

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 72.043 van 25 februari 1998

A. 62.729/VI-14.020.

In zake : **de Landsbond van de onafhankelijke ziekenfondsen,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean-Pierre BUYLE, advocaat,
A. Lacomblélaan 8
1040 Brussel,

tegen :

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

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean-Louis JASPAR, advocaat,
Sint-Bernardusstraat 98
1060 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 13 maart 1995 ingediende verzoekschrift, waarbij de Landsbond van de onafhankelijke ziekenfondsen de nietigverklaring vordert van het koninklijk besluit van 1 december 1994, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 januari 1995, tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 1980 tot vaststelling van het percentage van het bedrag der inkomsten van de ziekte- en invaliditeitsverzekering bestemd voor de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer THIBAUT, adjunct-auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 29 juli 1997 waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

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

Gelet op de beschikking van 16 december 1997, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 28 januari 1998, de datum waarop de zaak is uitgesteld tot de terechtzitting van 18 februari 1998;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. DEOME, loco Mr. BUYLE, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. SALHADIN, loco Mr. JASPAR, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer PAUL, auditeur;

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

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van de vordering :

1. In het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, sector uitkeringen, verdelen de verschillende ziekenfondsen onder elkaar een vast bedrag dat hun wordt toegekend om hun administratiekosten te dekken.

2. Tot de inwerkingtreding van het bestreden besluit is dat bedrag verdeeld overeenkomstig het koninklijk besluit van 13 februari 1980, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 23 juli 1985, tot vaststelling van het percentage van het bedrag der inkomsten van de ziekte- en invaliditeitsverzekering bestemd voor de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen, rekening houdend enerzijds met het gemiddeld aantal vergoede dagen per uitkeringsgerechtigde en anderzijds met het aantal aangesloten werknemers die recht hebben op een uitkering, waarop wegingscoëfficiënt 1,5 wordt toegepast die geldt voor de bedienden en geacht wordt de tussen arbeiders en bedienden bestaande discrepanties ongedaan te maken.

3. Op 10 juni 1994 heeft het Nationaal Verbond van socialistische mutualiteiten (die in tegenstelling tot de verzoekende partij, meer arbeiders telt onder haar leden dan bedienden), het beheerscomité van het RIZIV voorgesteld de wegingscoëfficiënt van 1,5 die wordt toegepast op het aantal bedienden, zonder meer af te schaffen.

4. Op 8 juli 1994 is het voorstel van het Nationaal Verbond van socialistische mutualiteiten ter fine van advies voorgelegd aan de technische, boekhoudkundige en statistische commissie. Alle

vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen, met uitzondering van de Landsbond van de Beroeps- en Onafhankelijke Ziekenfondsen, hebben dat voorstel goedgekeurd.

5. Op 6 september 1994 is ter attentie van het beheerscomité van de dienst voor uitkeringen een samenvattende nota opgesteld met een historisch overzicht van de ontwikkeling van de verdeling van de administratiekosten onder de verzekeringsinstellingen. Bij de nota wordt een voorontwerp van koninklijk besluit gevoegd, waarin voor de berekening van het bedrag van de administratiekosten coëfficiënt 1,5 werd geschrapd.

6. Op 21 september 1994 heeft het beheerscomité, na een bespreking, het voorstel tot afschaffing van coëfficiënt 1,5 goedgekeurd met 9 stemmen voor, 1 tegen en 4 onthoudingen en heeft als datum van inwerkingtreding 1 januari 1992 gekozen.

7. Op 27 september 1994 heeft de secretaris-generaal van de Landsbond van de Beroeps- en Onafhankelijke Ziekenfondsen de administrateur van het RIZIV meegedeeld dat de op 21 september genomen beslissing naar zijn mening berustte op onjuiste informatie en gevraagd dat het voorstel opnieuw zou worden onderzocht op de volgende vergadering van het beheerscomité van de dienst voor uitkeringen.

8. Op 6 oktober 1994 heeft de Landsbond van de Beroeps- en Onafhankelijke Ziekenfondsen zijn standpunt meegedeeld aan de Minister van Sociale Zaken, een nieuwe bespreking aangevraagd van de verdeling van de administratiekosten en verklaard niet gekant te zijn tegen een aanpassing van de verdelingscoëfficiënt waarvan de afschaffing overwogen werd.

9. Op 19 oktober 1994 heeft het beheerscomité van het RIZIV, dienst voor uitkeringen, de notulen van de vergadering van 21 september 1994 goedgekeurd en besloten aan de technische boekhoudkundige en statistische commissie een nieuw voorstel voor te leggen geformuleerd door de Landsbond van de Beroeps- en Onafhankelijke Ziekenfondsen betreffende de wijze van verdeling van de administratiekosten onder de verzekeringsinstellingen; volgens dit voorstel behoorde coëfficiënt 1,33 coëfficiënt 1,5 te vervangen; er was geen sprake meer van het zonder meer afschaffen van de coëfficiënt.

10. Op 25 november 1994, heeft de secretaris-generaal van de verzoekende partij de kabinetschef van de Minister van Sociale Zaken meegedeeld dat hij ervan uitging dat het beheerscomité in de technische boekhoudkundige en statistische commissie om een nieuwe termijn had verzocht met betrekking tot het voorstel tot aanpassing van de administratiekosten en dat het besluit geïnterpreteerd behoorde te worden als een wijziging van de notulen van de vergadering; volgens dezelfde secretaris-generaal hebben de besprekingen in de technische boekhoudkundige en statistische commissie geleid tot convergentie van de standpunten om de coëfficiënt vast te stellen op 1,33.

11. Op 1 december 1994 is een koninklijk besluit goedgekeurd tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 1980 tot vaststelling van het percentage van het bedrag der inkomsten van de ziekte- en invaliditeitsverzekering bestemd voor de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen; dat koninklijk besluit van 1 december 1994 heeft in het koninklijk besluit van 13 februari 1980, met uitwerking op 1 januari 1992, de woorden "en wordt het aantal

uitkeringsgerechtigde bedienden vermenigvuldigd met 1,5" doen vervallen.

Het koninklijk besluit van 1 december 1994 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 januari 1995.

Het betreft de bestreden handeling.

12. Op 18 januari 1995 heeft het beheerscomité de notulen van zijn vergadering van 19 oktober 1994 gecorrigeerd om de in de loop van die vergadering genomen beslissing aan te vullen als volgt :

" Bij wijze van conclusie na de besprekingen besluit het beheerscomité het door de Landsbond van de Beroeps- en Onafhankelijke Ziekenfondsen geformuleerde nieuwe voorstel betreffende de wijze van verdeling van de administratiekosten over de verzekeringsinstellingen voor te leggen aan de technische boekhoudkundige en statistische commissie en vervolgens het resultaat van het onderzoek van dat nieuwe voorstel door de technische boekhoudkundige statistische commissie voor te leggen aan het beheerscomité".

Tijdens dezelfde vergadering heeft het beheerscomité de besprekingen voortgezet over de kwestie van de coëfficiënt en kwam tot het volgende besluit :

" De heer BEIRNAERT, voorzitter, betreurt ten eerste dat de Minister van Sociale Zaken niet gewacht heeft op het advies van het beheerscomité om een standpunt in te nemen in het kader van dat dossier en meent dat men zich in zulke omstandigheden moet bezinnen over de juiste rol van de sociale gesprekspartners in het kader van het beheer van de sociale zekerheid.

Bij wijze van conclusie van de besprekingen besluit het beheerscomité het punt betreffende de verdeling van de administratiekosten op de agenda te plaatsen van de vergadering van de maand februari en de afsluiting van de rekeningen met betrekking tot het boekjaar 1992 uit te stellen;

13. De notulen van de vergadering van het beheerscomité van 15 februari 1995 bevatten de volgende conclusie :

" (...) Het beheerscomité is eenparig van mening dat als gevolg van de bekendmaking van een koninklijk besluit betreffende de wegingscoëfficiënt, het comité verhinderd is geweest zijn rol in het kader van het paritaire beheer ten volle te vervullen, terwijl het onderzoek van die kwestie niet was afgelopen en geen enkel definitief advies was uitgebracht. Het protesteert hevig tegen deze werkwijze. Bovendien is het comité van mening dat het onderzoek van de verdeelsleutel tevens deel uitmaakt van de problemen waarover de sociale gesprekspartners zich moeten uitspreken en veroordeelt het de techniek van de terugwerking die rechtsonzekerheid doet ontstaan en een duidelijk en vooruitziend beheer schaadt. Het beheerscomité verzoekt de verzekeringsinstellingen het probleem in zijn geheel opnieuw te onderzoeken en hem een nieuw voorstel voor te leggen na advies van de technische boekhoudkundige statistische commissie".

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan machtsoverschrijding, schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten, gebrek aan wettelijk aanvaardbare motivering en schending van het algemeen beginsel van billijk en behoorlijk bestuur, inzonderheid aan de niet-gemotiveerde tegenstrijdigheid in de opeenvolgende akten van de verwerende partij; dat ze betoogt dat de bestreden handeling, in zoverre ze de wegingscoëfficiënt die wordt toegepast op de uitkeringsgerechtigde bedienden zonder meer afschaft, een ommezwaai inhoudt ten opzichte van een praktijk die meer dan tien jaar vastligt; dat ze beweert dat die coëfficiënt gerechtvaardigd was door het feit dat de bedienden zich in verscheidene opzichten in een andere situatie bevonden dan die van de arbeiders en de kosten voor het administratieve beheer van hun dossiers hoger opliepen; dat ze in een eerste onderdeel betoogt dat de administratieve overheid weliswaar van mening kan veranderen doch die kentering in haar houding moet uitleggen en dat zulks hier niet het geval is; dat ze in

een tweede onderdeel tegen de verwerende partij inbrengt dat ze haar besluit heeft gegrond op een advies van het beheerscomité van het RIZIV, dienst voor uitkeringen, dat op 21 september 1994 gegeven was, maar onmiddellijk betwist werd, welk advies het beheerscomité had besloten opnieuw te onderzoeken, en van welk feit de verwerende partij goed op de hoogte was;

Overwegende dat de overheid die bevoegd is om een regeling te ontwerpen, tevens bevoegd is om in die regeling elke wijziging aan te brengen die ze achteraf noodzakelijk acht, zonder verplicht te zijn die wijziging uitdrukkelijk te motiveren; dat het eerste onderdeel van het middel niet geacht kan worden gegrond te zijn; dat wat het tweede onderdeel betreft, blijkt dat het beheerscomité van de dienst voor uitkeringen van het RIZIV, tijdens zijn vergadering van 21 september 1994, met negen stemmen voor en 4 onthoudingen het voorstel tot afschaffing van de wegingscoëfficiënt voor de bedienden heeft goedgekeurd; dat het beheerscomité tijdens zijn vergadering van 19 oktober 1994 weliswaar heeft besloten aan de technische boekhoudkundige en statistische commissie een nieuw voorstel voor te leggen betreffende de wijze waarop de administratiekosten zouden worden verdeeld, welk voorstel geformuleerd was door de Landsbond van de Beroeps- en Onafhankelijke Ziekenfondsen, en met het oog op die raadpleging het onderzoek van dat nieuwe voorstel voort te zetten, doch niet heeft besloten het door die Landsbond op 21 september 1994 geformuleerde voorstel te vernietigen of te schorsen; dat de Koning bijgevolg op 1 december 1994 heeft kunnen beslissen het bestreden besluit goed te keuren, steunend onder meer op het advies dat het beheerscomité van de dienst voor uitkeringen van het RIZIV op 21 september 1994 had gegeven, zonder te wachten op een nieuw voorstel; dat het tweede onderdeel van het middel niet gegrond is;

Overwegende dat de verzoekende partij een tweede middel ontleent aan machtsoverschrijding en aan schending van inzonderheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het bestreden besluit zonder meer de wegingscoëfficiënt schrapt die meer dan tien jaar tevoren was goedgekeurd en aldus een discriminatie in het leven roept tussen de verzekeringsinstellingen, die bijzonder schadelijk is voor de verzoekende partij die onder haar leden meer bedienden telt dan de andere bonden;

Overwegende dat de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is; dat dezelfde regels er zich overigens tegen verzetten dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat; dat het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen, aangezien het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel;

Overwegende dat de verzoekende partij een verzekeringsinstelling is die ziekenfondsen groepeerd; dat ze niet aantoonde in welk opzicht ze zich ten aanzien van de bestreden handeling in een situatie zou bevinden die wezenlijk verschilt van die van de overige verzekeringsinstellingen, noch in welk opzicht ze op grond van de bijzondere aard van haar situatie

verschillend zou moeten worden behandeld; dat het tweede middel niet gegrond is;

Overwegende, subsidiair, dat de verzoekende partij een derde middel aanvoert volgens hetwelk artikel 2 van het bestreden besluit bepaalt dat het uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1992 in tegenstelling tot het algemeen rechtsbeginsel dat verkregen rechten in acht moeten worden genomen en dat terugwerking van verordeningbesluiten ongeoorloofd is, van welk beginsel artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek een toepassing vormt, en van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte algemeen beginsel van het recht op rechtszekerheid";

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de terugwerking niet ongepast is aangezien ze geen afbreuk doet aan enig verkregen recht; dat ze erop wijst dat de administratiekosten betreffende het boekjaar 1992 nog niet aan de verzekeringsinstellingen waren vervallen toen het omstreden koninklijk besluit is bekendgemaakt; dat ze daaruit concludeert dat de verzoekende partij geen enkel nadeel kan aanvoeren wegens het uitstellen van de uitwerking van de bestreden handeling tot 1 januari 1992; dat de verwerende partij in haar laatste memorie verklaart dat de rechten van de verzoekende partij niet met terugwerking gewijzigd zijn, aangezien die rechten nog niet waren vastgesteld op het tijdstip van de opheffing van het omstreden criterium, dat de bestreden handeling uitsluitend beschikt voor de toekomst, zelfs indien ze verwijst naar feiten uit het verleden, en dat het slechts gaat om de onmiddellijke toepassing van de wet op situaties die bij de inwerkingtreding ervan nog niet definitief waren geregeld;

Overwegende dat een verordening, krachtens het algemeen beginsel dat terugwerking van administratieve handelingen ongeoorloofd is en onder voorbehoud van de uitzonderingen die eraan verbonden zijn, geen uitwerking mag hebben op een vroegere datum dan de datum van inwerkingtreding ervan; dat dit beginsel het overheidsbestuur verbiedt aan een rechtshandeling of rechtsfeit rechtsgevolgen te verbinden waarin niet was voorzien op het tijdstip van het verrichten of het ontstaan ervan; dat artikel 2 van het bestreden besluit, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 januari 1995, in dit geval aan dit besluit uitdrukkelijk meer dan drie jaar terugwerking verleent door de uitwerking ervan vast te stellen op 1 januari 1992; dat die terugwerking tot gevolg heeft dat het berekenen van de terugbetaling van de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen afhankelijk wordt gesteld van andere gegevens dan die welke vigeerden in de loop van de boekjaren 1992, 1993 en 1994; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 1 december 1994 tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 1980 tot vaststelling van het percentage van het bedrag der inkomsten van de ziekte- en invaliditeitsverzekering bestemd voor de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen wordt vernietigd.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op vijftientwintig februari 1900 achtennegentig door :

de Hr. CLOSSET,	kamervoorzitter,
Mevr. GEHLEN,	staatsraad,
de Hr. LEWALLE,	staatsraad,
Mevr. NOTEBAERT,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

Chr. NOTEBAERT.

Ch.-L. CLOSSET.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.