ ook nog bijkomende beperkingen op te leggen”. Zij stellen dat “dergelijke beperkingen een impact [impliceren] op de rechten en de plichten van de militair” en dat “in de bestreden beslissing een sanctiebeleid expliciet [wordt] vermeld”. In het verzoekschrift citeren zij voorts de “sancties”. Voor de verzoekende partijen legt de “bestreden beslissing [...] bijkomende rechten en plichten op ten aanzien van de militair en een verregaande censuur [...] met daaraan gekoppeld een sanctiebeleid”.

8. Luidens artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ moet het verzoekschrift onder meer een uiteenzetting van de middelen bevatten.

Onder “middel” in de zin van artikel 2, § 1, 3°, moet worden verstaan, een voldoende duidelijke omschrijving van de rechtsregel of het rechtsbeginsel waarvan de schending wordt ingeroepen, alsook van de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

Met “voldoende duidelijk” wordt bedoeld dat geen veronderstellingen moeten worden gemaakt over de juiste bedoelingen van de verzoekende partij, die in werkelijkheid de Raad van State ertoe zouden brengen in de plaats van de verzoekende partij het verzoekschrift te vervolledigen.

Opdat een door haar aangevoerd middel ontvankelijk zou zijn, dient een verzoekende partij niet alleen duidelijk te maken welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel zij geschonden acht, maar ook op welke wijze, naar haar oordeel, die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt miskend.

9. In het enige middel, zoals ontwikkeld en toegelicht in het verzoekschrift, wordt aangevoerd dat de bestreden beslissing een militair reglement is dat de rechten en de plichten van de militairen regelt en dat bijkomende beperkingen oplegt met betrekking tot niet geclassificeerde documenten, alsook dat daaraan een verzwaard sanctiebeleid wordt gekoppeld.

Die bijkomende beperkingen worden echter in het verzoekschrift op geen enkele wijze toegelicht. Zo wordt niet aangegeven voor welke documenten deze bijkomende beperkingen door de bestreden beslissing worden opgelegd. Wat het verzwaard sanctiebeleid betreft, verduidelijken de verzoekende partijen in het verzoekschrift evenmin waarin de verzwarende sancties precies is gelegen. Zij halen louter de passage betreffende het sanctiebeleid aan zonder nadere verduidelijking.

In de mate dat de verzoekende partijen voor het eerst in hun memorie van wederantwoord – al dan niet als repliek op de memorie van antwoord – argumenten en voorbeelden aanhalen die moeten aantonen dat er bijkomende beperkingen worden opgelegd aan niet-geclassificeerde documenten, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen geenszins aantonen dat zij dit niet konden doen bij het indienen van hun verzoekschrift. Voor het eerst ingeroepen in hun memorie van wederantwoord zijn deze argumenten en voorbeelden laattijdig en dienvolgens onontvankelijk. Dat de verwerende partij dan toch nog op basis van veronderstellingen een antwoord ten gronde op het middel heeft geboden, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat zij dit heeft moeten doen op grond van veronderstellingen en dat de pas in de memorie van wederantwoord aangevoerde voorbeelden en argumenten aan de tegenspraak van de verwerende partij in haar memorie van antwoord zijn onttrokken.

10. Uit wat voorafgaat volgt dat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie gegrond is.

Bijgevolg moet worden besloten dat het voorliggende beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk is ingesteld.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 20 euro, elk voor de helft.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren