

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 223. 116 van 5 april 2013
in de zaak A. 207.485/IX-7907**

In zake : Lotte BRUYNINCKX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Jackers
 kantoor houdend te 3300 Tienen
 Goossensvest 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Landsverdediging

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 27 december 2012, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de volgende vijf beslissingen van het ministerie van Landsverdediging:

“1. Basisnota d.d. 5.01.2012 ondertekend door Lt. Kol André FONTAINE, lid van het ministerie van landsverdediging, waarbij het nieuwe loopbaanpad van de militaire artsen wordt uiteengezet, en waarbij de kandidaten van het 88e promotie Med, waaronder Lotte Bruyninckx, enkel de keuze hebben om ofwel te specialiseren in de acute geneeskunde (geen beperking van het aantal plaatsen) ofwel in de anesthesie, heilkunde of inwendige geneeskunde. Voor de drie laatste specialisaties (beperkt aantal plaatsen) wordt een selectie-interview vooropgesteld;

2. Beslissing d.d. 2.05.2012 ondertekend door Gen Kol Philippe HINNEKENS, lid van het ministerie van landsverdediging, waarbij de beslissing van het selectiecomité voor de vorming geneesheer, specialisatie heilkunde (oriëntatie traumatologie) academiejaar 2011-2012, wordt meegedeeld aan de dienst HRB-VR/Med; deze beslissing werd gevoegd bij de e-mail van Med Kol HINNEKENS aan Lotte Bruyninckx d.d. 8.05.2012;

3. Beslissing d.d. 5.06.2012 van de dienst HRB-VR/Med, ondertekend door Geert ROTTHY, Maj. SBH-Maj. BEM, HRB-VR/Med, ter kennisgeving

ondertekend door Lotte Bruyninckx op 6.07.2012, waarbij Lotte Bruyninckx niet werd weerhouden om de specialisatie heelkunde te volgen, en werd aangeduid om specialisatie acute geneeskunde te volgen vanaf academiejaar 2013-2014;

4. beslissing genomen door het ministerie van landsverdediging, dienst HRB-VR/Med (= human resources beheer, vakrichting, ondersectie medisch), ondertekend door de heer Geert ROTTHY, Maj. SBH-Maj. BEM, HRB-VR/Med d.d. 05.06.2012, waarbij Med OLT [N.R. (...)] werd weerhouden om de specialisatie heelkunde te volgen;

5. beslissing genomen door het ministerie van landsverdediging, dienst HRB-VR/Med (= human resources beheer, vakrichting, ondersectie medisch), ondertekend door de heer Geert ROTTHY, Maj. SBH-Maj. BEM, HRB-VR/Med d.d. 12.09.2012, ter kennisgeving ondertekend door Lotte Bruyninckx op 31.10.2012, bevattende een negatief antwoord op het verweerschrift van Lotte Bruyninckx, en waarin de voorgaande beslissing werd gehandhaafd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 maart 2013.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rina Henderix, die loco advocaat Patrick Jackers verschijnt voor de verzoekster, en kapitein-commandant Valéry De Saedeleer, 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 verzoekster volgt als kandidaat-beroepsofficier via het leger de opleiding geneeskunde aan de KULeuven. Ze behoort tot de 88^e promotie geneesheer.

3.2. Op 5 januari 2012 vaardigt de chef van de Sectie Vakrichtingen van de Algemene Directie Human Resources (DGHR) een nota uit met als onderwerp “complementaire vorming artsen–specialisatie”. In synthese stelt deze nota een aantal plaatsen open voor de specialisatie van artsen. Voor de leerlingen van de 88^e promotie geneesheer worden de volgende plaatsen opengesteld:

- specialist in de acute geneeskunde: geen beperkingen
- specialist in de anesthesie-reanimatie: 1
- specialist in de inwendige geneeskunde (oriëntatie internist-infectioloog): 1
- specialist in de heelkunde (oriëntatie traumatologie): 1.

Deze nota bepaalt ook de wijze van inschrijving en de selectieprocedure. Hieruit blijkt dat enkel de leerlingen die zich kandidaat stellen voor een van de andere specialisaties dan specialist in de acute geneeskunde, worden uitgenodigd door “COMOPSMED- B AMO” voor een selectie-interview. Op basis van de resultaten van de selectie-interviews zal “COMOPSMED- B AMO” een aanbevelingsnota bezorgen aan “HRB-VR/Med”. De kandidaten zullen door “HRB-VR/Med” op de hoogte gebracht worden van de genomen beslissing.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.3. Op 22 februari 2012 stelt verzoekster zich kandidaat voor de specialisatie heelkunde, oriëntatie traumatologie.

Ook een andere kandidaat-beroepsofficier van dezelfde 88^e promotie, met name onderluitenant [N.R.], stelt zich op 21 februari 2012 kandidaat voor dezelfde (enige) plaats van specialisatie heelkunde.

Beiden nemen op 23 april 2012 deel aan een selectieprocedure binnen het leger.

3.4. Op 2 mei 2012 deelt de voorzitter van de selectiecommissie (COMOPSMED) bij nota aan de bevoegde dienst “HRB-VR/Med” mee dat “op basis van de resultaten van het selectie-interview” wordt voorgesteld onderluitenant [N.R.] te laten starten in de specialisatie heelkunde (oriëntatie traumatologie), dat de verzoekster niet weerhouden werd en dat zij “het standaard traject acute geneeskunde” zal volgen.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

Deze nota wordt per e-mail van 8 mei 2012 ter gebracht kennis van verzoekster.

3.5. Op 5 juni 2012 beslist de chef van de vakrichting Medical Resources van DGHR over verzoeksters aanvraag. Hij stelt dat de verzoekster “niet (werd) weerhouden om de specialisatie heelkunde (trauma) te volgen”. De verzoekster wordt “aangeduid om specialisatie acute geneeskunde te volgen vanaf academiejaar ’13-14”.

Dit is de derde bestreden beslissing.

De verzoekster neemt hiervan kennis op 6 juli 2012.

3.6. Op 5 juni 2012 verleent de chef van de vakrichting Medical Resources van DGHR aan onderluitenant [N.R.] de toelating de specialisatie heelkunde-traumatologie te starten vanaf academiejaar 2013-14.

Dit is de vierde bestreden beslissing.

3.7. Op 19 juli 2012 dient de verzoekster een verweerschrift in tegen de voornoemde, als derde bestreden beslissing van 5 juni 2012 (zie supra, pt. 3.5). In dit verweerschrift ontwikkelt de verzoekster een aantal argumenten tegen de

derde bestreden beslissing. Tevens vraagt ze in fine ook een bijkomende specialisatieplaats “heelkunde/traumatologie” te openen voor de promotie van 2013 – 88° Med.

Op 11 september 2012 antwoordt de chef van de vakrichting Medical Resources van DGHR het volgende op dit verweerschrift:

“Plaatsen werden opgesteld i.f.v. behoeften van de Org(anisatie). Behoeftes aan acutisten is groot gezien Sp [steun] aan Ops [operaties]. De selectie gebeurde op basis van een commissie”.

Dit is de vijfde bestreden beslissing.

De verzoekster neemt hiervan kennis op 31 oktober 2012.

3.8. Op 22 november 2012 dient verzoekster een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid in van de derde, vierde en vijfde bestreden beslissing. Dit verzoek wordt verworpen bij arrest nr. 221.576 van 29 november 2012 omdat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid niet is voldaan. Bij arrest nr. 222.550 van 19 februari 2013 stelt de Raad van State de afstand van het geding vast.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist in hoofdorde de ontvankelijkheid van het beroep tegen de eerste, de vierde en de vijfde bestreden beslissing. Uit de niet-ontvankelijkheid van deze beslissingen volgt volgens de verwerende partij dat ook het beroep tegen de overige bestreden beslissingen niet ontvankelijk is wegens een gemis aan belang. Staat immers vast dat het beroep tegen de eerste, vierde en vijfde beslissing niet-ontvankelijk is, dan kan volgens de verwerende partij de verzoekster onmogelijk nog de gewenste genoegdoening verkrijgen, namelijk toegelaten te worden tot de specialiteit heelkunde. Dit kan ze immers op twee

manieren bereiken: ofwel via toewijzing van de enige opengestelde plaats aan haar in plaats van aan onderluitenant [N.R.] (na de vernietiging van de vierde bestreden beslissing), ofwel via de openstelling van een bijkomende plaats die dan aan haar zou toegewezen worden (na vernietiging van de eerste of de vijfde bestreden beslissing).

Vervolgens ontwikkelt de verwerende partij de volgende excepties ten aanzien van de eerste, de vierde en de vijfde bestreden beslissing:

1° Wat de eerste bestreden beslissing betreft, is het beroep tegen deze beslissing in elk geval laattijdig. In januari 2012 had verzoekster al kennis van deze beslissing wat inzonderheid blijkt uit het verzoekschrift zelf en uit haar kandidaatstelling van 22 februari 2012 waarin ze zelf verwijst naar die nota. Indien verzoekster zich zou willen beroepen op de theorie van de complexe rechtshandeling, is het eindpunt van de procedure de derde bestreden beslissing van 5 juni 2012 en niet de vijfde bestreden beslissing van 11 september 2012. Deze laatste beslissing, die er kwam nadat de verzoekster op 19 juli 2012 een willig beroep instelde, legt immers enkel uit waarom in de eerste bestreden beslissing van 5 januari 2012 geopteerd werd voor een beperkt aantal plaatsen in bepaalde specialiteiten en een onbeperkt aantal plaatsen in de specialisatie acute geneeskunde. Deze als vijfde bestreden beslissing van 11 september 2012 is met andere woorden louter bevestigend ten aanzien van de als derde bestreden beslissing van 5 juni 2012. Aangezien het beroep tegen deze laatstgenoemde beslissing laattijdig is, is ook het beroep tegen de eerste bestreden beslissing laattijdig ook als die zou deel uitmaken van een complexe rechtshandeling.

2° De als vierde bestreden beslissing van 5 juni 2012 waarbij [N.R.] werd aangewezen voor de specialisatie heelkunde vanaf het academiejaar 2013-2014 is geen beslissing die ter kennis moet worden gebracht, zodat de beroepstermijn is aangevangen bij de feitelijke kennisneming ervan. Op 6 juli 2012 wist verzoekster dat onderluitenant [N.R.] de plaats had gekregen die zijzelf beoogde. Het beroep tegen deze beslissing is laattijdig.

3° De als vijfde bestreden beslissing van 11 september 2012 is een beslissing na een willig beroep van de verzoekster. Met de twee eerste zinnen wordt een

inlichting verschaft bij de eerste bestreden beslissing van 5 januari 2012 en de derde zin is de uiting van een niet aanvechtbare louter bevestigende beslissing. Uit geen enkel document of gegeven blijkt dat deze beslissing er zou zijn gekomen na een onderzoek van de argumenten vermeld in het verzoekschrift van verzoekster.

In ondergeschikte orde voert de verwerende partij ook de volgende excepties aan wat de tweede en derde bestreden beslissingen betreft:

1° de tweede bestreden beslissing is een niet-bindend voorstel gericht aan de chef van de vakrichting Medical Resources van DGHR, zoals dat ook is aangegeven in de eerste bestreden beslissing van 5 januari 2012. Een dergelijk niet-bindend voorstel is niet ontvankelijk. Bovendien is het beroep tegen dit voorstel laattijdig. De verzoekster kreeg er kennis van op 8 mei 2012, zodat zelfs rekening houdend met het gegeven dat bij de kennisgeving ervan, de beroepsmogelijkheden niet werden opgegeven, het voorliggende beroep laattijdig is. Ook een beroep op de theorie van de complexe rechtshandeling brengt geen baat, want het eindpunt van de procedure is de als derde bestreden beslissing van 5 juni 2012. En het beroep tegen die beslissing is laattijdig zodat ook het beroep tegen de tweede bestreden beslissing hoe dan ook eveneens laattijdig is.

2° De derde bestreden beslissing van 5 juni 2012 werd aan de verzoekster ter kennis gebracht op 6 juli 2012. Hoewel bij de kennisgeving de beroepsmogelijkheden niet werden vermeld, is het beroep laattijdig.

5. De verzoekster anticipeerde in het verzoekschrift. Ze stelt dat alle bestreden beslissingen haar rechtstoestand beïnvloeden, hetgeen ze per bestreden beslissing detailleert. De eerste bestreden beslissing wijzigt haar rechtstoestand omdat ze niet meer de vrije keuze heeft om al dan niet te specialiseren noch om de specialisatie te kiezen. Inzake de tweede bestreden beslissing is, hoewel die slechts een “advies” zou zijn, nadien duidelijk geworden dat dit advies ook de definitieve beslissing zou zijn. De derde en vierde bestreden beslissingen zijn complementair. Vermits er slechts één plaats in de specialisatie

heelkunde werd opengesteld en er twee kandidaten zijn, krijgt een die plaats en de andere niet. Beide beslissingen zijn de formele weergave van de tweede bestreden beslissing, zijn samen getroffen en kunnen niet los van elkaar gekoppeld worden. Beide wijzigen derhalve de rechtstoestand van de verzoekster. Ook het onderdeel van deze derde beslissing waarbij de verzoekster verplicht wordt de specialisatie ‘acute geneeskunde’ te volgen, beïnvloedt haar rechtstoestand. De vijfde bestreden beslissing die naar het inzicht van de verzoekster de beslissingen van 5 juni 2012 bevestigt, beïnvloedt eveneens de rechtstoestand van de verzoekster, alsook omdat ze – minstens impliciet – inhoudt dat er geen tweede plaats wordt opengesteld voor de specialisatie heelkunde.

De verzoekster besluit dat, in de mate dat deze beslissingen allen haar rechtstoestand beïnvloeden, ze aan haar ter kennis moesten worden gebracht, waarbij deze kennisgeving moet voldoen aan het bepaalde in artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In casu is dit niet gebeurd, zodat de termijn voor het beroep nog niet is begonnen lopen en bijgevolg het beroep nog open staat. Verder stelt de verzoekster dat ze een belang heeft bij de vordering daar de bestreden beslissingen haar de droom ontnemen om de specialisatie heelkunde te volgen. Ze hebben tevens tot gevolg dat ze zich gedwongen ziet de specialisatie acute geneeskunde te volgen, zijnde een specialisatie waarin ze niet geïnteresseerd is en die ze bijgevolg tegen haar zin dient te volgen.

Beoordeling

6. De eerste bestreden beslissing stelt het aantal plaatsen open voor medische specialisatie in functie van de behoeften binnen Defensie. De verzoekster verklaart zelf in haar verzoekschrift dat ze “in januari 2012” deze nota ontving. Met de verwerende partij kan bovendien worden aangenomen dat ze er ten laatste kennis van had op 22 februari 2012 aangezien ze er zelf naar verwijst in haar kandidaatstelling. Het thans ingestelde beroep tegen deze beslissing is derhalve laattijdig.

Aangenomen dat de eerste bestreden beslissing verschijnt als een voorbeslissing in een complexe administratieve verrichting waarvan eindbeslissingen – hier de derde en vierde bestreden beslissingen - de laatste schakels zijn van een hele keten van voorbereidende bestuurshandelingen, zodat de verzoekster ook mag wachten op de eindbeslissing(en) om dan tegen die beroep in te stellen; blijkt uit hetgeen hierna volgt, dat het beroep gericht tegen de derde en vierde bestreden beslissingen niet ontvankelijk is. In een dergelijk geval kan de onwettigheid van de eerste bestreden beslissing evenmin nog worden opgeworpen.

7. De tweede bestreden beslissing betreft de mededeling van de voorzitter van de selectiecommissie aan de bevoegde dienst “HRB-VR/Med” dat “op basis van de resultaten van het selectie-interview” wordt voorgesteld [N.R.] te laten starten in de specialisatie heilkunde (oriëntatie traumatologie), dat de verzoekster niet weerhouden werd en dat zij “het standaard traject acute geneeskunde” zal volgen. Dit stemt overeen met de procedure vastgelegd in de eerste bestreden beslissing en luidens de welke “COMOPSMED-B AMO” – die volgens de verwerende partij de voorzitter van de selectiecommissie is – op basis van de resultaten van de selectie-interviews een aanbevelingsnota bezorgt aan HRB-VR/Med. Met de verwerende partij kan worden aangenomen dat de tweede bestreden beslissing zich derhalve aandient als een niet bindend voorstel gericht tot de beslissende overheid. Dit is geen aanvechtbare rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zodat het beroep gericht tegen deze beslissing niet ontvankelijk is. Het argument van de verzoekster dat dit advies “definitief” is en de beslissingen van 5 juni 2012 de “formele” weergave zijn van de bewuste beslissing van het selectiecomité weerlegt dit niet daar dit geen afbreuk doet aan het gegeven dat de tweede bestreden beslissing zich aandient als een in rechte niet bindend voorstel.

8. De derde bestreden beslissing betreft de weigering van de aanvraag van de verzoekster om de specialisatie heilkunde te volgen en de aanwijzing van de verzoekster om de specialisatie acute geneeskunde te volgen vanaf academiejaar 2013-14. De verzoekster stelt zelf dat deze beslissing niet kan worden losgekoppeld van de vierde bestreden beslissing.

Zoals hierna wordt vastgesteld, is de vordering gericht tegen de derde bestreden beslissing, waarbij [N.R.] toegelaten wordt voor de enige openstaande plaats die de verzoekster zelf ook ambieerde, met name tot de specialisatie heelkunde, niet ontvankelijk wegens laattijdigheid. Deze beslissing is aldus definitief.

Uit het voorgaande volgt dat een eventuele schorsing van de tenuitvoerlegging van de derde bestreden beslissing waarbij verzoekster niet wordt toegelaten tot de door haar geambieerde specialiteit, aan de verzoekster geen enkel voordeel oplevert, aangezien er slechts één plaats voor die specialiteit werd open verklaard en dat deze plaats op definitieve en onaantastbare wijze is opgenomen door een derde. Het argument van de verzoekster dat ze door (een onderdeel van) deze bestreden beslissing verplicht wordt de (door haar niet gewenste) specialisatie acute geneeskunde te volgen, verleent haar evenmin een belang bij het beroep gericht tegen deze derde bestreden beslissing. Dit vloeit hoe dan ook rechtstreeks voort uit de toepassing van de eerste bestreden beslissing eenmaal vaststaat dat de verzoekster niet de toelating heeft de door haar geambieerde specialisatie te volgen. Een eventuele vernietiging van dit onderdeel biedt de verzoekster evenmin een voordeel. De verzoekster beschikt aldus niet over het rechtens vereiste belang bij het beroep gericht tegen de derde bestreden beslissing.

9. De vierde bestreden beslissing van 5 juni 2012 betreft de toelating van onderluitenant [N.R.] tot de specialisatie heelkunde. De Raad van State valt de in het arrest nr. 221.576 van 29 november 2012 gedane vaststelling bij dat deze beslissing de rechtstoestand van de verzoekster niet wijzigt en haar derhalve niet moest betekend worden, zodat de beroepstermijn aangevangen is bij de feitelijke kennisneming. Het enkele argument, in de visie van de verzoekster, dat deze beslissing niet kan worden losgekoppeld van de als vierde bestreden beslissing, noopt niet tot een andere conclusie. Het complementair karakter met de vierde bestreden beslissing maakt niet dat, zoals verzoekster betoogt, deze beslissing ook de rechtstoestand van de verzoekster bepaalt of wijzigt derwijze dat ze moet worden betekend opdat de beroepstermijn ervoor zou ingaan. Het bestuur is immers op het eerste gezicht weliswaar verplicht aan de kandidaten individueel

ter kennis te brengen wat het resultaat van de selectieprocedure is geweest, doch in deze stand van het geding volstaat het te stellen dat die verplichting beperkt is tot het resultaat van de selectieprocedure wat die kandidaten zelf betreft. Alleen een uitspraak -expliciet te dezen door middel van de als derde bestreden beslissing- over het gevolg dat aan verzoeksters eigen kandidaatstelling is gegeven, is immers van die aard om haar juridische situatie te wijzigen of om zo'n wijziging te beletten. De termijn waarbinnen de verzoekster ontvankelijk een beroep kon instellen tegen de beslissing om [N.R.] toe te laten tot de door verzoekster ook geambieerde specialisatie, begon derhalve in principe te lopen vanaf haar kennis ervan.

In het voornoemde arrest kwam de Raad van State tot de conclusie dat “de stukken die thans voorliggen (erop) wijzen (...) dat de verzoekster kort na de beslissing van de selectiecommissie wist dat [N.R.] haar voorging in de selectie voor de enige openstaande plaats, zodat de verzoekster op 6 juli 2012 in alle duidelijkheid wist dat [N.R.] aangesteld was voor de plaats die zijzelf ambieerde”. Deze vaststelling wordt niet tegengesproken door de verzoekster in het verzoekschrift, noch zijn er op grond van de thans overgelegde stukken redenen om deze vaststelling te nuanceren en niet bij te vallen. Het thans ingediende beroep tegen de als vierde bestreden beslissing is derhalve laattijdig.

10. De vijfde bestreden beslissing van 11 september 2012 is een antwoord op het willig beroep dat de verzoekster met haar verweerschrift op 19 juli 2012 indiende. Dit deed voor de verwerende partij geen verplichting ontstaan om haar beslissing(en) van 5 juni 2012 te heroverwegen noch om in te gaan op het in het verweerschrift geformuleerde verzoek tot het openstellen van een bijkomende plaats voor de specialisatie heelkunde. In de vijfde bestreden beslissing beperkt de verwerende partij zich tot een verduidelijking van de criteria op grond waarvan de plaatsen werden open verklaard, alsook dat de selectie is geschied op basis van een commissie. Deze akte is derhalve niets anders dan de uiting van de verwerende partij dat zij van haar facultatieve bevoegdheid om terug te komen op de eerste, derde en vierde bestreden beslissing geen gebruik wenst te maken. Dit vormt geen beslissing die met een annulatieberoep bestreden kan worden.

11. De door de verwerende partij opgeworpen -maar desnoods ook ambtshalve op te werpen- excepties vertonen een dergelijke graad van ernst, dat ze reeds in de huidige stand van de procedure opgeworpen moeten worden.

De vordering is niet ontvankelijk.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 april 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door

Vera Wauters, griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Debersaques