

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 61.884 van 20 september 1996
in de zaak A. 70.750/VII-14.584.**

In zake : de v.z.w. Algemene Kinesitherapeutenvereniging van België (A.K.B.),
die woonplaats kiest bij
Advocaten F. de VISSCHER en G. SEPELIE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tervurenlaan 268A

tegen :

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

tussenkomen partij :

de v.z.w. Belgische Confederatie van Kinesitherapeuten,
die woonplaats kiest bij
Advocaten L. VAN DAMME en P. BOS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Herbert Hooverlaan 180.

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

Gezien het verzoekschrift dat op 4 september 1996 namens de v.z.w. Algemene Kinesitherapeutenvereniging van België werd ingediend door haar raadslieden F. de VISSCHER en G. SEPELIE om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing te vragen van de tenuitvoerlegging van :

"Het koninklijk besluit van 20 augustus 1996 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1963 tot samenstelling van de bestendige commissies belast met het onderhandelen over en het sluiten van de nationale overeenkomsten in het kader van de verzekering voor geneeskundige verzorging waarbij een wijziging wordt doorgevoerd in artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 december 1963";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 4 september 1996 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 september 1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad D. VERBIEST;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat G. SEPELIE, die verschijnt voor de verzoekende partij, van Adjunct-adviseur P. MYLEMANS, van directeur M. EGGERMONT en van Adjunct-adviseur Ph. BROUWERS, die verschijnen voor de verwerende partij, en van Advocaat L. VAN DAMME, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend 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 de v.z.w. Belgische Confederatie van Kinesitherapeuten met een verzoekschrift van 11 september 1996 vraagt om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen;

1. Over de gegevens van de zaak.

1.1. Artikel 26 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, bepaalt :

"De in de artikelen 42 ... bedoelde overeenkomsten en akkoorden worden in de schoot van de Dienst voor geneeskundige verzorging onderhandeld en gesloten door overeenkomsten- en akkoordencommissies waarin een gelijk aantal vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen en van de representatieve organisaties van de betrokken beroepen of inrichtingen, diensten of instellingen zitting hebben.

De samenstelling en de werkingsregelen van die commissies worden door de Koning bepaald ...".

1.2. Artikel 212 van de voornoemde wet bepaalt :

"De Koning kan bepalen aan welke voorwaarden de beroepsorganisaties van ... de in artikel 26 bedoelde organisaties van beroepen of inrichtingen moeten voldoen om als representatief te worden beschouwd ...".

De Koning heeft tot hiertoe van die bevoegdheid geen gebruik gemaakt.

1.3. Artikel 35 van het koninklijk besluit van 4 november 1963 tot uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, bepaalt :

"De commissie is samengesteld uit :

1° acht werkende en acht plaatsvervangende leden, aangewezen door de representatieve beroepsorganisaties van kinesitherapeuten;

2° ...".

1.4. Artikel 5 van het voormelde besluit van 16 december 1963 stelt de samenstelling van de bestendige commissie als volgt vast :

- "a) drie werkende en drie plaatsvervangende leden, aangewezen door de Nationale Belgische Federatie van kinesitherapeuten;
- b) drie werkende en drie plaatsvervangende leden, aangewezen door de Belgische Nationale Unie der kinesitherapeuten;
- c) twee werkende en twee plaatsvervangende leden, aangewezen door de Nationale Federatie der licentiaten in de kinesitherapie;
- d) ...";

1.5. De organisaties vermeld sub 1.4. a) en b) zijn in 1964 samengesmolten en vormen de Algemene Kinesitherapeutenvereniging van België, zijnde de verzoekende partij, die derhalve zes leden van de acht in die commissie kon afvaardigen.

1.6. De organisatie vermeld sub 1.4. c) is de Nationale Federatie van Dokters en Licentiaten in de kinesitherapie geworden.

1.7. Tussen de Vereniging van Ziekenhuiskinesitherapeuten v.z.w., de Unie van Kinesitherapeuten v.z.w. en het Vlaams Genootschap voor Kinesitherapeuten v.z.w. is op 16 maart 1995 de oprichting overeengekomen van een v.z.w. "Belgische Confederatie van Kinesitherapeuten".

1.8. Op 29 maart 1995 zijn de statuten van de v.z.w. Belgische Confederatie van Kinesitherapeuten opgemaakt. Zij worden bekendgemaakt in de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad van 15 juni 1995, samen met de benoemingen.

1.9. Het koninklijk besluit van 6 april 1995 wijzigt het voormelde artikel 5 in de zin dat de samenstelling van de bestendige commissie als volgt wordt :

- "a) drie werkende en drie plaatsvervangende leden, aangewezen door de Algemene Kinesitherapeutenvereniging van België;
- b) twee werkende en twee plaatsvervangende leden, aangewezen door de Nationale Federatie der Doctors en Licentiaten in de Kinesitherapie;

- c) drie werkende en drie plaatsvervangende leden, aangewezen door de Belgische Confederatie van Kinesitherapeuten;
- d) ...".

1.10. De Raad van State, Afdeling Administratie, heeft bij arrest nr. 57.515 van 15 januari 1996 het voormeld koninklijk besluit van 6 april 1995 vernietigd op grond van onder meer de overweging "dat uit geen enkel stuk van het zeer karig gestoffeerd administratief dossier blijkt dat de verwerende partij een, zelfs maar oppervlakkige, controle heeft uitgevoerd naar de representativiteit van de Belgische Confederatie van Kinesitherapeuten".

1.11. In het door de verwerende partij medegedeelde advies nr. L.25.247/1/V van 19 juli 1996 over het ontwerp dat het aangevochten koninklijk besluit is geworden, heeft de Raad van State, Afdeling Wetgeving, gesteld wat volgt :

"Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat bij de samenstelling van de betrokken overeenkomstencommissie en de beoordeling van de representativiteit van de betrokken beroepsorganisaties, rekening is gehouden met vier criteria, inzonderheid het maatschappelijk doel van de vereniging, de uitgeoefende activiteiten, het aantal aangesloten leden, en de band met andere verenigingen van kinesitherapeuten en de samenwerking met deze. Bovendien blijkt dat daarbij een overwegend belang werd toegekend aan het criterium van het aantal aangesloten leden.

Zonder zich over de juistheid van de feitelijke gegevens te kunnen uitspreken, is de Raad van State van oordeel dat de overheid haar beoordeling van de representativiteit van de betrokken organisaties op aanneembare criteria heeft gesteund";

1.12. De Minister van Sociale Zaken vraagt bij brief van 19 maart 1996 aan verzoekende partij een aantal gegevens teneinde haar representativiteit te bewijzen en stelt daarbij dat dit gebeurt "dans l'attente que des élections soient organisées". In een brief

van 26 maart 1996 aan de verzoekende partij maakt de Minister gewag van "des élections que j'espère pouvoir organiser cette année encore".

1.13. Door de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen (Belgisch Staatsblad 30 april 1996) wordt artikel 211 van de voornoemde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gewijzigd. Krachtens het gewijzigde artikel dient de Koning de data te bepalen waarop uiterlijk voor zorgenverstrekkers zoals de kinesitherapeuten een kiessysteem zal gelden, en wordt Hij gemachtigd om de modaliteiten van dat kiessysteem vast te stellen.

1.14. Uit de in het Belgisch Staatsblad van 15 juni 1995 bekendgemaakte statuten van de tussenkomen-de partij en zoals zij van kracht waren de dag dat het bestreden besluit is genomen, blijkt dat zij is opgericht door drie verenigingen zonder winstoogmerk, dat zij luidens artikel 5 is samengesteld uit werkende en toetredende leden, dat luidens artikel 6 het aantal werkende leden is beperkt tot drie, dat de stichtende leden de eerste werkende leden zijn, dat luidens artikel 7 iedere kinesitherapeut die behoort tot een lid-vereniging wordt beschouwd als toetredend lid "indien hij hiertoe de wens uitdrukt", dat luidens artikel 13 enkel de werkende leden een bijdrage betalen en dat luidens artikel 14 enkel de werkende lid-verenigingen in de algemene vergadering zijn vertegenwoordigd.

1.15. In de studie, gevoegd bij de nota van 11 juni 1996 van directeur-generaal G. CLOTUCHE aan de Minister wordt gesteld (blz. 21) wat volgt :

"Aucune donnée agrégée n'est fournie par la Confédération belge des kinésithérapeutes en ce qui concerne le nombre total des kinésithérapeutes affiliés à l'une de ses organisations membres et qu'elle a pour mission de représenter. Toutefois, sur base des renseignements fournis individuellement par

les organisations membres, il apparaît qu'en 1995, le nombre de ces kinésithérapeutes est de 3.515".

In de nota wordt tevens gesteld dat :

"le Ministère a expressément demandé aux associations de certifier sur l'honneur l'exactitude de leurs renseignements".

1.16. Uit voormelde studie (blz.20) blijkt tevens dat de tussenkomende partij uitsluitend de drie stichtende verenigingen groepeerd, dat de tweede stichtende vereniging op haar beurt twee verenigingen groepeerd die zelf "Cercles Locaux" verenigen.

1.17. Wat de verzoekende partij betreft zijn luidens artikel 3 van de thans geldende statuten haar aangesloten leden enkel groeperingen van kinesitherapeuten die rechtspersoonlijkheid genieten als vereniging zonder winstgevend doel of erkende beroepsvereniging en moeten de effectieve leden van deze groeperingen kinesitherapeuten zijn (stuk 6 van het bij het verzoekschrift gevoegd dossier).

1.18. Het bestreden koninklijk besluit van 20 augustus 1996 wijzigt het voormelde artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 december 1963 zodat de samenstelling van de bestendige commissie als volgt wordt :

- "a) vier werkende en vier plaatsvervangende leden, aangewezen door de Algemene Kinesitherapeutenvereniging van België;
- b) één werkend en één plaatsvervangend lid, aangewezen door de Nationale Federatie der Doctors en Licentiaten in de kinesitherapie;
- c) drie werkende en drie plaatsvervangende leden, aangewezen door de Belgische confederatie van kinesitherapeuten";

2. Over de vordering tot schorsing.

2.1. Overwegende dat krachtens artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden, dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is;

2.2.1. Overwegende, wat de eerste voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij in een eerste middel de schending aanvoert van artikel 26 van de wet van 9 augustus 1963 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, gecoördineerd op 14 juli 1994, "in het bijzonder miskennen van de wettelijke notie representatieve organisatie", doordat een "reële, grondige en zorgvuldige controle" onder meer op het ledental van de tussenkomende partij niet mogelijk is; dat de verzoekende partij in het tweede middel de schending aanvoert van het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de verwerende partij bij de voorbereiding van de bestreden beslissing niet de rechtens vereiste argwaan bij de opgegeven ledentallen aan de dag legde, dat in de opgegeven ledentallen zich kinesitherapeuten bevinden die helemaal niet de wens hebben uitgedrukt om door de tussenkomende partij vertegenwoordigd te worden, dat het opgegeven cijfer aanvaard is zonder controle op de realiteit van die bewering, dat daarentegen op de verzoekende partij zulke controle wel is doorgevoerd; dat zij via de lidgeldbetaling het bewijs leverde van de wil tot aansluiting;

2.2.2. Overwegende dat de wettelijke notie van representativiteit slechts geëerbiedigd wordt wanneer uit het administratief dossier blijkt dat de aanstellen-

de overheid een reële, grondige en zorgvuldige controle heeft uitgevoerd naar de representativiteit van de aangewezen organisatie; dat de zorgvuldigheidsplicht vereist dat de overheid bij de feitenvinding zorgvuldig te werk gaat en zij ervoor zorgt dat haar alle mogelijke nuttige gegevens worden bezorgd opdat haar besluitvorming tot stand kan komen na een behoorlijke afweging van alle ter zake dienende gegevens;

2.2.3. Overwegende, aangenomen dat bij de beoordeling van de representativiteit van verenigingen het ledental als criterium aanneembaar is, dat ten dezen blijkt dat tijdens de administratieve voorbereiding van het aangevochten besluit bij de telling twijfel is gerezen over het aantal kinesitherapeuten die de tussenkomende partij vertegenwoordigt; dat zij in dat verband geen enkel officieel gegeven ("aucune donnée agrégée") heeft kunnen verstrekken voor het totaal aantal kinesitherapeuten, die aangesloten waren bij één van haar lidverenigingen; dat er voor het bepalen van het ledental onder meer is gebruik gemaakt van verklaringen op erewoord van deze verenigingen (zie nr. 1.15.); dat voorts uit de aangehaalde bepalingen van de statuten van de tussenkomende partij blijkt dat kinesitherapeuten zelf geen werkend lid van de tussenkomende partij kunnen zijn, en om toetredend lid te zijn, zij "de wens" daartoe moeten uitdrukken (zie nr. 1.14.); dat de band tussen de tussenkomende partij en de kinesitherapeuten dus enerzijds in principe onrechtstreeks is en bovendien afhankelijk van individuele wilsverklaringen; dat de verwerende partij zelf toegeeft dat het ledental dat zij aanvaardde voor de tussenkomende partij, het resultaat is van "de som van de ledenaantallen van de lidorganisaties"; dat de verwerende partij bovendien stelt dat kinesitherapeuten die voormelde wens niet hebben uitgedrukt geacht worden op zijn minst stilzwijgend ermee in te stemmen dat ze door de overkoepelende organisatie worden verdedigd en vertegenwoordigd; dat deze vaststel-

lingen volstaan om te besluiten dat de controle op de representativiteit van de tussenkomende partij niet op zulke wijze is gebeurd opdat de wettelijke notie van representativiteit en het zorgvuldigheidsbeginsel zouden zijn geëerbiedigd, daargelaten de vragen of deze controle naar genoegen van rechte mogelijk is gelet op de aangehaalde statutaire bepalingen van de tussenkomende partij en of deze representativiteit wel op een andere wijze dan door verkiezingen kan blijken, waarvoor overigens de voormelde wet een rechtsgrond biedt en die door de Minister in het vooruitzicht zijn gesteld; dat het eerste en het tweede middel ernstig zijn in zoverre als hierboven aangehaald;

2.3. Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij in verband met het nadeel aanvoert dat zij door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit aanzien bij de overheidsinstanties verliest en aantrekkingskracht bij de kinesitherapeuten, omdat haar stem en gewicht in de conventiecommissie met een derde wordt verminderd, waar zij voorheen een doorslaggevende stem had waarmee zij conventies kon goedkeuren aan de zijde van de zorgverstrekkers, en dat nu aan een nieuwe organisatie die de tussenkomende partij is, een blokkeringsminderheid wordt gegeven; dat dit nadeel ernstig is; dat het bovendien moeilijk te herstellen is en niet geheel door een latere annulatie te weren, in het bijzonder waar het de schade aan de reputatie van de verzoekende partij betreft;

2.4. Overwegende, wat de derde voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij het beroep op de procedure wegens uiterst dringende noodzakelijkheid terecht verantwoordt door te wijzen op de bijeenkomst van de bestendige commissie, in de loop van de komende dagen of weken, teneinde een nieuwe nationale overeenkomst, die zal gelden in de periode 1997-98, te sluiten;

dat kan worden aanvaard dat het voor de verzoekende partij belangrijk is die onderhandelingsperiode in te gaan met haar huidig aantal mandaten; dat de diensten van de verwerende partij immers reeds hebben laten weten dat zij zelfs na vernietiging van de samenstelling van de commissie, de handelingen van de commissie als geldig wenselijk te beschouwen (brief aan de raadslieden van de verzoekende partij, stuk 14 bij het verzoekschrift); dat kan worden aangenomen dat het aangevoerde nadeel door een schorsing overeenkomstig de gewone procedure niet kan worden geweerd;

2.5. Overwegende derhalve dat aan de voorwaarden voor schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het verzoek tot tussenkomst van de v.z.w. Belgische confederatie van kinesitherapeuten wordt ingewilligd.

Artikel 2.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 20 augustus 1996 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1963 tot samenstelling van de bestendige commissies belast met het onderhandelen over en het sluiten van de nationale overeenkomsten in het kader van de verzekering voor geneeskundige verzorging.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op twintig september 1900 zesennegentig,
door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. VERMEIRE,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. VERMEIRE.