

Rolnummer 996
Arrest nr. 33/97 van 29 mei 1997

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 123 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, dat artikel 211 vervangt in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, ingesteld door de v.z.w. Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, H. Coremans en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 oktober 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 oktober 1996, hebben de v.z.w. Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers, met maatschappelijke zetel te 1050 Brussel, Boondaalsesteenweg 6, J. de Toeuf, chirurg, wonende te 1640 Sint-Genesius-Rode, Toeristenlaan 7, R. Lemye, huisarts, wonende te 6180 Courcelles, rue de Trazegnies 126, en A. Malfliet, huisarts, wonende te 1653 Dworp, Molenveld 26, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 123 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 april 1996), dat artikel 211 vervangt in de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zoals gewijzigd bij de wet van 20 december 1995.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 30 oktober 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennis gegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 18 november 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 november 1996.

Bij beschikking van 16 december 1996 heeft de voorzitter in functie de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen, op verzoek van de Ministerraad van 13 december 1996.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad bij op 18 december 1996 ter post aangetekende brief.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 15 januari 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 28 januari 1997 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 27 februari 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 16 april 1997 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 6 mei 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 17 april 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 6 mei 1997 :

- zijn verschenen :

. Mr. E. Thiry, advocaat bij de balie te Brussel, Mr. D. Renders, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. M. Vanden Dorpe, advocaat bij de balie te Luik, en Mr. B. Cambier, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. M. Mahieu *loco* Mr. J.-L. Fagnart, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. François en H. Coremans verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

Artikel 123 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen vervangt artikel 211 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

De vroegere bepaling luidde als volgt :

« Art. 211. § 1. Om als representatief te worden erkend, moeten de beroepsorganisaties van het geneesherenkorps voldoen aan de volgende voorwaarden :

1° de verdediging van de beroepsbelangen van tegelijk de geneesheren-specialisten en de algemeen geneeskundigen tot hoofddoel hebben;

2° een aantal leden tellen dat een door de Koning te bepalen percentage bereikt van het aantal geneesheren gerepertorieerd door het Instituut;

3° zich statutair richten tot de geneesheren van ten minste twee gewesten bedoeld in artikel 3 van de Grondwet.

§ 2. De verdeling van de mandaten tussen de beroepsorganisaties van het geneesherenkorps die krachtens dit artikel als representatief worden erkend, gebeurt volgens de getalsterkte van iedere organisatie; deze getalsterkte wordt vastgesteld door middel van een ledentelling waarvan de modaliteiten door de Koning worden bepaald. De personen die deelnemen aan deze telling mogen aan niemand de identiteit onthullen van de leden van de beroepsorganisaties op straffe van de sancties voorzien bij artikel 458 van het Strafwetboek. »

De nieuwe bepaling, waartegen het beroep is gericht, luidt als volgt :

« Art. 211. § 1. Overeenkomstig de door de Koning vastgestelde modaliteiten organiseert het Instituut om de vier jaar verkiezingen op basis van welke de vertegenwoordiging van de representatieve beroepsorganisaties van de geneesheren wordt geregeld in de door de Koning aangeduide organen van het Instituut.

De verkiezingen zijn geheim en geschieden volgens het kiessysteem van evenredige vertegenwoordiging. De eerste verkiezingen hebben plaats op uiterlijk 30 juni 1997.

De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties van de geneesheren moeten voldoen om als representatief erkend te worden. Daarenboven

bepaalt Hij voor elk orgaan de verhouding van de algemeen geneeskundigen en de geneesheren-specialisten, inzonderheid rekening houdende met de opdracht van dat orgaan.

§ 2. De Koning bepaalt de data waarop uiterlijk een kiessysteem zoals dat waarin is voorzien voor de beroepsorganisaties van de geneesheren en waarvan Hij de modaliteiten vaststelt, wordt verruimd tot de beroepsorganisaties van tandartsen als ook de in artikel 26 bedoelde organisaties van beroepen of inrichtingen. »

IV. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1.1. De eerste verzoekende partij is een vereniging zonder winstoogmerk waarvan het maatschappelijk doel bestaat in de vertegenwoordiging, de bescherming en de verdediging van de beroepsbelangen van de geneesheren en waarvan de situatie door de aangevochten bepaling rechtstreeks en ongunstig kan worden geraakt : de verzoekende partij is immers een beroepsorganisatie die thans wordt beschouwd als representatief en vertegenwoordigd is in de verschillende organen van het RIZIV, en die vertegenwoordiging zou met name kunnen worden beperkt of zelfs tenietgedaan door de bij de aangevochten bepaling ingevoerde regeling.

Haar maatschappelijk doel wordt sedert 1971 nagestreefd en, onder meer, het Arbitragehof heeft haar ontvankelijk verklaard om in rechte te treden tot bescherming en verdediging van de beroepsbelangen van de geneesheren (arrest nr. 89/94; in dezelfde zin, arresten nrs. 24/92, 69/92, 78/92 en 28/93).

A.1.1.2. De tweede en de derde verzoekende partij zijn Belgische geneesheren die hun beroepsactiviteit in België uitoefenen en wier situatie door de aangevochten bepaling rechtstreeks zou kunnen worden geraakt, vermits de bij de aangevochten bepaling georganiseerde verkiezingen tot doel hebben hun vertegenwoordigers in de organen van het RIZIV te bepalen en zij bij het lezen van die bepaling zelfs niet weten of zij kandidaat en/of kiezer zullen kunnen zijn.

A.1.2. Het verzoekschrift is binnen de bij de wet voorgeschreven termijn ingediend.

Ten aanzien van het eerste middel

A.1.3. Om de vertegenwoordiging van de representatieve beroepsorganisaties van de geneesheren en van andere beroepen uit de gezondheidssector in de organen van het RIZIV te verzekeren, vervangt de aangevochten bepaling het systeem van aanwijzing door de Koning door het systeem van verkiezingen, terwijl dit laatste nooit is toegepast in de collectieve arbeidsbetrekkingen - teneinde het risico van opbod te vermijden en voorrang te geven aan een meer consensueel systeem - en terwijl geen enkel van die systemen wettiger lijkt dan het andere en de Grondwet zowel de wettigheid van verkozen overheden als die van benoemde overheden erkent.

A.1.4. Ongeacht het feit of het systeem van verkiezingen al dan niet de voorkeur geniet, creëert de aangevochten wet een discriminatie door die regeling enkel op te leggen aan de beroepsorganisaties van de medische en paramedische beroepen, terwijl de vertegenwoordigers van de ziekenfondsorganisaties nog steeds door de Koning worden aangewezen.

A.1.5. Zowel in het kader van de collectieve arbeidsbetrekkingen als in de organen van het RIZIV genoot het systeem van de aanwijzing de voorkeur boven dat van de verkiezing: de leden van de werkgeversafvaardiging en van de werknemersafvaardiging in de Nationale Arbeidsraad worden door de Koning benoemd; de voorzitter en de vice-voorzitter van de paritaire comités en subcomités worden door de Koning benoemd, de vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en van de werknemersorganisaties worden door de minister benoemd; de leden van het algemeen beheerscomité en van de algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging van het RIZIV worden allen door de Koning benoemd. Mocht men thans van oordeel zijn dat het systeem van aanwijzing, dat sedert meer dan 50 jaar zijn diensten heeft bewezen, moet worden opgeheven, dan zou het kiessysteem moeten worden uitgebreid tot alle organen en, op zijn minst, tot alle leden van de commissies die in het RIZIV zitting hebben. Hoe kan men objectief verantwoorden dat enkel de vertegenwoordigers van sommige gezondheidswerkers moeten worden verkozen en niet degenen die tegenover hen zitting hebben ?

Ten aanzien van het tweede middel

A.1.6. Gesteld dat de bestreden bepaling geen enkele discriminatie in het leven roept door het principe van de verkiezing in werking te stellen, dan staat zij niettemin toe verkiezingsstelsels in te voeren die niet identiek hoeven te zijn maar die, integendeel, verschillend kunnen zijn naargelang het gaat om geneesheren of om beoefenaars van andere beroepen uit de gezondheidssector (tandartsen, paramedici, verplegers, personeel van rusthuizen, enz.).

De karige informatie die de tekst bevat wat de geneesheren betreft (de verkiezingen dienen uiterlijk op 30 juni 1997 plaats te hebben en het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging en dat van het kiesgeheim dienen in acht te worden genomen) ontbreekt volkomen wat de andere beroepen betreft, met als enig voorbehoud dat de regeling die op de laatstgenoemden zal worden toegepast « zal gelijken » op de regeling die voor de eerstgenoemden geldt. Nu verantwoordt echter geen enkel objectief criterium dat in redelijk verband staat met de doelstellingen die wettig kunnen worden nagestreefd, dat de wetgever, wat de geneesheren betreft, voorziet in modaliteiten waarin hij niet voorziet ten aanzien van de andere medische hulpverleners, terwijl het gaat om het bepalen van de vertegenwoordiging van de enen en de anderen in dezelfde organen, en, hoe dan ook, in hetzelfde Instituut.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt niet om welke redenen de wetgever een verschillend lot heeft toebedeeld aan de talrijke verkiezingssystemen die hij invoert; zijn wil bestaat erin om niet voor alle beroepen die hij opsomt vergelijkbare verkiezingen te organiseren en zelfs voor sommige ervan er helemaal geen te organiseren.

Ten aanzien van het derde middel

A.1.7. Gesteld dat artikel 123 van de bestreden wet geen discriminatie in het leven roept tussen de verkiezingssystemen die het invoert voor de verschillende medische en paramedische beroepen die het beoogt, niettemin machtigt het de Koning, met schending van de artikelen 10, 11, 33, 36, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 105 en 108 van de Grondwet, om:

1° de organen van het RIZIV vast te stellen waarin een verkiezing plaats zal hebben om de vertegenwoordiging van de representatieve beroepsorganisaties van de geneesheren te regelen (artikel 211, § 1, eerste lid, *in fine*);

2° bij een in Ministerraad overlegd besluit de voorwaarden te bepalen waaraan de beroepsorganisaties van de geneesheren moeten voldoen om als representatief erkend te worden (artikel 211, § 1, derde lid, eerste zin);

3° voor elk orgaan waarin een verkiezing plaats zal hebben « de verhouding [te bepalen] van de algemeen geneeskundigen en de geneesheren-specialisten, inzonderheid rekening houdende met de opdracht van dat orgaan » (artikel 211, § 1, derde lid, laatste zin);

4° « de modaliteiten » vast te stellen van elk van die verkiezingen, namelijk onder meer de voorwaarden betreffende de kiesbevoegdheid en de verkiesbaarheid, het aantal te begeben zetels, het aantal ingestelde kieskringen, hun territoriale afbakening, alsmede verschillende praktische modaliteiten betreffende het verloop van de verkiezing (artikel 211, § 1, eerste lid, eerste zin).

Sommige van die machtigingen zijn, wat de uitoefening ervan betreft, onderworpen aan een overleg in de Ministerraad, andere niet, bij nog andere is niets vermeld, zonder dat voor die verschillen een verklaring wordt gegeven.

De machtigingen waarin is voorzien voor de tandartsen en de beoefenaars van andere paramedische beroepen gaan nog verder doordat zij betrekking hebben op de datum van de verkiezingen en doordat de wetgever zich ertoe beperkt te eisen dat het voor die categorieën voorgeschreven verkiezingsstelsel zou « gelijken » op dat van de geneesheren.

A.1.8. Het staat evenwel aan de wetgever, als orgaan dat de verschillende bestaande tendensen in een bepaalde gemeenschap vertegenwoordigt en een zekere stabiliteit waarborgt, om, met een minimum aan zorg en precisering, de beginselen en de elementaire voorwaarden te bepalen die aan de organisatie van een verkiezing ten grondslag moeten liggen; de rechtsleer en de rechtspraak van de Raad van State en van het Arbitragehof (arresten nrs. 33/92, 64/95, 81/95, 11/96, 23/96 en 30/96) bevestigen dat een machtiging niet onbeperkt kan worden gegeven, zelfs indien het gaat om een aangelegenheid die niet aan de wetgever is voorbehouden.

De bij de aangevochten bepaling gegeven machtiging schendt, door de omvang ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet; het ongrondwettig karakter ervan blijkt zowel uit het advies van de Raad van State over de in het geding zijnde bepaling in haar oude versie (de Raad van State had gesteld dat die bepaling een machtiging bevatte die betrekking had op loutere uitvoeringstaken en had geen enkele kritiek geuit) als uit het advies van de Raad van State over de nieuwe bepaling, die hier wordt aangevochten en waarop de Raad van State kritiek uit wegens het te uitgebreide karakter van de machtiging die zij bevat.

Die ongrondwettigheid blijkt nog uit andere wetteksten die aangelegenheden hebben geregeld die vergelijkbaar zijn met het onderwerp van de aangevochten bepaling : zo is in de wetten van 8 november 1993, 11 juli 1978 en 5 december 1968 de ledentelling als pertinent criterium in aanmerking genomen voor de representativiteit van, respectievelijk, de representatieve organisaties van de psychologen, de militairen en het geheel van de werknemers.

A.1.9. Door zich ertoe te verbinden het ontwerp van koninklijk uitvoeringsbesluit te bespreken met de leden van de Kamercommissie, heeft de minister de ongrondwettigheid van de aangevochten bepaling erkend en de aldus aangetoonde ongrondwettigheid zou de Koning in de gelegenheid kunnen stellen het resultaat van de stemming aanzienlijk te beïnvloeden, vermits Hij op elk ogenblik de verkiezingsregels zou kunnen wijzigen om het verwachte resultaat van de stemming te vermijden of te omzeilen teneinde de vertegenwoordiging te verkrijgen die niet door de kiezer maar wel door de Regering wordt gewenst.

Memorie van de Ministerraad

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.2.1. De ontvankelijkheid *ratione temporis* van het beroep wordt niet betwist; het probleem van het belang van de verzoekers om in rechte te treden wordt overgelaten aan de wijsheid van het Hof, gelet op zijn rechtspraak.

Ten gronde

Ten aanzien van de aangevochten bepaling

A.2.2. De regeling die van kracht was tot aan de wetwijziging waartegen het beroep is gericht en die met name was ontstaan uit een koninklijk besluit van 9 december 1977 (genomen ter uitvoering van de wetbepaling die door de aangevochten bepaling is vervangen), aangenomen nadat de Raad van State tot vijfmaal toe kennis diende te nemen van de problemen die het behandelt en vernietigingsarresten diende uit te spreken, stelde de representativiteit van de beroepsorganisaties van de geneesheren afhankelijk van de voorwaarde dat zij 10 pct. zouden tellen van de geneesheren die bij het RIZIV zijn geregistreerd en voorzag in de verdeling van de mandaten in de organen van het Instituut op grond van de getalsterkte die werd vastgesteld door een telling van elke organisatie.

De eerste verzoekende partij, de v.z.w. Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers, afgekort B.V.A.S., en de Konfederatie der Belgische Geneesheren (K.B.M.), waarvan vaststaat dat zij de voormelde 10 pct. hebben bereikt, bezitten alle mandaten in het Instituut, maar aangezien de juiste telling van de leden nooit heeft plaatsgehad, onder meer wegens de weigering van de vroegere leiders van de B.V.A.S., is de verdeling van de mandaten, die nochtans om de zes jaar hernieuwbaar zijn, altijd het resultaat geweest, en is dit nog steeds, van een afspraak tussen de twee privé-verenigingen. Aldus zijn, van de elf zetels in de Nationale Commissie geneesheren-ziekenfondsen, acht voorbehouden aan de B.V.A.S. en drie aan de K.B.M.

A.2.3. In de parlementaire voorbereiding van de aangevochten bepaling wordt vastgesteld dat de in 1977 voorgeschreven procedure voor de telling in die periode werd opgestart, maar nooit tot een goed einde is gebracht en nooit afdoende is gebleken. Aangezien het probleem van de representativiteit onlangs opnieuw tot spanningen aanleiding heeft gegeven, heeft de wetgever gewenst dat verkiezingen zouden worden georganiseerd, teneinde een zo democratisch mogelijke vertegenwoordiging te verzekeren van alle geledingen van de medische wereld, met inbegrip van algemeen geneeskundigen en geneesheren-specialisten, door het organiseren van verkiezingen waaraan alle geneesheren die een praktijk hebben zonder enige bijkomende voorwaarde zullen kunnen deelnemen.

Ten aanzien van het eerste middel

A.2.4. De vraag of de representativiteit van de beroepsorganisaties moet worden geregeld door een verkiezing of door een mechanisme van aanwijzing, behoort bij uitsluiting tot de beoordelingsbevoegdheid, ten aanzien van de opportuniteit, van de wetgever. Kan een systeem van verkiezingen weliswaar tot een soort concurrentie tussen de organisaties leiden - dat is het geval bij elke verkiezing -, toch is het moeilijk te begrijpen dat men de wettigheid ervan betwist, vermits het de meest betrouwbare vertegenwoordiging mogelijk maakt van de verschillende representatieve beroepsorganisaties van de geneesheren, alsmede variaties in die vertegenwoordiging naar gelang van de wisselende verkiezingsuitslagen. Er worden trouwens ook verkiezingen overwogen voor de toekenning van de mandaten van voorzitter van de rechtbanken van eerste aanleg en van de hoven van beroep.

A.2.5. Het beroep op verkiezingen voor de representativiteit van de beroepsorganisaties van geneesheren is niet verplicht voor die van de andere beroepsorganisaties.

De aangevochten wet heeft immers met name tot doel een specifiek probleem op te lossen dat eigen is aan de geneesheren en de beroepsorganisaties waartoe zij zouden behoren, en dat een eigen behandeling verdiende in zoverre de vroegere wettelijke oplossingen, met inbegrip van die van 1977, niet ten uitvoer zijn geleid. Uit de

parlementaire voorbereiding blijkt ook dat de algemeen geneeskundigen zich niet voldoende vertegenwoordigd achten in de Commissie geneesheren-ziekenfondsen en dat slechts 15 pct. van de geneesheren aangesloten zou zijn, zodat de anderen zich door de bestaande organisaties niet vertegenwoordigd achten.

Bovendien zijn soortgelijke problemen van representativiteit niet opgeworpen door andere beroepsorganisaties zoals de ziekenfondsen. Overigens is de situatie van de ziekenfondsen en van de geneesheren in menig opzicht niet objectief vergelijkbaar (voorbeeld : groot verschil in het aantal aangeslotenen, min of meer ruime omvang van de vertegenwoordiging, enz.).

Ten aanzien van het tweede middel

A.2.6. Enkel het feit dat de wetgever eerst de verkiezingen van de representatieve organisaties van de geneesheren regelt en dat hij daarna aan de Koning de zorg toevertrouwt om later die van de tandartsen of andere paramedische beroepen te organiseren, is op zich niet discriminerend; er is geenszins sprake van het feit voor die categorieën geen verkiezingen te willen organiseren, doch een beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen die aan de wetgever toekomt : dat is wat het Hof heeft beslist ten aanzien van het toekennen van een specifieke termijn voor het onderwerpen van bepaalde categorieën van recipiënten of producten aan een milieubelasting, overwegende dat de wetgever niet alle problemen tegelijkertijd moet regelen.

A.2.7. Het onderscheid is geenszins willekeurig, want de problemen van representativiteit van de geneesheren verschillen van die van de tandartsen of paramedische beroepen, want de eerstgenoemden zijn, in tegenstelling met de in tweede instantie genoemden, historisch of op zich onderverdeeld in geneesheren-specialisten en algemeen geneeskundigen. Bovendien is het enkel ten aanzien van de representativiteit van de beroepsorganisaties van de geneesheren dat de wettelijke en verordenende normen nooit integraal konden worden toegepast.

Tot slot heeft dat verschil in behandeling enkel betrekking op de datum waarop het verkiezingsstelsel in werking zal treden; de wet bepaalt immers dat een regeling die vergelijkbaar is met die welke is ingesteld voor de beroepsorganisaties van de geneesheren, zal worden uitgebreid tot de andere betrokken beroepsorganisaties en, in voorkomend geval, zullen enkel de modaliteiten worden aangepast op grond van de specifieke aard van elke beroeps categorie.

Ten aanzien van het derde middel

A.2.8. In zoverre de Grondwet aan de wetgever niet de zorg voorbehoudt om een bepaalde aangelegenheid te regelen, is het middel onontvankelijk, aangezien het Hof niet bevoegd is om de rechtstreekse toetsing te verzekeren van de eventuele grondwettelijke regels die de bevoegdheden verdelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. In tegenstelling met de aangelegenheden die aan de orde zijn in de arresten die door de verzoekende partijen zijn geciteerd, is de werking van de organen van de sociale zekerheid door de Grondwet niet aan de wetgever voorbehouden.

A.2.9. Subsidiair moet worden opgemerkt dat de Raad van State weliswaar kritiek uit op de omvang van de aan de Koning toegekende machtiging, doch niet preciseert welke grondwettelijke bepalingen zouden zijn geschonden; nu heeft de wet zelf bepaald dat de verkiezingen om de vier jaar plaats zullen hebben, op grond van een stemming waarvan het geheim wordt gewaarborgd, en dat zij zullen worden georganiseerd volgens het systeem van de evenredige vertegenwoordiging; het beginsel van een evenredigheid tussen de algemeen geneeskundigen en de geneesheren-specialisten zal voor elk orgaan van het RIZIV in acht moeten worden genomen, inzonderheid rekening houdend met de opdracht van elk orgaan.

De nieuwe tekst is weliswaar minder strak dan de oude, doch het is zo dat de oude niet is toegepast en dat de uitvoerende macht voor het Parlement politiek verantwoordelijk zal zijn voor de uitvoeringsbesluiten : een gedelegeerde bevoegdheid is niet *ipso facto* onwettig of ongrondwettig zolang zij door het Parlement wordt gecontroleerd.

De door de verzoekende partijen gemaakte vergelijkingen met de regelingen die van toepassing zijn op de psychologen, de militairen of de vakbondsorganisaties van werknemers zijn niet pertinent in zoverre het gaat om verschillende situaties waarbij zich niet de specifieke problemen hebben voorgedaan die sedert bijna dertig jaar worden ondervonden bij het bepalen van de representatieve organisaties van de geneesheren.

Tot slot is de bewering dat het bestreden systeem tot doel zou hebben de Koning in staat te stellen het resultaat van de stemming aanzienlijk te beïnvloeden, aangezien Hij op elk ogenblik de verkiezingsregels zou kunnen wijzigen om het verwachte resultaat van de stemming te vermijden of te omzeilen teneinde de vertegenwoordiging te verkrijgen die niet door de kiezer maar wel door de Regering wordt gewenst, zeer teleurstellend; zij wordt verder niet gestaafd en verdient geen ander antwoord dan de vaststelling dat de eerste verzoekende partij er ongetwijfeld de voorkeur aan geeft een *status quo* te behouden die voortvloeit uit een systeem van aanwijzing dat niet ten volle ten uitvoer is gelegd zoals het had moeten gebeuren en dat aanleiding heeft gegeven tot kritiek waarmee de wetgever rekening heeft willen houden.

Memorie van antwoord van de v.z.w. Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers en van de geneesheren de Toeuf, Lemye en Malfliet

Ten aanzien van het eerste middel

A.3.1. In tegenstelling met wat de Ministerraad beweert, bevat het middel niet verschillende onderdelen. Ook is het systeem van verkiezingen niet het democratische beginsel bij uitstek, maar wel een democratisch beginsel. Bovendien is de verkiezing geen bevoorrechte wijze van vertegenwoordiging, maar een wijze van vertegenwoordiging. Staat het weliswaar aan de wetgever een wijze van vertegenwoordiging te verkiezen boven een andere, dan nog dient hij zulks te doen met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De wetgever heeft een meer democratische vertegenwoordiging in de organen van het RIZIV willen verzekeren; aangezien het systeem van de aanwijzing minstens even democratisch is als dat van de verkiezing, zijn de door de aangevochten wet aangewende middelen noch evenredig, noch adequaat; indien het minder democratisch is, zou het systeem van de verkiezing voor het geheel van de sociale wetgeving moeten gelden (wat thans niet het geval is), met inbegrip van de bepalingen betreffende de vertegenwoordiging van de andere beroepen uit de gezondheidssector die in de organen van het RIZIV zitting dienen te nemen.

A.3.2. De Ministerraad, die meent te kunnen stellen dat het zou gaan om het regelen van een bijzonder probleem dat te maken heeft met het feit dat de algemeen geneeskundigen zich onvoldoende vertegenwoordigd zouden achten en dat het percentage aangesloten geneesheren van 15 pct. tot gevolg zou hebben dat 85 pct. van de geneesheren worden uitgesloten, kan zich moeilijk beroepen op problemen die zich in het verleden hebben voorgedaan, terwijl de huidige problemen voortvloeien uit het aannemen van onwettige besluiten die door de Raad van State zijn gecensureerd en uit de ontstentenis van tenuitvoerlegging van de wet van 8 december 1977 door de Regering, met schending van artikel 108 van de Grondwet. Bovendien wijst de kritiek volgens welke de algemeen geneeskundigen niet voldoende zouden zijn vertegenwoordigd in de Commissie geneesheren-ziekenfondsen, op het gebrek aan kennis van de situatie, vermits zeven op elf geneesheren die er zitting hebben, algemeen geneeskundigen zijn. Het percentage van 15 pct. berust, bij gebrek aan telling, op geen enkele betrouwbare schatting en, gesteld dat het reëel is, zou het niet als laag kunnen worden beschouwd want het is zeker het hoogste onder de vrije beroepen en zelfs hoger dan in heel wat sectoren en ondernemingen.

A.3.3. Gesteld, tot slot, dat het niet artikel 123 van de bestreden wet is dat de voormelde discriminatie bevat, wat nochtans nog minder kan worden betwist wat de vertegenwoordiging van de andere partners in het RIZIV

betreft, toch zou in dat geval moeten worden vastgesteld dat dan het ontbreken van wetgeving zou moeten worden veroordeeld, zoals het Hof, in zijn arrest nr. 31/96 van 15 mei 1996, reeds heeft kunnen preciseren waar het ging om het ontbreken van de beroepen betreffende de administratieve handelingen van de wetgevende overheden.

Ten aanzien van het tweede middel

A.3.4. In tegenstelling met wat de Ministerraad beweert, bevat de parlementaire voorbereiding geen enkele verantwoording voor een verschil in behandeling tussen de geneesheren, enerzijds, en de andere beroepen uit de gezondheidssector, anderzijds, met betrekking tot de modaliteiten van de verkiezing die op elk van die categorieën van toepassing kan zijn; de Ministerraad hecht geen belang aan de problematiek van die andere beroepen. Derhalve :

- ofwel was er geen objectieve, redelijke en evenredige verantwoording om een systeem van verkiezingen op te leggen aan de andere beroepsorganisaties uit de gezondheidssector en, in dat geval, is de in het geding zijnde bepaling in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet;

- ofwel diende een verkiezingssysteem te worden opgelegd (maar dan op een identieke manier en gelijktijdig) aan de andere beroepsorganisaties van het paramedisch personeel om dezelfde redenen als die welke de toepassing van een dergelijk stelsel op de beroepsorganisaties van de geneesheren verantwoorden.

Zo niet is de aangevochten bepaling in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.3.5. Gesteld - *quod non* - dat er criteria voor het onderscheid voorhanden zijn, dan zouden ze noch objectief, noch redelijk, noch evenredig zijn :

- de specialisaties zijn niet eigen aan de geneesheren, aangezien de vooruitgang van de wetenschap alle gezondheidswerkers ertoe heeft aangezet zich te specialiseren;

- het feit dat het tellingsmechanisme niet goed zou hebben gewerkt voor de representatieve beroepsorganisaties van de geneesheren, is geen objectieve, redelijke en evenredige verantwoording, vermits die telling diende te gebeuren op initiatief van de openbare overheid die, omdat zij er niet de noodzakelijke energie heeft ingestoken, thans de keuze van een ander vertegenwoordigingsmechanisme zou kunnen verantwoorden. Bovendien heeft voor de andere beroepen uit de gezondheidssector nooit enige telling plaatsgehad, zodat de situatie daar nog erger is;

- wat het percentage aangeslotenen betreft (zie A.3.2), is de « zwakheid » ervan voor die andere beroepen nog meer uitgesproken.

A.3.6. Tot slot is het contradictorisch het probleem van de representativiteit van de geneesheren en de kinesitherapeuten op te lossen bij wege van bij de wet voorgeschreven verkiezingen, terwijl het probleem dat bestaat in de Commissie verplegers-ziekenfondsen, volgens het antwoord dat door de Minister van Volksgezondheid op een parlementaire vraag is gegeven, zal worden opgelost door een wijziging van het koninklijk besluit, wat bijgevolg de organisatie van verkiezingen uitsluit.

Ten aanzien van het derde middel

A.3.7. De verzoekende partijen vragen het Hof niet dat het de grondwettigheid van artikel 123 van de bestreden wet toetst aan grondwetsbepalingen waarvan het de inachtneming niet hoeft te verzekeren, doch dat het die bepalingen combineert met zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door te beslissen dat de adressaten van de aangevochten norm worden gediscrimineerd ten opzichte van de adressaten van de andere wetsbepalingen, aangezien zij niet dezelfde grondwettelijke waarborgen genieten als de anderen, met name het optreden van de wetgevende vergaderingen.

De verzoekende partijen hebben reeds aangetoond dat de in het geding zijnde machtiging te ruim is en dat zij door het Hof zal moeten worden veroordeeld zoals de Raad van State het heeft gedaan.

Het argument dat wordt gevonden in het in het geding brengen van de verantwoordelijkheid van de Regering door het Parlement is irrelevant, want de wet is het werk van de Koning, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, terwijl enkel de Kamer de verantwoordelijkheid van de Regering in het geding kan brengen; gesteld dat de verantwoordelijkheid van de Regering in het geding zou zijn, dan zou bovendien het koninklijk besluit dat genomen is op basis van die te ruime delegatie evenwel van kracht blijven. Men kan van een probleem van ongrondwettigheid van de wet geen probleem maken van wettigheid of opportuniteit van het koninklijk besluit dat de wet ten uitvoer legt, noch beweren dat het Hof nooit een bevoegdheidsdelegatie zou kunnen censureren op grond van het feit dat de volmachtgever steeds de gevolmachtigde zou kunnen censureren: het Hof heeft immers reeds vaak de gelegenheid gehad bevoegdheidsdelegaties te censureren.

- B -

Ten aanzien van het belang van de v.z.w. Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers

B.1.1.1. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete en duurzame werking van de vereniging, zowel in het verleden als in het heden.

B.1.1.2. Als vereniging zonder winstoogmerk waarvan het maatschappelijk doel onder meer bestaat in de vertegenwoordiging, de bescherming en de verdediging van de beroepsbelangen van de categorie waartoe haar leden behoren, voldoet de verzoekende partij aan het geheel van de zo-even vermelde voorwaarden om de vernietiging te vorderen van wetsbepalingen die de representativiteit van de beroepsorganisaties van de geneesheren regelen.

Ten aanzien van het belang van J. de Toeuf, R. Lemye en A. Malfliet

B.1.1.3. Als geneesheren die hun beroepsactiviteit in België kunnen uitoefenen, doen de verzoekers blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van wetsbepalingen die de representativiteit regelen van organisaties die zijn opgericht om de belangen van hun beroep te verdedigen.

Ten aanzien van de aangevochten bepaling

B.1.2. Artikel 123 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen vervangt artikel 211 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, door een nieuw artikel 211; het heeft betrekking op de regeling van de representativiteit van de beroepsorganisaties van geneesheren die zitting hebben in de organen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) en vervangt het systeem van het tellen van de leden van de verschillende organisaties door een verkiezing bij geheime stemming, die om de vier jaar plaats dient te vinden volgens het systeem van de evenredige vertegenwoordiging; de Koning is ermee belast diverse modaliteiten ervan vast te stellen (artikel 211, § 1). De nieuwe bepaling belast de Koning eveneens met het vaststellen van de modaliteiten van een soortgelijk systeem van verkiezingen voor de beroepsorganisaties van de tandartsen en die van de beroepen of instellingen die in artikel 26 zijn beoogd (artikel 211, § 2).

Ten aanzien van het eerste en tweede middel

B.2.1. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de aangevochten bepalingen een discriminatie in het leven roepen tussen de beroepsorganisaties van de geneesheren en van het paramedisch personeel, die voortaan aan een systeem van verkiezingen worden onderworpen, en de vertegenwoordigers van de andere partijen die zitting hebben in de organen van het RIZIV, die onderworpen blijven aan een systeem van aanwijzing zoals dat van de collectieve arbeidsbetrekkingen.

In het tweede middel worden de bepalingen die in een systeem van verkiezingen voorzien, bekritiseerd in zoverre zij voor de geneesheren de verkiezing zelf regelen, terwijl zij zich ertoe

beperken aan de Koning de zorg toe te vertrouwen om de verkiezing betreffende de organisaties die andere beroepen vertegenwoordigen te regelen.

B.2.2. In tegenstelling met wat de verzoekende partijen beweren is het niet de aanwijzing door de Koning die door de bestreden wet vervangen wordt door een verkiezing, om te voorzien in de vertegenwoordiging van de medische beroepen in de organen van het RIZIV.

De artikelen 15 (algemene raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging), 21 (comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging), 26 (overeenkomsten- en akkoordencommissies) en 28 (technische raden) bepalen immers dat de organen die zij beogen, zijn samengesteld uit leden die door de Koning worden benoemd (artikelen 15, § 2, en 21, § 2) of dat de Koning de samenstelling ervan vaststelt (artikelen 26, tweede lid, en 28, § 2). De wetgever heeft, voor sommige categorieën van leden, gesteld dat de Koning zou kiezen uit de leden van representatieve organisaties (artikelen 21, § 1, eerste lid, b), 26, eerste lid, en 28, § 2, tweede lid). Het is het meten van de graad van die representativiteit die door de aangevochten wet wordt geregeld om de vertegenwoordiging te doen afhangen, niet van een beslissing van de overheid (het vroegere artikel 211), doch van een verkiezing door de vertegenwoordigde beroepsmilieus (het nieuwe artikel 211).

B.2.3. De twee middelen dienen samen te worden onderzocht. In beide heeft de grief immers in wezen betrekking op het gegeven dat, door voor de categorie waartoe de verzoekende partijen behoren en niet voor andere een nieuwe regeling in te voeren, de wetgever een discriminatie ten nadele van de eerste categorie in het leven zou hebben geroepen.

B.2.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.2.5.1. Wanneer een wet een beroep doet op het concept van de representatieve organisatie

van een categorie van personen, betekent het begrip representativiteit waarnaar wordt verwezen dat de standpunten welke door die organisatie worden ingenomen, geacht worden die van de vertegenwoordigden weer te geven.

Hoewel geen enkele manier van aanwijzing een dergelijke getrouwheid perfect waarborgt, kan men zich in dat opzicht moeilijk een betere test indenken dan een verkiezing door de betrokkenen zelf en bij geheime stemming. Het verwijt van de verzoekende partijen dat elk verkiezingssysteem een risico van opbod inhoudt, komt erop neer het beginsel zelf van het beroep op representatieve organisaties te betwisten, maar het is geenszins pertinent om de mening te weerleggen dat de stemuitdrukking van de personen die een organisatie beweert te vertegenwoordigen, bijzonder geëigend is om de gegrondheid van hun bewering van representativiteit na te gaan.

Het staat aan de wetgever na te gaan wanneer het procédé van verkiezingen aangewezen is en wanneer een ander procédé in redelijkheid kan volstaan. Maar wanneer hij een bepaald verificatiesysteem aan één categorie oplegt en niet aan de andere, dan zou het discriminerend achten van een dergelijke vernieuwing ten nadele van de eerste categorie erop neerkomen dat het gelijkheidsbeginsel wordt aangewend als een middel van verzet tegen elke verandering, zij het een vooruitgang, die slechts in stadia zou gebeuren.

B.2.5.2. Opgemerkt moet worden dat te dezen het spoedeisend karakter van een hervorming enkel voor de vertegenwoordiging van de geneesheren is gebleken. Uit de parlementaire voorbereiding van de aangevochten bepaling blijkt immers dat aan het bij de vroegere bepaling voorgeschreven representativiteitssysteem, dat uitging van een telling van de leden van de beroepsorganisaties van de geneesheren, een lang geschil is voorafgegaan betreffende de vertegenwoordiging van de diverse organisaties en dat dit systeem nooit op een bevredigende manier ten uitvoer werd gelegd, aangezien de voorgestelde telling nooit tot een goed einde is kunnen worden gebracht (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 352/1, p. 23, en nr. 352/11, p. 62).

B.2.5.3. Het was niet onredelijk, noch om de verkiezing van de representatieve organisaties van de geneesheren, die als enige een dringend probleem vormden, onmiddellijk te regelen, noch om een verkiezingssysteem in te stellen niet alleen voor de geneesheren maar voor alle beroepen en instellingen uit de gezondheidssector (artikelen 26, 42 en 50 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994), zonder te raken aan het systeem van vertegenwoordiging dat bestond voor de werkgevers, de werknemers

en de verzekeringsinstellingen, die met de geneesheren niet de analogie vertonen die de vermelde beroepen en instellingen er wel mee hebben.

B.2.6. Uit wat voorafgaat volgt dat de eerste twee middelen niet gegrond zijn.

Ten aanzien van het derde middel

B.3.1. In het derde middel voeren de verzoekende partijen aan dat de aangevochten bepaling de artikelen 10, 11, 33, 36, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 105 en 108 van de Grondwet schendt door aan de Koning, enerzijds, een op zich te ruime machtiging te verlenen (eerste onderdeel) en, anderzijds, een machtiging van een verschillende omvang te verlenen inzake de representativiteit van de beroepsorganisaties buiten die van de geneesheren en deze van de beroepsorganisaties van geneesheren (tweede onderdeel).

B.3.2. Het tweede onderdeel van het middel valt samen met het tweede middel.

Het middel valt niet onder de bevoegdheid van het Hof in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 33, 36, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 105 en 108 van de Grondwet, waarvan het Hof de inachtneming niet rechtstreeks vermag te verzekeren.

B.3.3. In tegenstelling met wat de verzoekende partijen lijken te beweren, behoort de aangelegenheid die in de aangevochten bepaling aan de orde is, niet tot die welke door de Grondwet aan de wetgever zijn voorbehouden.

B.3.4. Voor het overige staat het niet aan het Hof vooruit te lopen op de manier waarop de aangevochten wet zal worden toegepast. Daaruit volgt niet dat de manier waarop de Koning gebruik maakt van de machtiging die Hem in algemene termen wordt verleend, niet zou kunnen worden getoetst. Uit het feit dat de wetgever zich ertoe heeft beperkt te bepalen dat een systeem van verkiezingen dat vergelijkbaar is met het systeem dat geldt voor de beroepsorganisaties van geneesheren, zal worden uitgebreid tot andere organisaties, kan niet worden afgeleid dat hij de Koning impliciet zou hebben toegestaan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie niet na te leven.

Hoe ruim en onnauwkeurig de bij de aangevochten bepaling aan de Koning gegeven machtiging ook zij, zij staat Hem geenszins toe af te wijken van het beginsel volgens hetwelk een verschil in behandeling dat door een norm tussen verschillende categorieën van personen in het leven wordt geroepen, moet berusten op een objectieve en redelijke verantwoording die wordt beoordeeld ten aanzien van het doel en de gevolgen van de desbetreffende maatregel. Het staat aan de administratieve en de justitiële rechter toezicht uit te oefenen op de maatregel waarmee de Koning de Hem toegekende machtiging zou hebben overschreden.

B.3.5. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 29 mei 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior