

Rolnummer 2404
Arrest nr. 138/2002 van 2 oktober 2002

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 25 van de wet van 14 januari 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg, ingesteld door B. Meeus.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 maart 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 maart 2002, heeft B. Meeus, wonende te 3000 Leuven, Louis Melsensstraat 16, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 25 van de wet van 14 januari 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 februari 2002).

Bij hetzelfde verzoekschrift is eveneens een vordering tot schorsing ingesteld van voormelde wetsbepaling. Bij het arrest nr. 129/2002 van 10 juli 2002 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 juli 2002) heeft het Hof die wetsbepaling geschorst.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 29 maart 2002 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 kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 3 mei 2002 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 mei 2002.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 20 juni 2002 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 24 juni 2002 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 juni 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 28 maart 2003.

Bij beschikking van 10 juli 2002 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 september 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 15 juli 2002 ter post aangetekende brieven.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 10 augustus 2002 ter post aangetekende brief.

Op de openbare terechtzitting van 25 september 2002 :

- zijn verschenen :
- . verzoeker B. Meeus, in eigen persoon;

- . Mr. B. Van Hyfte, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen 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. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partij

A.1. De verzoeker meent dat hij als ambtenaar beschikt over het rechtens vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepaling te vorderen, nu hij ten gevolge van die bepaling voor de mogelijke bevordering tot de betrekking van sociaal inspecteur-directeur bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) de concurrentie zal ondergaan van ambtenaren van rang 13 die niet behoren tot het korps.

A.2.1. In een eerste middel voert de verzoeker een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de bestreden bepaling zijn recht op toegang tot de rechter aantast.

Volgens de parlementaire voorbereiding was de bestreden bepaling noodzakelijk om, naar aanleiding van de rechtspraak van de Raad van State, wettelijke duidelijkheid te creëren omtrent de personen die kunnen dingen naar de betrekking van sociaal inspecteur-directeur. Zoals werd opgemerkt in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt evenwel niet gepreciseerd waarin die onduidelijkheid bestond. Evenmin wordt een antwoord gegeven op de opmerking van de Raad van State dat de bestreden bepaling vanwege haar aard niet thuishoort in een wet, doch wel in een koninklijk besluit.

A.2.2. De verzoeker betoogt dat artikel 25 van de wet van 14 januari 2002 als enig doel heeft de Raad van State te verhinderen zich uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van het koninklijk besluit van 8 november 1998.

Naar aanleiding van een door de verzoeker bij de Raad van State ingesteld beroep tot vernietiging met vordering tot schorsing, heeft de Raad van State immers bij arrest nr. 91.992 van 8 januari 2001 een individuele administratieve beslissing die steunde op het voormelde koninklijk besluit geschorst. De Raad oordeelde daarbij dat het middel ernstig was, waarbij werd aangevoerd dat het voormelde koninklijk besluit onwettig was, enerzijds, omdat werd nagelaten het verplichte advies in te winnen van de Minister van Ambtenarenzaken, van het beheerscomité van het RIZIV en van het sectorieel comité, en, anderzijds, omdat niet het advies werd gevraagd van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

A.2.3. Volgens de verzoeker was de opneming van de bestreden bepaling in een wet niet nodig om aan de door de Raad van State vastgestelde bezwaren tegemoet te komen. Het was voldoende een nieuw koninklijk besluit te nemen waarbij wel aan de gestelde vormvereisten werd voldaan.

Met de bestreden bepaling heeft de wetgever de bevoegdheid van de Raad van State om uitspraak te doen over het beroep tot vernietiging willen uithollen. Die werkwijze, die afbreuk doet aan het recht op toegang tot de rechter, aan het gezag van gewijsde en aan het beginsel van de scheiding der machten, werd door het Arbitragehof reeds eerder veroordeeld.

A.3.1. In het tweede middel voert de verzoeker een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de bestreden wet toestaat dat de sociaal inspecteurs via bevordering, enerzijds, en de personeelsleden van rang dertien via verandering van graad, anderzijds, op dezelfde wijze naar de betrekking van sociaal inspecteur-directeur bij het RIZIV dingen. Aldus worden ongelijke toestanden ten onrechte gelijk behandeld.

A.3.2. Het administratief statuut van de sociaal directeurs, dat berust op het principe van de gescheiden loopbaan, wordt geregeld door het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen, toepasselijk verklaard, eerst bij het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut en thans bij het koninklijk besluit van 24 januari 2002 houdende vaststelling van het statuut van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid. Op grond van die regeling kunnen alleen de ambtenaren die titularis zijn van de graad van sociaal inspecteur worden bevorderd tot de graad van sociaal inspecteur-directeur, en worden de bedoelde bevorderingen toegekend volgens de regels van de bevordering door verhoging in graad. Overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 juni 1998, wordt de bevordering tot de graden van rang 13 verleend bij wege van verhoging in graad.

A.3.3. Het aldus geregelde statuut berust op een precair evenwicht : enerzijds, werd voor de sociaal inspecteurs de zekerheid geschapen dat de bevorderingen in hun korps niet toegankelijk zouden zijn voor niet-titularissen van de graad; anderzijds, maakt de gescheiden loopbaan het niet mogelijk dat zij door verandering van graad of door verhoging in graad buiten het korps worden benoemd.

Met het koninklijk besluit van 8 november 1998 en thans opnieuw met de bestreden bepaling heeft de overheid dat evenwicht verstoord doordat, in afwijking van het koninklijk besluit van 20 juli 1964, ook de ambtenaren van het RIZIV, titularis van de geschrapte graad van directeur bij de Dienst voor administratieve controle, voortaan kunnen worden benoemd in de graad van sociaal inspecteur-directeur.

A.3.4. Volgens de verzoeker is het door de wetgever nagestreefde doel niet legitiem, nu hij, door te kiezen voor een regeling bij wet, een aantal vormvereisten die verplicht zijn bij een regeling door een koninklijk besluit heeft willen omzeilen.

De bestreden maatregel is ook onevenredig met het nagestreefde doel, nu de bevorderingskansen van de sociaal inspecteurs, die in het verleden reeds zeer beperkt waren doordat voor elke taalrol slechts één functie van sociaal inspecteur bestaat, aanzienlijk worden beperkt.

A.4.1. Ten aanzien van het eerste middel antwoordt de Ministerraad dat het middel verkeerd gemotiveerd is in zoverre de bestreden bepaling niet kan worden beschouwd als een validatie *stricto sensu* van een reglementaire bepaling, nu zij een andere draagwijdte heeft dan artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 8 november 1998, dat voordien de betwiste aangelegenheid regelde. De kritiek die in rechtspraak en rechtsleer op wetgevende validaties is geuit, is in deze context derhalve niet pertinent.

A.4.2. Met de bestreden bepaling heeft de wetgever de onduidelijkheid willen wegnemen die was ontstaan doordat de Raad van State het voormelde artikel 14, § 1, onwettig had bevonden. De gekozen werkwijze doet op geen enkele wijze afbreuk aan de jurisdictionele waarborgen van de verzoeker. De Raad van State werd niet belet uitspraak te doen over de door hem aanhangig gemaakte beroepen, er werd geen afbreuk gedaan aan het gezag van gewijsde van de door de Raad van State gewezen arresten en de verzoeker wordt evenmin het recht ontzegd om in het kader van de nieuwe benoemingsprocedure zich opnieuw tot de Raad van State te wenden.

A.5.1. Het tweede middel is volgens de Ministerraad evenmin gegrond. De verzoeker kan niet worden gevolgd wanneer hij stelt dat de bestreden bepaling geen legitiem doel zou nastreven en niet redelijk verantwoord zou zijn. De betrekking van sociaal inspecteur-directeur betreft een directiefunctie en de wetgever heeft het nuttig geacht dat naast de sociaal inspecteurs, die met de concrete behandeling van de dossiers zijn belast, ook de personen die al een zekere ervaring hebben in een directiefunctie in aanmerking zouden komen.

A.5.2. De Ministerraad stelt verder dat het invoeren van het beginsel van de gescheiden loopbaan geen onaantastbaar en definitief recht heeft doen ontstaan voor de sociaal inspecteurs om als enigen in aanmerking te komen voor de functie van sociaal inspecteur-directeur. De bestreden bepaling is ook niet onevenredig met de door de wetgever nagestreefde doelstelling. De verzoeker heeft als sociaal inspecteur dezelfde kansen als de personeelsleden van rang 13 om zijn kandidatuur te stellen zodat zijn bevorderingsmogelijkheden open blijven.

- B -

De bestreden bepaling

B.1. De verzoeker vordert de vernietiging van artikel 25 van de wet van 14 januari 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg, dat artikel 185, § 2, tweede lid, 2°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen aanvult als volgt :

« Naar de betrekking van sociaal inspecteur-directeur bij het Instituut kunnen de sociaal inspecteurs via bevordering en de personeelsleden van rang 13 via verandering van graad dingen. Zij moeten naargelang het geval de graadanciënniteit hebben die door de Koning voor de bevordering tot rang 13 of voor de benoeming via verandering van graad is vastgesteld. »

De voorgeschiedenis van de bestreden bepaling

B.2.1. In 1990 werd de functie vacant verklaard van hoofdinspecteur-directeur, Nederlandstalig kader - rang 13, bij de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV). Volgens het bericht van vacantverklaring werd de betrekking bij voorrang begeven bij wijze van verandering van graad en slechts in subsidiaire orde bij wijze van bevordering door verhoging in graad.

De verzoeker diende samen met twee andere ambtenaren zijn kandidatuur in voor een benoeming bij wijze van verhoging in graad. Bij koninklijk besluit van 18 mei 1990 werd de enige kandidaat voor een benoeming bij wijze van verandering van graad, benoemd. De verzoeker stelde een beroep tot vernietiging in bij de Raad van State en de benoeming werd vernietigd bij arrest van 9 maart 1998. De Raad van State oordeelde dat de beslissing om bij de benoeming voorrang te geven aan degenen die kandideren bij wijze van verandering van graad, niet kon worden genomen door de interne organen van het RIZIV, maar enkel door de Koning.

B.2.2. In afwijking van het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+, dat de bevordering tot sociaal inspecteur-directeur had voorbehouden aan de sociaal inspecteurs, werd bij koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, bepaald dat de ambtenaren van het RIZIV, titularis van de geschrapte graad van directeur bij de Dienst voor administratieve controle, eveneens benoemd konden worden in de graad van sociaal inspecteur-directeur. In dat geval zal de benoeming geschieden volgens de regels van de verandering in graad.

In de daarop volgende benoemingsprocedure heeft de Koning de vacante functie toegekend bij wijze van verandering van graad. Bij koninklijk besluit van 23 mei 2000 werd de kandidaat wiens eerdere benoeming door de Raad van State was vernietigd, opnieuw benoemd. De verzoeker stelde tegen de nieuwe benoemingsbeslissing een vordering tot schorsing en een beroep tot vernietiging in bij de Raad van State. De vordering tot schorsing werd ingewilligd bij arrest van 8 januari 2001 en de benoemingsbeslissing werd vernietigd bij arrest van 25 maart 2002. In dat laatste arrest wordt ook gesteld dat het koninklijk besluit van 8 november 1998 tot stand is gekomen met miskenning van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

Over de grond van de zaak

B.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en bij artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zou zijn aangetast. Volgens de verzoeker heeft de bestreden bepaling als enig doel de Raad van State te verhinderen zich uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van een hem ter beoordeling voorgelegd koninklijk besluit. De wetgever zou de verzoeker een jurisdictionele waarborg ontnemen die aan alle burgers wordt geboden, zonder dat het verschil in behandeling verantwoord is door de aangevoerde doelstellingen.

B.3.2. In het tweede middel voert de verzoeker een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de bestreden bepaling het mogelijk maakt dat voortaan niet enkel de sociaal inspecteurs, maar ook de personeelsleden van rang 13 van het Instituut, naar de betrekking van sociaal inspecteur-directeur kunnen dingen.

Volgens de verzoeker wijkt die bepaling ten onrechte af van artikel 19, § 1, van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van sommige personeelsleden van de rijksbesturen, toepasselijk verklaard bij koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut. Luidens die bepaling kunnen alleen de ambtenaren die titularis zijn van de graad van sociaal inspecteur, dingen naar de functie van sociaal inspecteur-directeur.

B.4.1. Het personeel van het RIZIV valt onder het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut. Bij de totstandkoming van die regeling bleek dat het streven van de Koning erop gericht was een eenheidsregeling tot stand te brengen waarbij het personeelsstatuut van die instellingen wordt geregeld door de algemene beginselen die de toestand van het personeel in rijksdienst bepalen (advies Raad van State, *Belgisch Staatsblad*, 23 februari 1973, p. 2384). Het koninklijk besluit van 24 januari 2002 houdende vaststelling van het statuut van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid, dat in werking is getreden op 1 januari 2002, verklaart het vermelde besluit onverkort van toepassing op het RIZIV als openbare instelling van sociale zekerheid.

B.4.2. Volgens artikel 3, 12° en 39°, van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 behoren tot de bepalingen die van toepassing zijn op de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut, onder voorbehoud van wat nader geregeld is in dat besluit, het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de rijksbesturen titularis kunnen zijn en het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+.

B.4.3. Luidens artikel 16, § 2, van het koninklijk besluit van 20 juli 1964, zoals ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 april 1995, kan de graad van sociaal inspecteur worden toegekend aan de geslaagden voor een vergelijkend wervingsexamen en voor een

vergelijkend examen voor overgang naar het hogere niveau. Volgens artikel 19 kunnen alleen de sociaal inspecteurs worden bevorderd tot de graad van sociaal inspecteur-directeur en wordt die bevordering toegekend volgens de regels van de bevordering door verhoging in graad.

B.4.4. Door in artikel 19 te bepalen dat alleen de sociaal inspecteurs kunnen worden bevorderd tot de functie van sociaal inspecteur-directeur geeft de Koning te kennen dat Hij hen bij uitstek geschikt acht om die functie te vervullen. Voor de betrokken personeelsleden berust die regeling op een evenwicht : ze genieten tegelijk een beschermde en beperkte bevorderingsregeling.

B.5.1. De bestreden bepaling wijkt af van artikel 19 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 doordat ze bepaalt dat naar de betrekking van sociaal inspecteur-directeur bij het Instituut niet alleen de sociaal inspecteurs via bevordering maar ook de personeelsleden van rang 13 via verandering van graad kunnen dingen.

B.5.2. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies bij het ontwerp van de bestreden bepaling heeft opgemerkt, regelt de wetgever aldus een aangelegenheid die in beginsel tot de bevoegdheid van de Koning behoort (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, Doc. 50 1322/001, p. 163).

Zowel de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (artikel 11), waaronder het RIZIV in het verleden ressorteerde, als het koninklijk besluit van 3 april 1997 « houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels » (artikel 21), verlenen de Koning de bevoegdheid om het statuut van het personeel van die instellingen te regelen.

B.5.3. De wetgever kan beslissen een aangelegenheid die hij aan de Koning heeft opgedragen en die Hem niet door de Grondwet is voorbehouden, zelf te regelen, nu de artikelen 37 en 107 van de Grondwet niet van toepassing zijn op het RIZIV. Inzake het statuut van de ambtenaren van de parastatale instellingen leidt de gevolgde werkwijze echter ertoe dat op de niet-naleving van bepaalde vormvereisten die bij de regeling door een koninklijk

besluit zijn opgelegd, geen sanctie is gesteld. *In casu* gaat het om het advies van het algemeen beheerscomité van het RIZIV, om het akkoord van de Ministers van Ambtenarenzaken en van Begroting en om het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Aangezien die vormvereisten voor de betrokken ambtenaren een waarborg vormen, zou de wetgever de aangelegenheid die hij heeft opgedragen, niet zelf kunnen regelen, enkel en alleen om ze te omzeilen.

B.5.4. Het beginsel van de gelijke toegang tot de openbare dienst en het beginsel volgens hetwelk de benoemingen gebeuren op basis van rechtsregels die vooraf op algemene en objectieve wijze zijn bepaald, vormen een corollarium van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Een afwijking van deze algemene regels, zelfs wanneer zij uitgaat van de wetgever, moet berusten op voldoende redenen van algemeen belang om een aantasting van de coherentie van het door de Koning uitgevaardigde personeelsstatuut te verantwoorden.

Te dezen ontbreken dergelijke redenen. In de parlementaire voorbereiding wordt weliswaar verwezen naar de wil om het aantal personen waaruit de overheid « de beschikbare kandidaat die het best bij de functie past » kan kiezen, te vergroten. Die overweging kan evenwel niet volstaan om de bekritiseerde wetgevende ingreep te verantwoorden, en dat terwijl de bestreden norm werd aangenomen teneinde in een reeds vacante betrekking te voorzien en die betrekking het voorwerp had uitgemaakt van een door de Raad van State tweemaal vernietigde benoeming.

De invoeging in een wetgevende tekst van de bestreden regel, die het door de Raad van State onwettig bevonden koninklijk besluit van 8 november 1998 vervangt, heeft bovendien tot gevolg dat de Raad van State zonder toelaatbare reden verhinderd wordt zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van zulk een regel met de beginselen die het statuut van ambtenaren die onderworpen blijven aan het stelsel van de gescheiden loopbaan, beheersen.

B.5.5. Wegens de bijzondere omstandigheden waarin de bestreden norm werd aangenomen, zijn de aangevoerde middelen gegrond en dient artikel 25 van de wet van 14 januari 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 25 van de wet van 14 januari 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 2 oktober 2002.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts