RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 124.831 van 30 oktober 2003
in de zaak A. 62.492/VII-14.244

In zake : de BELGISCHE BEROEPSVERENIGING DER GENEESHEREN-SPECIALISTEN IN DE MEDISCHE BIOLOGIE,
gevestigd te BRUSSEL,
Kroonlaan 20

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Zaken,

tussenkomende partij :

1. de BEROEPSVERENIGING DER GENEESHEREN SPECIALISTEN IN KERNGENEESKUNDE,
   die woonplaats kiest bij
   advocaten B. CAMBIER en L. CAMBIER,
   kantoor houdende te BRUSSEL,
   Jean-Baptiste Meunierstraat 22,
2. Michel INGELS,
   wonende te HERK-DE-STAD,
   Nachtegaalstraat 13,
3. Luk KIEBOOMS,
   wonende te GENK,
   Schaapsdries 26.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de BELGISCHE BEROEPSVERENIGING DER GENEESHEREN-SPECIALISTEN IN DE MEDISCHE BIOLOGIE op 28 februari 1995 heeft ingediend om de vernietiging te vragen van het koninklijk besluit van 9 december 1994 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 12 april 1996;

Gelet op de beschikking van 26 juli 1996 die de tussenkomst van de BEROEPSVERENIGING DER GENEESHEREN SPECIALISTEN IN KERNGENEESKUNDE, Michel INGELS en Luk KIEBOOMS toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord en de memorie van de tussenkomende partijen;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de beschikking van 24 september 1998 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories van de verzoekende en van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 22 september 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 oktober 2003;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat W. GONTHIER, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat M. SMOUT die, loco Advocaten B. CAMBIER en L. CAMBIER, verschijnt voor de tussenkomende partijen;

Gehoord het advies van Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat het auditoraatsverslag beperkt is tot het gegrond bevinden van een door de Eerste Auditeur-verslaggever zelf ambtshalve opgeworpen middel, en op grond daarvan concludeert tot de vernietiging van het bestreden besluit;

Overwegende dat dit middel in essentie gestoeld is op de miskenning door het bestreden besluit van de bevoegdheden van de minister bevoegd voor de begroting, doordat het, in strijd met de artikelen 6 en 24 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, niet werd onderworpen aan het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort;

Overwegende dat de verzoekende partij zich in haar laatste memorie aansluit bij het verslag van de Eerste Auditeur;

Overwegende dat de verwerende partij, wat het ambtshalve opgeworpen middel betreft, in haar laatste memorie het volgende betoogt :

"Het auditoraat is van mening dat krachtens artikel 6, 2 en 3 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, het aangevochten koninklijk besluit diende te worden onderworpen aan het akkoord van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

Overeenkomstig artikel 24 diende het aangevochten koninklijk besluit in de aanhef het akkoord van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort te vermelden met verwijzing naar de datum.

Het voormeld koninklijk besluit van 5 oktober 1961 werd opgeheven bij koninklijk besluit van 16 november 1994, maar het betrokken voorschrift van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 werd overgenomen in het koninklijk besluit van 16 november 1994.

Volgens het auditoraat is het vereiste akkoord van de Minister, bevoegd voor de begroting, niet louter een formaliteit, maar wel een essentieel bevoegdheidsbestanddeel, zonder hetwelk het bestreden besluit niet regelmatig tot stand kan zijn gekomen.

Volgens het auditoraat zou er hier dus sprake zijn van niet-naleving van substantiële of op straf van nietigheid voorgeschreven vormen. Het zou hier gaan om een maatregel van openbare orde. Door zijn akkoord te geven zou de Minister van Begroting toezicht houden op de overheidsuitgaven.

In dit verband wenst tegenpartij het volgende op te merken :

Vooreerst wordt de sociale zekerheid, waaronder de geneeskundige verzorging, nog steeds hoofdzakelijk gefinancierd door middelen ter beschikking gesteld door de werknemers en werkgevers. Zij wordt slechts gedeeltelijk gefinancierd met algemene middelen.

Daarnaast wordt de controle van de Minister van Begroting reeds uitgeoefend in het orgaan van de Algemene Raad. In de Algemene Raad van de Dienst voor Geneeskundige Verzorging zetelen vijf vertegenwoordigers van de Overheid, waaronder een vertegenwoordiger van de Minister van Begroting (Artikel 15, a, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994).

De Algemene Raad heeft als bijzondere taak de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling vast te leggen, maakt de begroting en de rekeningen van de Dienst voor Geneeskundige Verzorging op en waakt over het financieel evenwicht van de verzekering voor geneeskundige verzorging (artikel 16, G.V.U.-wet). De Minister van Begroting oefent dus bij wege van zijn

vertegenwoordiger in de Algemene Raad toezicht uit op de inkomsten en uitgaven van het Riziv.

Bovendien worden, zoals het verslag zelf aangeeft, andere stellingen verdedigd over de juiste draagwijdte en rechtskracht van de verplichtingen die voor de Overheid voortvloeien uit de besluiten aangaande de administratieve en begrotingscontrole.

De afdeling administratie van de Raad van State beschouwt de door het koninklijk besluit voorgeschreven regels als regels van inwendige orde die uitsluitend in het belang van het bestuur zijn gesteld en waarvan de niet-naleving geen grond tot vernietiging oplevert (...).

De rechtsleer kwalificeert de hogeraangehaalde vormvereiste onder 'les formes secondaires' of soms zelfs 'accessoires' (...).

Tegenpartij verwijst naar het arrest n° 28.439 van 10 september 1987 van de Raad van State, afdeling Administratie :

(...).

De niet-naleving van deze vormvereisten kan door particulieren niet ingeroepen worden om een verzoek tot nietigverklaring te ondersteunen.

Het standpunt van de Raad van State, afdeling administratie, is ondubbelzinnig en duidelijk. De Overheid heeft dan ook gehandeld rekening houdend met de vaststaande rechtspraak van de Raad van State.

Tegenpartij wenst trouwens op te merken dat het van het grootste belang is, zowel voor de rechtzoekenden als de administratie, dat er continuïteit is in de rechtspraak van de Raad van State, omwille van de rechtszekerheid.";

Overwegende dat de in het ambtshalve opgeworpen middel ingeroepen bepalingen als volgt luiden:

"Art. 6. Aan de Minister van Financiën worden voor akkoord voorgelegd de voorontwerpen van wetten, van besluiten of van beslissingen :
1. waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan;
2. waardoor ofwel de ontvangsten beïnvloed kunnen worden, ofwel nieuwe uitgaven kunnen ontstaan;
3. die organieke regels inzake het verlenen van toelagen invoeren of wijzigen;
4. die betrekking hebben op toelagen die 100.00 frank overschrijden en waarvan de toekenning onder geen enkele organieke regel valt. Dit bedrag mag door het Comité voor financiën en begroting gewijzigd worden".

"Art. 24. De aanhef van elk koninklijk besluit of ministerieel besluit vermeldt met verwijzing naar de datum, het akkoord van het Comité voor financiën en begroting, van de Minister van Financiën en van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, of het gunstig advies van de inspecteurs van financiën.

Indien artikel 11 wordt toegepast, wordt melding gemaakt van de beslissing van de Minister van Financiën of van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort";

Overwegende dat deze bepalingen dienen samengelezen met artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 februari 1977 houdende vaststelling van de bevoegdheden van de Minister van Begroting en de Minister van Pensioenen binnen het Ministerie van Financiën; dat deze bepaling als volgt luidt:

"Artikel 1. De Minister van Begroting heeft de aangelegenheden in zijn bevoegdheid die behoren tot de Administratie van de begroting en de controle op de uitgaven.";

Overwegende dat, zoals de Raad van State reeds heeft gewezen in zijn arresten nrs. 28.439, van 1 september 1987, inzake VAN LANDUYT en cons., en 121.046, van 26 juni 2003, inzake DE MOOR en de BELGISCHE REUMATOLOGENVERENIGING, het akkoord dat de minister bevoegd voor de begroting geeft op grond van het koninklijk besluit tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, een formaliteit is die uitsluitend in het belang van het bestuur is gesteld; dat derhalve particulieren zich, tot staving van een beroep tot nietigverklaring, niet kunnen beroepen op het niet vervuld zijn van die formaliteit; dat bovendien het feit dat de minister bevoegd voor de begroting, in het kader van de regelgeving betreffende de begrotingscontrole, over bepaalde ontwerpen een akkoord moet verlenen, niet impliceert dat hij ter zake van de in die ontwerpen geregelde aangelegenheden, de materieel bevoegde minister is; dat een gebeurlijke miskenning van de regels betreffende de begrotingscontrole dus niet op zichzelf impliceert dat het bestreden besluit is genomen door een onbevoegde overheid, zodat ook de stelling van de eerste auditeur-verslaggever dat de miskenning van de controlebevoegdheid van de minister van begroting de openbare orde raakt, niet kan worden bijgetreden; dat uit het voorgaande volgt dat het ambtshalve opgeworpen middel zowel onontvankelijk als ongegrond is; dat er derhalve grond is om een aanvullend verslag over de zaak te bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend

Artikel 2.

Het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertig oktober tweeduizend en drie, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **M.-R. BRACKE.**