

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.728 van 31 oktober 2017
in de zaak A. 216.908/VII-39.480.**

In zake : 1. de BELGISCHE BEROEPSVERENIGING VAN
 NEDERLANDSTALIGE ORTHODONTISTEN
 2. XXXX
 3. XXXX
 4. XXXX
 5. XXXX
 6. XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Benito Boone
 kantoor houdend te 2930 Brasschaat
 Klaverheide 8
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 1. het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN
 INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)
 2. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Pierre Slegers en Audrey Baeyens
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Flageyplein 18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van onbekende datum tot toekenning en verdeling van de mandaten en tot vaststelling van de resultaten van de verkiezingen van vertegenwoordigers van de tandartsen in sommige beheersorganen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2017.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Benito Boone, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Audrey Baeyens, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en juridisch kader

Juridisch kader

3.1. Artikel 211 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: ZIV-wet) stelt het volgende:

“[...] Overeenkomstig de door de Koning vastgestelde modaliteiten organiseert het Instituut [lees: het RIZIV] 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 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 geneesherenspecialisten, 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 alsook de in artikel 26 bedoelde organisaties van beroepen of inrichtingen, diensten of instellingen”.

Artikel 212 van de ZIV-wet voegt daar nog het volgende aan toe:

“[...] De Koning kan bepalen aan welke voorwaarden de beroepsorganisaties van de tandheekkundigen alsook de in artikel 26 bedoelde organisaties van beroepen of inrichtingen, diensten of instellingen moeten voldoen om als representatief te worden beschouwd. De Koning bezit dezelfde macht ten aanzien van de organisaties van beroepen of inrichtingen, diensten of instellingen vertegenwoordigd in de krachtens artikel 29 opgerichte technische raden”.

3.2. Met het oog op de in 2015 te organiseren verkiezingen op basis waarvan de vertegenwoordiging van de tandartsen wordt geregeld in sommige beheersorganen van het RIZIV, worden in uitvoering van artikel 211, § 2, en 212

van de ZIV-wet, de volgende besluiten genomen:

- het koninklijk besluit van 25 februari 2015 houdende vaststelling van de datum waarop de kiezerslijst voor de verkiezingen van vertegenwoordigers van de tandartsen in 2015 wordt vastgesteld door het RIZIV;
- het koninklijk besluit van 25 februari 2015 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties van tandartsen moeten voldoen om als representatief te worden erkend evenals van de nadere regelen betreffende de verkiezingen van vertegenwoordigers van de tandartsen in sommige beheersorganen van het RIZIV (hierna: koninklijk besluit van 25 februari 2015).

In uitvoering van de artikelen 1 tot en met 3 en 7 van het koninklijk besluit van 25 februari 2015 wordt het ministerieel besluit van 26 februari 2015 tot vaststelling van de praktische organisatie van de verkiezingen van de vertegenwoordigers van de tandartsen zoals bedoeld in artikel 211, § 2, en 212 van de ZIV-wet (hierna: ministerieel besluit van 26 februari 2015) genomen.

Na de bekendmaking van deze besluiten heeft de eerste verzoekende partij geen aanvraag ingediend om te worden erkend als representatieve beroepsorganisatie.

3.3. Vanaf de bekendmaking van voormelde besluiten in het Belgisch Staatsblad van 27 februari 2015, vinden een aantal handelingen volgens een zeer strak tijdschema plaats in het kader van de geplande verkiezingen voor 2015.

3.4. Op 1 juli 2015 worden de resultaten van de geïnformatiseerde stemmingsprocedure, in aanwezigheid van een gerechtsdeurwaarder, de leidend ambtenaar, sommige andere personeelsleden van het RIZIV en de getuigen, bekendgemaakt.

Daarbij worden de resultaten van de verkiezingen en de zetelverdeling van de mandaten mondeling meegedeeld aan de aanwezigen, en wordt het detail van de verdeling van de mandaten en van het resultaat van de

stemming op papier uitgedeeld. De aanwezigen krijgen vervolgens de mogelijkheid om opmerkingen te maken.

De gerechtsdeurwaarder stelt hiervan een proces-verbaal op. De tabel van de mandaten per orgaan en van de uitgebrachte stemmen worden als bijlage bij dat proces-verbaal gevoegd.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partijen beogen de nietigverklaring van “de beslissing van onbekende datum tot toekenning en verdeling van de mandaten en tot vaststelling van de resultaten van de verkiezingen van vertegenwoordigers van de tandartsen in sommige beheersorganen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering”.

5. De verwerende partijen werpen als exceptie de onontvankelijkheid van het beroep op. Zij argumenteren in de eerste plaats dat de bestreden beslissing geen rechtshandeling van een administratieve overheid is in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Bij de verdeling van de mandaten wordt volgens hen geen “beslissing” getroffen, aangezien de “beslissing” in werkelijkheid automatisch voortvloeit uit de wet. Het resultaat van de stemming impliceert automatisch een verdeling van de mandaten en gaat bovendien niet uit van een administratieve overheid, maar is een rechtsfeit dat door een gerechtsdeurwaarder conform het koninklijk besluit van 25 februari 2015 moet worden “vastgesteld”.

6. In hun memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing wel degelijk uitgaat van een administratieve overheid, aangezien beide verwerende partijen als zodanig kwalificeren. Voorts stellen zij dat de organisatie van de verkiezingen volledig in handen ligt van het RIZIV, dat er van enig automatisme tengevolge de toepassing “van de wet” geen sprake is en dat de bestreden beslissing wel degelijk een administratieve rechtshandeling vormt.

Volgens de verzoekende partijen maakt de bestreden beslissing deel uit van een complexe administratieve rechtshandeling, waarvan de eindbeslissing(en) voorlopig nog niet werd(en) genomen. Die eindbeslissing(en) zou(den) immers de effectieve benoeming zijn, bij koninklijk of bij ministerieel besluit, van de vertegenwoordigers van de door het RIZIV als representatief erkende beroepsorganisaties van tandartsen en groeperingen van beroepsorganisaties van tandartsen in de verschillende beheersorganen die wettelijk deel uitmaken van het RIZIV. Deze eindbeslissing(en) zou(den) wel degelijk aanvechtbare administratieve rechtshandelingen zijn, die rechtsgevolgen teweegbrengen.

De verdeling van de mandaten is volgens de verzoekende partijen een voorbereidende rechtshandeling, en het beroep tegen een voorbereidende handeling in het kader van de theorie van de complexe administratieve rechtshandeling wordt geacht ook gericht te zijn tegen de eindbeslissing, te dezen de uiteindelijke benoemingsbeslissingen. In die gedachtengang zou de bestreden beslissing een rechtshandeling zijn met voldoende definitieve rechtsgevolgen voor de verzoekende partijen aangezien de definitieve vaststelling van de resultaten en de verdeling van de mandaten enkel nog moeten uitmonden in de nodige benoemingsbesluiten, en zou zij wel degelijk op nuttige wijze met een vernietigingsberoep kunnen worden bestreden.

7. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen toe dat de redenering als zou de bestreden beslissing niet griefhoudend zijn omdat de

eerste verzoekende partij geen beroep tot nietigverklaring had ingediend tegen het koninklijk besluit van 25 februari 2015 en alle verzoekende partijen dus wisten dat de eerste verzoekende partij geen enkele kans maakte om mandaten te verkrijgen, een restrictieve lezing van het verzoekschrift vormt die ervan uitgaat dat het werkelijk en rechtstreeks voorwerp enkel gericht is tegen dit koninklijk besluit. Zij wijzen erop dat de exceptie verband houdt met het tweede middel, dat betrekking heeft op onregelmatigheden bij de verkiezingen en waarvoor alle verzoekende partijen een materieel en een moreel belang zouden kunnen doen gelden. Ondergeschikt stellen zij dat de exceptie nauw verband lijkt te houden met de beoordeling ten gronde van het eerste middel.

Voorts voegen de verzoekende partijen toe dat de concrete omstandigheden van de zaak zich verzetten tegen de visie als zou de bestreden beslissing niet kunnen worden uitgebreid tot de aparte benoemingsbesluiten en als zouden die benoemingsbesluiten afzonderlijk voor de Raad moeten worden bestreden. De Raad zou ook niet hoeven over te gaan tot een ambtshalve uitbreiding van het beroep, nu de verzoekende partijen van in het begin expliciet hebben aangegeven dat de benoemingsbesluiten onlosmakelijk met de bestreden beslissing zijn verbonden, “zodat deze ‘uitbreiding’ kan worden geacht steeds deel te hebben uitgemaakt van het beroep”.

Beoordeling

8. De bestreden “beslissing” omvat enerzijds het vaststellen van de verkiezingsresultaten door de telling van de door de tandartsen uitgebrachte stemmen en, anderzijds, de toekenning en verdeling van de mandaten van vertegenwoordigers van de tandartsen in sommige beheersorganen van het RIZIV.

Hoewel het RIZIV verantwoordelijk is voor de organisatie en het goede verloop van de verkiezingen, en voor de telling van de tijdens de verkiezingen door de tandartsen uitgebrachte stemmen, is zijn rol bij deze telling beperkt tot de feitelijke vaststelling van de resultaten van de verkiezingen in

aanwezigheid van een gerechtsdeurwaarder en enkele getuigen. Dit onderdeel van de bestreden beslissing heeft een louter declaratief karakter. Tegen een dergelijke handeling kan geen ontvankelijk annulatieberoep worden ingesteld daar ze er niet toe strekt rechtsgevolgen te doen ontstaan of te weigeren er te doen ontstaan.

Nadat de resultaten van de verkiezingen bekend zijn, gebeurt de toekenning en de verdeling van de mandaten van vertegenwoordigers van de tandartsen in sommige beheersorganen van het RIZIV door toepassing te maken van artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 februari 2015. Dit artikel stelt het volgende:

“[...] De verdeling van de mandaten onder de beroepsorganisaties en/of de groeperingen van tandartsen die krachtens artikel 1 als representatief worden erkend, geschiedt volgens het kiessysteem van evenredige vertegenwoordiging . Per mandaat dat in een bepaald orgaan moet worden toegewezen, is een aantal stemmen vereist dat gelijk is aan het resultaat van de deling van het totale aantal uitgebrachte stemmen door het aantal toe te wijzen mandaten; van de resterende mandaten wordt het eerste toegewezen aan de organisatie of de groepering die na de voormelde bewerking de grootste rest aan stemmen heeft, het tweede aan de organisatie of aan de groepering die de tweede grootste rest aan stemmen heeft, enz. ... Bij gelijkheid van het aantal overblijvende stemmen wordt het mandaat toegewezen aan de representatieve organisatie of groepering die het kleinste aantal stemmen heeft behaald”.

De wijze van verdeling van de mandaten volgt dus rechtstreeks uit de toepassing van de artikelen 211 en 212 van de ZIV-wet, samengelezen met artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 februari 2015. Deze handeling, die genomen wordt ter voorbereiding van de effectieve benoeming van vertegenwoordigers van de tandartsen in sommige beheersorganen van het RIZIV, is een handeling die zich er louter toe beperkt te bevestigen wat reeds automatisch uit de bestaande wets- en reglementaire bepalingen voortvloeit. Zij kan als zodanig niet voor de Raad van State op ontvankelijke wijze worden aangevochten.

9. Handelingen die in de loop van een administratieve procedure door de overheid worden gesteld met het oog op de totstandkoming van een administratieve rechtshandeling, maar die zelf geen rechtsgevolgen hebben, zijn

niet voor vernietiging vatbaar.

De eerste verzoekende partij heeft geen vernietigingsberoep ingesteld tegen het koninklijk besluit van 25 februari 2015 en heeft bij het RIZIV niet om de erkenning als representatieve beroepsorganisatie van tandartsen of als representatieve groepering van meerdere beroepsorganisaties van tandartsen gevraagd. Zij wist dat zij zich daardoor geen kandidaat kon stellen voor de door het RIZIV georganiseerde verkiezingen en dat zij derhalve geen enkele stem of mandaat zou behalen. Een latere beslissing van het RIZIV en/of van de Koning doet hieraan niets af en kan derhalve niet griefhoudend zijn voor de eerste verzoekende partij.

Aangezien het nadeel dat de overige verzoekende partijen inroepen voortvloeit uit de wet en niet uit de bestreden beslissing zelf kan de beslissing ook in hunnen hoofde niet op ontvankelijke wijze met een annulatieberoep worden bestreden.

De opmerkingen in de laatste memorie van de verzoekende partijen doen daaraan niets af.

De beroepen zijn niet ontvankelijk.

V. Verzoek tot anonimisering

10. De tweede tot en met de zesde verzoekende partij vraagt de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State, kan een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, vragen dat zijn identiteit wordt weggelaten bij de publicatie van de beschikking van niet-toelaatbaarheid of

van het arrest. Dergelijk verzoek kan in het verzoekschrift of in voorkomend geval tot aan de sluiting van de debatten, worden ingediend.

Te dezen verzet niets zich tegen het inwilligen van de vraag van deze partijen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1.200 euro elk voor een zesde, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partijen.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de tweede tot en met de zesde verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig oktober tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys