

Rolnummers 2365 en 2366
Arrest nr. 23/2003 van 12 februari 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 142, 157 en 174, 6°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

a. Bij arrest nr. 102.632 van 17 januari 2002 in zake J. De Jaeger tegen het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 februari 2002, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 174, 6°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, geïnterpreteerd in die zin dat deze bepaling niet van toepassing is op de terugvorderingen bedoeld in artikel 157, eerste lid, van dezelfde gecoördineerde wet, de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, in samenhang met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat de vorderingen tot terugvordering van de verzekeringsinstellingen tegenover de verzekerden na twee jaar verjaren, terwijl deze verjaringstermijn niet geldt voor de in artikel 157, eerste lid, van dezelfde gecoördineerde wet bedoelde terugvorderingen lastens de zorgverleners ? »

2. « Schendt artikel 142 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, samengelezen met artikel 157 van dezelfde wet, de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, op zichzelf gezien en samengelezen met eendeels artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en anderdeels artikel 14.1 van het Internationaal Pact met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten, in de mate dat deze artikelen inhouden dat, eendeels, de betwistingen i.v.m. de gehele of gedeeltelijke terugvordering lastens een zorgverlener, van uitgaven met betrekking tot de prestaties welke door de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen ten laste werden genomen, door de in artikelen 142 en 157 van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet bij het RIZIV bedoelde Controlecommissie en Commissie van Beroep worden behandeld, en, anderdeels, het onderzoek naar en bevindingen omtrent een terugvordering dan wel het opleggen van een verbod van toepassing van de derdebetalersregeling plaatsvindt door de overeenkomstig de artikelen 145, § 2, en 146 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 in dienst en in opdracht van de Dienst voor geneeskundige controle handelende ambtenaren, terwijl iedere betwisting tussen de verzekerde (of in voorkomend geval zorgverlener) en het RIZIV zelf, wordt onderworpen aan de gewone rechtbanken, bedoeld in artikel 167 van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet en de artikelen 580 tot 583 van het gerechtelijk wetboek, met de waarborgen, o.a. middels de tussenkomst van een onafhankelijk en ondeelbaar auditoraat, verleend in de artikelen 138, 140, 145, 152 en 764 van het gerechtelijk wetboek ? »

b. Bij arrest nr. 102.633 van 17 januari 2002 in zake C. Magerman tegen het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 februari 2002, heeft de Raad van State de tweede voormelde prejudiciële vraag gesteld.

Die zaken zijn ingeschreven onder de nummers 2365 en 2366 van de rol van het Hof.

II. De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen

Zaak nr. 2365

J. De Jaeger, huisarts, heeft bij de Raad van State een verzoekschrift ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 23 december 1997 van de Nederlandstalige afdeling van de Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna : RIZIV), waarbij de beslissing van 19 februari 1997 van de Controlegeschiedenis, afdeling Oost-Vlaanderen, in al haar onderdelen wordt bevestigd. In laatstvermelde beslissing had die Controlegeschiedenis voor recht gezegd dat de verweten tekortkomingen - overbodige verstrekkingen klinische biologie en nucleaire geneeskunde *in vitro* in de periode van 1 januari 1991 tot en met 30 april 1992, aangerekend aan de verplichte ziekteverzekering voor een bedrag van 958.916 frank - vastgesteld en bewezen zijn. Dat bedrag wordt van J. De Jaeger teruggevorderd.

Voor de Raad van State voert J. De Jaeger twee middelen aan, beide ontleend aan de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met internationale verdragsbepalingen en algemene rechtsbeginselen.

In het eerste middel betoogt hij dat die bepalingen en beginselen geschonden zijn, doordat de Commissie van beroep ten onrechte beweert dat artikel 174, 6°, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet *ratione personae* derwijze restrictief moet worden geïnterpreteerd dat het enkel geldt tussen de verzekeringsinstellingen en de verzekerden en dus niet van toepassing is wanneer het RIZIV zelf op basis van artikel 157 van de gecoördineerde Z.I.V.-wet de terugvorderende partij is. Hij houdt staande dat voormeld artikel 174, 6°, eveneens van toepassing is wanneer de terugvordering geschiedt op grond van artikel 157, zodat de tweejaarlijkse verjaringstermijn, bepaald in artikel 174, 6°, ook van toepassing is wanneer het RIZIV een vordering tot terugvordering instelt tegen een zorgverlener. Te dezen zou de terugvordering volgens J. De Jaeger aldus verjaard zijn.

In het tweede middel voert hij de schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie door artikel 142, § 2, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet, doordat zonder enige objectieve en redelijke verantwoording wordt afgeweken van de gemeenschappelijke bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken inzake geschillen in verband met de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Hij wijst erop dat, nu het beroep tegen de beslissingen van de Controlegeschiedenis wordt opgedragen aan de Commissie van beroep, ter zake evenwel enkel de arbeidsgerechten bevoegd zijn en dat voormelde Commissie van beroep niet dezelfde waarborgen biedt als de gewone rechtbanken, inzonderheid de arbeidsrechtbank.

De verzoeker vraagt, in beide voormelde aangelegenheden, een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof te stellen. De Raad van State overweegt dat, indien vragen ten aanzien van een schending door een wet van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voor hem worden opgeworpen, hij het Hof moet verzoeken over die vragen uitspraak te doen. De Raad van State stelt vervolgens voormelde prejudiciële vragen.

Zaak nr. 2366

C. Magerman, huisarts, heeft bij de Raad van State een verzoekschrift ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 6 april 1998 van de Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het RIZIV, waarbij uitspraak werd gedaan over het hoger beroep tegen de beslissing van 4 juni 1997 van de Controlegeschiedenis, afdeling Oost-Vlaanderen. In laatstvermelde beslissing had die Controlegeschiedenis voor recht gezegd dat de verweten tekortkomingen - overbodige verstrekkingen klinische biologie en nucleaire geneeskunde in de periode van 1 april 1991 tot 10 maart 1993, aangerekend aan de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor een bedrag van 822.933 frank - vastgesteld en bewezen zijn. De Commissie bepaalde het bedrag van de terugvordering op 608.846 frank. Op 6 april 1998 wijzigde de Commissie van beroep die beslissing gedeeltelijk en stelde het bedrag van de terugvordering vast op 822.933 frank.

Voor de Raad van State voert C. Magerman drie middelen aan, waarvan te dezen enkel het eerste middel in herinnering dient te worden gebracht. In dat middel voert hij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met internationale verdragsbepalingen en algemene rechtsbeginselen, door artikel 142, § 2, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet, doordat zonder enige objectieve en redelijke verantwoording wordt afgeweken van de gemeenrechtelijke bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken inzake geschillen in verband met de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Hij wijst erop dat het beroep tegen de beslissingen van de Controlemmissie wordt opgedragen aan de Commissie van beroep, terwijl ter zake evenwel enkel de arbeidsgerechten bevoegd zijn en dat voormelde Commissie van beroep niet dezelfde waarborgen biedt als de gewone rechtbanken, inzonderheid de arbeidsrechtbank.

De verzoeker vraagt daaromtrent een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof te stellen. De Raad van State overweegt dat, indien een vraag ten aanzien van een schending door een wet van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voor hem wordt opgeworpen, hij het Hof moet verzoeken over die vraag uitspraak te doen. De Raad van State stelt vervolgens voormelde prejudiciële vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikkingen van 7 februari 2002 heeft de voorzitter in functie de rechters van de respectieve zetels 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 in die zaken artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 12 februari 2002 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de verwijzingsbeslissingen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 29 april 2002 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 mei 2002.

Memories zijn ingediend door :

- J. De Jaeger, wonende te 9800 Deinze, Karel Picquélaan 21, bij op 13 juni 2002 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 14 juni 2002 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 27 juni 2002 ter post aangetekende brieven.

J. De Jaeger en C. Magerman hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 26 juli 2002 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 27 juni 2002 en 30 januari 2003 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 7 februari 2003 en 7 augustus 2003.

Bij beschikking van 19 november 2002 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 11 december 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 20 november 2002 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 27 november 2002 heeft voorzitter A. Arts de zaken voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Op de openbare terechtzitting van 11 december 2002 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. H. Vermeire *loco* Mr. P. Devers, advocaten bij de balie te Gent, voor J. De Jaeger en C. Magerman;
 - . Mr. C. Saels *loco* Mr. G. Demez, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken 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.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van J. De Jaeger

A.1. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 2365 betoogt J. De Jaeger dat artikel 174, 6°, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet eveneens van toepassing is, wanneer de terugvordering geschiedt op grond van artikel 157 van die wet. De tweejaarlijkse verjaringstermijn, bepaald in voormeld artikel 174, 6°, zou dus ook van toepassing zijn wanneer het RIZIV een vordering tot terugvordering instelt tegen een zorgverlener.

Hij meent dat indien de door het RIZIV voorgestane interpretatie van artikel 174, 5° en 6°, van voormelde wet wordt gevolgd, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt geschonden. In zulk een geval zou immers een ongeoorloofde discriminatie ontstaan tussen de terugvorderingen - wat betreft de ten laste van de verzekering voor geneeskundige verzorging verleende prestaties - tegenover de verzekerden, bedoeld in artikel 164 van de gecoördineerde Z.I.V.-wet, en de terugvorderingen tegenover de zorgverleners, gebaseerd op artikel 157 van die wet.

Hij is van oordeel dat voormelde interpretatie geen steun vindt in de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepalingen, noch in de rechtspraak en de rechtsleer.

A.2. Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 2365 - identiek met de prejudiciële vraag in de zaak nr. 2366 -, betoogt J. De Jaeger dat artikel 142 van de gecoördineerde Z.I.V.-wet de in die vraag aangehaalde bepalingen schendt. Hij is in essentie van oordeel dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing is op de sancties - terugvorderingen en verbod van toepassing van de derdebetalersregeling - die door de Controlecommissie en de Commissie van beroep kunnen worden opgelegd. Zulke sancties, opgelegd door die administratieve rechtscolleges, houden verband met de uitoefening van de beroepsactiviteit als arts, alsmede met diens recht op verloning van de door hem geleverde prestaties. Bovendien hebben die terugvorderingen een zuiver patrimoniaal karakter, zodat een burgerlijk recht in het geding is. Geschillen over voormelde terugvorderingen gaan bijgevolg over het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen in de zin van artikel 6 van voormeld Europees Verdrag.

Hij stelt dat de fundamentele voorwaarden van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de onderzoekers, mede getoetst aan de gelijksoortige procedures inzake socialezekerheids geschillen die door de arbeidsgerechten worden behandeld, niet zijn gewaarborgd voor de Controlecommissie en de Commissie van beroep. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens erkent volgens hem voor ieder het recht dat een betwisting over zijn burgerlijke rechten en verplichtingen op een eerlijke manier wordt onderzocht. Daaruit volgt dat partijen in een burgerlijk geding gelijke kansen moeten hebben om de door de andere partijen aangebrachte bewijzen te weerleggen. Zulks is te dezen niet het geval, gelet op de structurele verwevenheid van het RIZIV

met de Controlemcommissie en de Commissie van beroep en op de aard van het door die commissies gevoerde onderzoek. Hij merkt nog op dat de rol van het arbeidsauditoraat inzonderheid van belang is wanneer het gaat om geschillen inzake sociale voorzieningen, waar een private persoon, zoals een zorgverlener, zijn rechten moet laten gelden ten overstaan van een openbare dienst.

Standpunt van de Ministerraad

A.3. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 2365 verwijst de Ministerraad eerst naar het verwijzingsarrest, waarin de Raad van State heeft geoordeeld dat artikel 174, 6°, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet niet van toepassing is op de terugvorderingen bedoeld in artikel 157, eerste lid, van die wet.

In hooforde betoogt de Ministerraad dat het verschil in behandeling inzake verjaring tussen de sociaal verzekerde en de zorgverlener betrekking heeft op twee categorieën van personen die niet vergelijkbaar zijn. Immers, door een erkenningsnummer aan het RIZIV aan te vragen, drukt de zorgverlener zijn wil uit om actief deel te nemen aan het openbare stelsel van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen dat de Staat medefinanciert. De zorgverlener verbindt zich ertoe in de uitoefening van zijn beroep (en niet als particulier-prestatiegenieter) de regeling inzake voormelde verplichte verzekering na te leven. Nu het openbare verzekeringsstelsel moet tegemoetkomen op basis van de door de zorgverlener uitgereikte medische attesten, dient die openbare dienst te kunnen rekenen op de eerlijke medewerking van de zorgverlener. Dat objectief criterium onderscheidt volgens de Ministerraad de zorgverlener van de sociaal verzekerde, zodat de toestand van een zorgverlener niet relevant kan worden vergeleken met die van een sociaal verzekerde.

In ondergeschikte orde is de Ministerraad van oordeel dat het verschil in behandeling objectief en redelijk is verantwoord. De wetgever heeft geoordeeld dat zijn optreden inzake verjaring inzonderheid nodig was in gevallen waar de belangen van de sociaal verzekerde niet meer behoorlijk beschermd zijn, wanneer de verjaringsregeling van het gemeen recht van toepassing zou zijn. Artikel 157 van de gecoördineerde Z.I.V.-wet werd ingevoerd door de wet van 22 december 1989. De wetgever beoogde daarmee de overconsumptie van de ten laste van de verplichte verzekering gelegde geneeskundige verzorgingen aan banden te leggen om aldus de financiën van dat stelsel niet verder in het gedrang te brengen. Het objectief criterium waarop de terugvordering, bedoeld in voormeld artikel 157, berust, is dat die terugvordering een wetenschappelijke en omstandige controle vereist van de medische activiteit of van bijzondere verstrekkingen van een zorgverlener. Immers, misbruiken gepleegd door zorgverleners inzake voorschrijf- en prestatiegedrag komen slechts tot uiting na aandachtige observatie en vergelijking van dat gedrag over een min of meer lange periode. Een korte verjaringstermijn zou derhalve niet doeltreffend zijn. De Ministerraad merkt op dat de wet van 22 december 1989 geen verjaringstermijn bevat en dat wetbepalingen aldus dienen te worden geïnterpreteerd dat zij een zinvolle uitwerking hebben. Hij is van oordeel dat binnen het stelsel van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, behoudens een andersluidende regeling, de gemeenrechtelijke verjaringstermijn geldt, bepaald in artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek.

De Ministerraad merkt nog op dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten enkel betrekking hebben op de beginselen van een behoorlijke rechtspraak en niet op het vaststellen van verjaringstermijnen. Die bepalingen zijn volgens hem te dezen dan ook niet relevant.

A.4. Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 2365 en de prejudiciële vraag in de zaak nr. 2366 verwijst de Ministerraad eerst naar het arrest nr. 133/2001. Hij is van oordeel dat de overwegingen van dat arrest te dezen *mutatis mutandis* kunnen worden overgenomen.

Wat het eerste deel van de prejudiciële vraag betreft, betoogt de Ministerraad dat de geschillen toevertrouwd aan de Controlemcommissie en aan de Commissie van beroep geen geschillen over burgerlijke rechten zijn, maar wel geschillen over politieke rechten. Hij deelt de zienswijze van het Hof, neergelegd in het arrest nr. 26/2002, waarin het Hof voor recht heeft gezegd dat de artikelen 142 en 157 van de gecoördineerde Z.I.V.-wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 144 ervan, niet schenden doordat zij de betwistingen over de tekortkomingen ten aanzien van artikel 73 van voormelde wet aan een administratief rechtscollege toevertrouwen. De Ministerraad is van oordeel dat de wetgever de begrippen « politieke » en « burgerlijke » rechten juist heeft gehanteerd, toen hij de geschillen, bedoeld in de artikelen 142 en 157 van de gecoördineerde Z.I.V.-wet, aan de Controlemcommissie en de Commissie van beroep heeft toevertrouwd. Hij wijst erop dat artikel 145 van de Grondwet de wetgever toestaat geschillen over politieke rechten aan de bevoegdheid van de rechterlijke macht te onttrekken. Nu het te dezen om geschillen over

politieke rechten gaat, mag het Hof volgens de Ministerraad geen opportuniteitscontrole uitoefenen op de keuze van de wetgever tussen de gewone rechter en een administratief rechtscollege. Het Hof mag derhalve niet beschouwen dat de keuze voor een administratief rechtscollege op zichzelf een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou inhouden.

Wat het tweede deel van de prejudiciële vraag betreft, betoogt de Ministerraad dat de sociaal verzekerden, enerzijds, en de zorgverleners, anderzijds, geen vergelijkbare categorieën zijn. Hij verwijst naar zijn uiteenzetting die hij daaromtrent in het kader van de eerste prejudiciële vraag heeft gegeven. Vervolgens stelt de Ministerraad vast dat er verschillende procedures bestaan naargelang een administratief rechtscollege dan wel een arbeidsgerecht bevoegd is. Zulks leidt evenwel niet tot het besluit dat de rechtspleging voor de Controlegeschiedenis en voor de Commissie van beroep met minder waarborgen voor de gedingpartijen zou zijn omringd dan de rechtspleging voor de arbeidsgerechten. De Ministerraad leidt daaruit af dat wat de algemene beginselen van behoorlijke rechtspraak betreft geen verschil bestaat in de behandeling van de onderscheiden betwistingen door de verschillende instanties dat aanleiding zou kunnen geven tot een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Mocht het Hof van mening zijn dat toch een verschil in behandeling bestaat, dan is dat verschil volgens de Ministerraad verantwoord. De toewijzing van de geschillen omtrent de naleving van het voorschrift van artikel 73 van de gecoördineerde Z.I.V.-wet aan de Controlegeschiedenis en aan de Commissie van beroep is immers verantwoord door een objectieve reden, namelijk de specificiteit van die geschillen, en door het nagestreefde doel, namelijk de behandeling ervan met kennis van zaken door personen met de vereiste bekwaamheid.

- B -

B.1. In de zaak nr. 2365 stelt de Raad van State twee prejudiciële vragen naar de bestaanbaarheid van, enerzijds, artikel 174, 6°, en, anderzijds, artikel 142 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : gecoördineerde Z.I.V.-wet), met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met internationale verdragsbepalingen. In de zaak nr. 2366 stelt de Raad van State een prejudiciële vraag die identiek is met de tweede vraag, gesteld in de zaak nr. 2365.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de « memorie » van C. Magerman (zaak nr. 2366)

B.2. Op 26 juli 2002 hebben J. De Jaeger (zaak nr. 2365) en C. Magerman (zaak nr. 2366) een gemeenschappelijk stuk, getiteld « memorie », ingediend. Die gemeenschappelijke « memorie » dient als een memorie van antwoord, bedoeld in artikel 89 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, te worden aangemerkt te meer nu op die datum de termijn voor het indienen van een memorie, bedoeld in artikel 85 van dezelfde bijzondere wet, was verstreken. Aangezien evenwel uitsluitend door J. De Jaeger een memorie, bedoeld in voormeld artikel 85 is neergelegd, is de « memorie » van 26 juli 2002

niet ontvankelijk in zoverre zij ook namens C. Magerman is neergelegd. Een memorie van antwoord kan immers slechts op ontvankelijke wijze worden ingediend, wanneer dezelfde auteur eerder een ontvankelijke memorie, bedoeld in artikel 85 van voormelde bijzondere wet, heeft neergelegd.

De « memorie » van 26 juli 2002 wordt uit de debatten geweerd in zoverre zij is ingediend namens C. Magerman, die bijgevolg geen partij in de zaak is geworden.

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen, van toepassing ten tijde van de behandeling van de zaak van de betrokkene

B.3. Naar luid van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, dienen de geneesheren en de tandheeskundigen zich te onthouden van het voorschrijven van onnodig dure onderzoeken en behandelingen, alsook van het verrichten en laten verrichten van overbodige verstrekkingen ten laste van de regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Ook de andere zorgverleners mogen geen onnodig dure of overbodige verstrekkingen uitvoeren wanneer zij gemachtigd zijn zelf het initiatief tot die verstrekkingen te nemen. Het onnodig dure karakter van onderzoeken en behandelingen en het overbodige karakter van verstrekkingen dienen geëvalueerd te worden in vergelijking met de onderzoeken, behandelingen en verstrekkingen die een zorgverlener voorschrijft, verricht of laat verrichten in soortgelijke omstandigheden (artikel 73, tweede tot vierde lid).

Een Controlecommissie, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle, is belast met het vaststellen van de tekortkomingen inzake de bepalingen van artikel 73, tweede, derde en vierde lid (artikel 142, § 1). Ten tijde van de behandeling van de zaak van de betrokkene was iedere provinciale afdeling van de Controlecommissie samengesteld uit drie magistraten, onder wie de voorzitter, en geneesheren, van wie de ene helft door de verzekeringsinstellingen werd aangewezen en de andere helft door de representatieve organisaties van de geneesheren (artikel 144, § 1).

Als de Dienst voor geneeskundige controle, een profielencommissie of een verzekeringsinstelling van mening is dat een zorgverlener de bepalingen van artikel 73

overtreedt, kan hij de zaak aanhangig maken bij de Controlecommissie (artikel 145, § 1). Uit het personeel van de Dienst voor geneeskundige controle wordt een geneesheer-inspecteur aangewezen die verslag moet uitbrengen bij de bevoegde afdeling. De verslaggever zet de feiten uiteen die aan de betrokkene ten laste worden gelegd. Hij kan tussenkomen in de debatten ter zitting (artikel 145, § 2). De afdelingen van de Controlecommissie kunnen slechts een beslissing nemen na de betrokkene ter zitting te hebben opgeroepen. De betrokkene mag zich laten bijstaan door een advocaat of een andere persoon van zijn keuze. De beslissing van de Controlecommissie moet worden gemotiveerd (artikel 145, § 3). Tegen de beslissingen van de Controlecommissie kan hoger beroep worden ingesteld door de betrokken zorgverlener, de verzekeringsinstellingen en de Dienst voor geneeskundige controle (artikel 145, § 4).

Een Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle, doet uitspraak over de hogere beroepen (artikel 142, § 2). Ten tijde van de behandeling van de zaak van de betrokkene was elk van beide afdelingen van de Commissie van beroep samengesteld uit drie magistraten, van wie er één voorzitter is. Elke afdeling omvatte voor het overige leden-geneesheren, van wie de helft werd aangewezen door de verzekeringsinstellingen en de andere helft door de representatieve organisaties van de geneesheren. Alleen de magistraten waren stemgerechtigd (artikel 144, § 2).

Bij vaststelling van een tekortkoming inzake de bepalingen van artikel 73, vorderen de Controlecommissie en de Commissie van beroep, onverminderd straf- of tuchtrechtelijke vervolgingen, de uitgaven met betrekking tot de prestaties die door de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen ten laste werden genomen, geheel of gedeeltelijk terug van de zorgverlener (artikel 157, eerste lid). Samen met die terugvorderingen kunnen zij verstrekkingen van de betrokken zorgverlener uitsluiten van de derdebetalersregeling (artikel 157, tweede lid).

De definitieve beslissingen van de Controlecommissie en van de Commissie van beroep zijn van rechtswege uitvoerbaar. De sommen brengen van rechtswege interest op vanaf de dag volgend op het verstrijken van de terugbetalingstermijn vastgesteld in de beslissing. Indien de schuldenaar in gebreke blijft, kan de Administratie van de B.T.W., registratie en domeinen met de invordering van de verschuldigde bedragen worden belast (artikel 157, derde lid).

De overige betwistingen in verband met de rechten en plichten voortvloeiend uit de wetgeving en reglementering betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank (artikel 167). De verjaringstermijn voor de vordering tot terugvordering van de waarde van ten onrechte verleende prestaties is vastgesteld op twee jaar (artikel 174, 6°).

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 2365

B.4. De prejudiciële vraag peilt naar de bestaanbaarheid van artikel 174, 6°, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, wanneer voormeld artikel 174, 6°, in die zin wordt geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op de terugvorderingen bedoeld in artikel 157, eerste lid, van dezelfde gecoördineerde wet.

In die interpretatie zouden voormelde grondwets- en internationale verdragsbepalingen kunnen worden geschonden doordat de vorderingen tot terugvordering van de verzekeringsinstellingen zoals bedoeld in artikel 174, 6°, na twee jaar verjaren, terwijl die verjaringstermijn niet zou gelden voor de in artikel 157, eerste lid, van voormelde Z.I.V.-wet bedoelde terugvorderingen.

B.5. Artikel 174, 6°, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet bepaalt :

« De vordering tot terugvordering van de waarde der ten laste van de verzekering voor geneeskundige verzorging ten onrechte verleende prestaties, verjaart twee jaar na het einde van de maand waarin die prestaties zijn vergoed ».

Artikel 157, eerste lid, van dezelfde wet bepaalt :

« Bij vaststelling van een tekortkoming inzake de bepalingen van artikel 73, vorderen de in artikel 142 bedoelde commissies, onverminderd straf- of tuchtrechtelijke vervolgingen, de uitgaven met betrekking tot de prestaties welke door de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen werden ten laste genomen, geheel of gedeeltelijk terug van de zorgverlener. »

B.6.1. Volgens de Ministerraad kan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet geschonden zijn, nu het verschil in behandeling tussen de sociaal verzekerde, enerzijds, en de zorgverlener, anderzijds, wat de verjaringstermijn van de terugvorderingen betreft, betrekking heeft op twee categorieën van personen die te dezen niet vergelijkbaar zijn.

B.6.2. Men mag verschil en niet-vergelijkbaarheid niet verwarren. De aangehaalde verschillen verhinderen niet dat het gaat om onderscheiden gevallen van terugvordering inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

B.6.3. De exceptie wordt verworpen.

B.7.1. Artikel 174, 6°, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet was reeds opgenomen in de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering (artikel 106, § 1, 6°). Luidens de parlementaire voorbereiding van het toenmalige artikel 106 stelt die bepaling « de verjaringstermijn eenvormig [vast] op twee jaar; het bepaalt nader dat niet mag worden afgezien van de verjaringen met betrekking tot betalingen van prestaties » (*Parl. St.*, Kamer, 1962-1963, nr. 527/1, p. 32). In geval van verjaring mag de verzekeringsinstelling zich niet wenden tot de verzekeringsplichtige (*ibid.*, nr. 527/16, p. 179).

B.7.2. De regeling betreffende de terugvordering van de uitgaven voor onnodig dure onderzoeken en behandelingen en voor overbodige verstrekkingen, thans neergelegd in artikel 157 van de gecoördineerde Z.I.V.-wet, werd ingevoegd bij de wet van 22 december 1989. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever een controle op de misbruiken van de therapeutische vrijheid heeft gewild, onafhankelijk van de deontologische beoordeling. Hij heeft die controle toevertrouwd aan de Dienst voor geneeskundige controle van het RIZIV. De beoordeling van vastgestelde tekortkomingen heeft hij toevertrouwd aan de Controlecommissie en de Commissie van beroep (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 975/1, pp. 17 tot 20).

B.8.1. Het Hof onderzoekt of artikel 174, 6°, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet, in de interpretatie volgens welke die bepaling niet van toepassing is op de in artikel 157, eerste lid, van dezelfde wet bedoelde terugvorderingen, bestaanbaar is met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.8.2. De wetgever vermocht rekening te houden met het specifieke karakter van beide soorten van terugvorderingen.

Met de verwijzende rechter stelt het Hof vast dat de terugvorderingen, bedoeld in artikel 174, 6°, uitsluitend betrekking hebben op ten onrechte - met andere woorden, zonder oorzaak - door de verzekering voor geneeskundige verzorging terugbetaalde prestaties. Die bepaling regelt de verhouding tussen de verzekeringsinstelling en haar verzekerde. In die omstandigheden kan worden aangenomen dat voor zulke terugvorderingen in een korte verjaringstermijn wordt voorzien teneinde onder meer rechtsonzekerheid te vermijden.

De terugvorderingen, bedoeld in artikel 157, eerste lid, daarentegen hebben betrekking op prestaties die in eerste instantie terecht werden betaald, maar die na onderzoek misbruiken kunnen blijken uit te maken van de therapeutische of diagnostische vrijheid. Met de verwijzende rechter stelt het Hof vast dat misbruiken slechts kunnen worden vastgesteld na een omstandig en technisch ingewikkeld onderzoek en na vergelijking van het voorschrijf- en prestatiegedrag over een min of meer lange periode. Een korte verjaringstermijn van twee jaar, dan nog ingaand op het einde van de maand waarin die prestaties zijn vergoed, zou niet verenigbaar zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk het bestrijden van onnodig dure onderzoeken en behandelingen en overbodige verstrekkingen ten laste van de regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

B.8.3. Door in artikel 174, 6°, te voorzien in een korte verjaringstermijn van twee jaar ten aanzien van de in die bepaling bedoelde terugvorderingen van de verzekeringsinstellingen, terwijl die verjaringstermijn niet geldt voor de in artikel 157, eerste lid, bedoelde terugvorderingen, heeft de wetgever een maatregel genomen die niet zonder redelijke verantwoording is.

B.9. De eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 2365 dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 2365 en de prejudiciële vraag in de zaak nr. 2366

B.10. De prejudiciële vraag bevat twee delen. In de eerste plaats noopt zij het Hof ertoe te onderzoeken of de toewijzing van de geschillen omtrent de in de vraag bedoelde terugvorderingen ten laste van een zorgverlener aan de voormelde Controlecommissie en de Commissie van beroep een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In de tweede plaats strekt zij ertoe van het Hof te vernemen of het onderzoek naar en de bevindingen omtrent de bedoelde terugvorderingen dan wel het opleggen van een verbod van toepassing van de derdebetalersregeling, in zoverre zij toevertrouwd zijn aan ambtenaren handelend in opdracht van de Dienst voor geneeskundige controle, in overeenstemming zijn met dezelfde grondwetsbepalingen, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Wat het eerste deel van de vraag betreft

B.11. De prejudiciële vraag maakt geen gewag van artikel 144 van de Grondwet. Niettemin dient het Hof, om op het eerste deel van de prejudiciële vraag te antwoorden, die grondwetsbepaling in zijn onderzoek te betrekken.

Immers, door te bepalen dat geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren, verleent artikel 144 van de Grondwet aan eenieder een waarborg die niet aan sommigen kan worden ontnomen. Mocht blijken dat aan een categorie van personen het recht wordt ontzegd om een betwisting over een burgerlijk recht bij de rechtbanken aanhangig te maken, dan zou dat verschil in behandeling niet kunnen worden verantwoord, aangezien het op het voormelde artikel 144 zou stuiten. Het zou de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dan ook schenden.

B.12. Om op het eerste deel van de prejudiciële vraag te antwoorden dient het Hof te onderzoeken of de wetgever, door de betwistingen over inbreuken op artikel 73, tweede, derde en vierde lid, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet aan een administratief rechtscollege toe

te vertrouwen, de in het geding zijnde rechten wel terecht op impliciete wijze als politieke rechten heeft beschouwd.

B.13. De wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voorziet in een systeem van tegemoetkoming in de kosten van geneeskundige verstrekkingen. De goede werking van dat systeem veronderstelt dat de zorgverleners, die bij de toepassing van die wet worden betrokken en in die mate hun medewerking verlenen aan een openbare dienst, geen onnodig dure of overbodige verstrekkingen voorschrijven of verrichten ten laste van de regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Van de zorgverlener die de bepalingen van artikel 73 van de gecoördineerde wet niet naleeft, kunnen de uitgaven die door de verplichte verzekering ten laste werden genomen geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd. Bovendien kan de zorgverlener worden uitgesloten van de derdebetalersregeling. Die sanctie vindt haar grondslag in de verstoring van de goede werking van de verplichte verzekering. Zij bestaat in het tijdelijk wegnemen van een prerogatief, namelijk de terugbetaalbaarheid van de geneeskundige verstrekkingen.

B.14. Het onderwerp van de in het geding zijnde geschillen betreft derhalve de beoordeling van de naleving door de zorgverlener van zijn verplichtingen in zoverre hij meewerkt aan een openbare dienst. Wanneer de Controlecommissie of de Commissie van beroep daarover uitspraak doet, treedt zij op met betrekking tot een functie die in een dergelijke verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de Staat, dat zij zich buiten de werkingssfeer bevindt van de gedingen van burgerlijke aard in de zin van artikel 144 van de Grondwet. Daaruit volgt dat de wetgever een betwisting omtrent de terugvordering en de uitsluiting van de derdebetalersregeling vermocht te kwalificeren als een geschil over een politiek recht in de zin van artikel 145 van de Grondwet.

De wetgever vermocht dan ook, met toepassing van de mogelijkheid die artikel 145 van de Grondwet hem biedt, het contentieux betreffende een dergelijk politiek recht toe te vertrouwen aan een administratief rechtscollege dat ter zake over een volle rechtsmacht beschikt en dat is opgericht met toepassing van artikel 146 van de Grondwet.

B.15. Gelet op artikel 145 van de Grondwet, kan het feit dat het kennisnemen van gedingen met betrekking tot politieke rechten wordt toevertrouwd aan een administratief rechtscollege, veeleer dan dat contentieux over te laten aan een rechtscollege van de rechterlijke orde, geen schending uitmaken van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Wat het tweede deel van de vraag betreft

B.16. Met het tweede deel van de prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege van het Hof te vernemen of dezelfde grondwetsbepalingen zijn geschonden doordat « het onderzoek naar en bevindingen omtrent een terugvordering dan wel het opleggen van een verbod van toepassing van de derdebetalersregeling plaatsvindt door de overeenkomstig de artikelen 145, § 2, en 146 [van de gecoördineerde Z.I.V.-wet] in dienst en in opdracht van de Dienst voor geneeskundige controle handelende ambtenaren, terwijl iedere betwisting tussen de verzekerde (of in voorkomend geval zorgverlener) en het RIZIV zelf » aan de gewone rechtbanken en de daar verleende waarborgen, onder meer middels de tussenkomst van een onafhankelijk en ondeelbaar auditoraat, wordt onderworpen.

B.17. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedures voor verschillende rechtscolleges in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn, indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedures een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou brengen.

B.18. Krachtens artikel 144, § 1, van de gecoördineerde Z.I.V.-wet, zoals het van toepassing was ten tijde van de behandeling van de zaak van de betrokkene, was elke provinciale afdeling van de Controlecommissie samengesteld uit drie magistraten, waaronder de voorzitter, en uit leden die tot dezelfde beroepsgroep behoren als de zorgverlener ten laste van wie de vaststellingen zijn gedaan. Elk van beide afdelingen van de Commissie van beroep was samengesteld uit drie magistraten en uit leden geneesheren.

Luidens artikel 145, § 3, van de gecoördineerde wet kunnen de afdelingen van de Controlemcommissie slechts een beslissing nemen na de betrokkene ter zitting te hebben opgeroepen en mag de betrokkene zich voor alle handelingen inzake rechtspleging alsmede ter zitting laten bijstaan door een advocaat of elke andere persoon van zijn keuze. Bovendien moet elke beslissing op straffe van nietigheid worden gemotiveerd.

Nu voor het overige de nadere procedurevoorschriften met betrekking tot de werking van de Controlemcommissie en de Commissie van beroep door de Koning worden bepaald (artikel 145, § 5, laatste lid), ontsnappen zij aan de toetsingsbevoegdheid van het Hof. De wetgever die een machtiging verleent moet worden verondersteld geen toelating te hebben willen geven om de rechten van de betrokken personen op onevenredige wijze te beperken. De beoordeling van die werkingsregels komt toe aan de gewone en administratieve rechter.

Rekening houdend met het technisch karakter van de materie is het niet onredelijk dat het voorafgaand onderzoek toevertrouwd is aan de ambtenaren van het RIZIV en dat zij kunnen deelnemen aan de debatten ter zitting. Het ontbreken van de tussenkomst van een onafhankelijk auditoraat volstaat niet om te besluiten dat op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de betrokken personen. Die afwezigheid verhindert niet dat de partijen zich vrij en nuttig kunnen verdedigen en dat zij de inhoud van de onderzoeken en vaststellingen die hun worden tegengeworpen, kunnen betwisten.

B.19. In zoverre de in het geding zijnde bepalingen het onderzoek naar en de bevindingen omtrent de naleving door de zorgverlener van de wets- of verordeningsbepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen betreffen, zijn zij niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.20. De tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 2365 en de prejudiciële vraag in de zaak nr. 2366 dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 174, 6°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, geïnterpreteerd in die zin dat die bepaling niet van toepassing is op de terugvorderingen, bedoeld in artikel 157, eerste lid, van dezelfde gecoördineerde wet, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

- Artikel 142 van dezelfde gecoördineerde wet schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het de geschillen omtrent de terugvordering en de uitsluiting van de derdebetalersregeling, bedoeld in artikel 157 van dezelfde gecoördineerde wet, aan een administratief rechtcollege toewijst. Het schendt evenmin die grondwetsbepalingen, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre het het onderzoek naar en de bevindingen omtrent de naleving door de zorgverlener van de wets- of verordeningsbepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen betreft.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 12 februari 2003.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts