

Rolnummer 383
Arrest nr. 28/93 van 1 april 1993

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 33 en 37 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, ingesteld door Dr. L. Beckers.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter F. Debaedts en waarnemend voorzitter M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige en G. De Baets, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalm, onder voorzitterschap van voorzitter F. Debaedts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp

Bij verzoekschrift van 31 januari 1992, aan het Hof verzonden bij ter post aangetekende brief van dezelfde datum, vordert doctor Louis Beckers, orthopedisch chirurg, wonende te 2820 Rijmenam, Peulisbaan 22, de vernietiging van de artikelen 33 en 37 van de wet 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (*Belgisch Staatsblad* van 1 augustus 1991), waarbij artikel 33 echter niet bestreden wordt in zoverre het impliciet artikel 35 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering (hierna afgekort Z.I.V.-wet), gewijzigd bij de programmawet van 22 december 1989, opheft.

II. Rechtspleging

Bij beschikking van 3 februari 1992 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben op 7 februari 1992 geoordeeld dat er geen aanleiding was tot toepassing van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Van het beroep is kennisgegeven conform artikel 76, § 4, van de organieke wet bij te post aangetekende brieven van 14 februari 1992.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 februari 1992.

De v.z.w. Vlaams Artsensyndikaat, met zetel te 2018 Antwerpen, Jan van Rijswijcklaan 80, heeft een memorie van tussenkomst ingediend bij ter post aangetekende brief van 19 maart 1992.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend bij ter post aangetekende brief van 1 april 1992.

Van die memories is kennisgegeven conform artikel 89 van de organieke wet bij ter post aangetekende brief van 18 mei 1992.

De verzoeker heeft een memorie van antwoord ingediend bij ter post aangetekende brief van 16 juni 1992.

De v.z.w. Vlaams Artsensyndikaat heeft een memorie van antwoord ingediend bij ter post aangetekende brief van 16 juni 1992.

Bij beschikkingen van 18 juni 1992 en 7 januari 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 31 januari 1993 en 31 juli 1993.

Bij beslissing van 15 september 1992 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter Y. de Wasseige, gelet op de verkiezing tot voorzitter van rechter Wathelet, die reeds lid was van de zetel.

Bij beslissing van het Hof van 4 februari 1993 is de zetel aangevuld met rechter G. De Baets, gelet op de verkiezing tot voorzitter van rechter F. Debaedts, die reeds lid was van de zetel.

Bij beschikking van 23 februari 1993 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en de dag van de terechtzitting bepaald op 18 maart 1993.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen evenals aan hun advocaten bij ter post aangetekende brieven van 23 februari 1993.

Op de terechtzitting van 18 maart 1993

- zijn verschenen :

. Mr. D. Lindemans en Mr. S. Nudelhole, advocaten bij de balie te Brussel, voor verzoeker en de v.z.w. Vlaams Artsensyndikaat;

. Mr. M. Lebbe, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. Ph. Gerard, advocaat bij het Hof van Cassatie, en *loco* Mr. J.-L. Fagnart, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers G. De Baets en L. François verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten Mr. Lindemans en Mr. Lebbe, gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *De bestreden bepalingen*

1.1. Artikel 33 van de bestreden wet luidt als volgt :

« Artikel 35 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, vervangen door de wet van 22 december 1989, wordt vervangen als volgt :

' Plichten van de zorgverstrekkers

Art. 35. De geneesheer en de tandheelkundige oordelen in geweten en in volle vrijheid over de aan de patiënten te verlenen verzorging. Zij zullen erover waken toegewijde en bekwame geneeskundige verzorging te verstrekken in het belang van de patiënt en rekening houdend met de door de gemeenschap ter beschikking gestelde globale middelen.

Zij zullen zich onthouden van het voorschrijven van onnodig dure onderzoeken en behandelingen, alsook van het verrichten of laten verrichten van overbodige verstrekkingen ten laste van de regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De andere zorgverstrekkers dan deze bedoeld in het eerste lid, dienen zich eveneens te onthouden van het uitvoeren van onnodig dure of overbodige verstrekkingen ten laste van de regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, wanneer zij gemachtigd zijn zelf het initiatief tot deze verstrekkingen te nemen.

Het in dit artikel bedoeld onnodig dure karakter van onderzoeken en behandelingen en het overbodig karakter van verstrekkingen dienen geëvalueerd te worden in vergelijking met de onderzoeken, behandelingen en verstrekkingen die een zorgverstrekker voorschrijft, verricht of laat verrichten in gelijkaardige omstandigheden '.

»

1.2. Artikel 37 van de bestreden wet bepaalt :

« In artikel 90bis, van dezelfde wet van 9 augustus 1963, ingevoegd bij de wet van 22 december 1989, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- in het eerste lid worden de woorden, ' de geneesheer ' vervangen door de woorden ' de zorgverstrekker ';

- in het tweede lid worden de woorden ' de betrokken geneesheer ' vervangen door de woorden ' de betrokken zorgverstrekker ';

- na het tweede lid wordt een lid ingevoegd, luidend als volgt :

' 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. Ingeval de schuldenaar in gebreke blijft, kan de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, de registratie en de domeinen worden belast met de invordering van de verschuldigde bedragen overeenkomstig de bepalingen van artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949 ';

- het huidige derde lid wordt het vierde lid en wordt vervangen als volgt :

' De Koning bepaalt de modaliteiten van bekendmaking van de definitieve beslissingen betreffende het verbod bedoeld in het tweede lid '. »

Wettelijk kader

2.1. Vóór de programmawet van 22 december 1989

Artikel 35 Z.I.V.-wet werd in het recente verleden tweemaal gewijzigd : eenmaal door de programmawet van 22 december 1989 en vervolgens door het bestreden artikel 33 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen. In zijn lezing vóór die wijzigingen, bepaalde artikel 35 Z.I.V.-wet dat de geneesheer in geweten en in volle vrijheid oordeelde over de te verlenen verzorging en dat onrechtmatige verstrekkingen die in strijd zijn met de plichtenleer, evenwel ter beoordeling dienden te worden voorgelegd aan de Orde der geneesheren. Het kwam uitsluitend die Raden toe de betwistingen van medische aard betreffende de toepassing van de bepalingen van het vorig lid te beslechten tussen, enerzijds, de geneesheer en, anderzijds, de verzekeringsinstellingen of de Dienst voor geneeskundige controle en, gebeurlijk, de geneesheer een tuchtstraf op te leggen wegens de fouten die hij ten dien opzichte beging. De hierboven bedoelde misbruiken zouden de Raden van de Orde ter kennis gebracht worden door de Dienst voor geneeskundige controle. Zodra de beslissing van de Raad van de Orde niet meer vatbaar was voor beroep, zou zij de Dienst voor geneeskundige controle medegedeeld worden. In een arrest van 7 september 1988 oordeelde de Raad van State dat de verzekeringsinstellingen onbevoegd waren om te oordelen over de opportuniteit of de waarde van de verstrekte zorgen. Het behoorde volgens de Raad van State tot de uitsluitende bevoegdheid van de Raden van de Orde der geneesheren om de betwistingen van medische aard tussen de geneesheer en de dienst voor geneeskundige controle betreffende de onrechtmatige verstrekkingen te beslechten (R.v.St., 7 september 1988, *J.T.T.*, 1988, p. 417).

2.2. Ingevolge de programmawet van 22 december 1989

Artikel 23 van de programmawet van 22 december 1989 wijzigde artikel 35 door te bepalen :

« De geneesheer oordeelt in geweten en in volle vrijheid over de aan de patiënten te verlenen verzorging. Hij zal erover waken toegewijde en bekwame geneeskundige verzorging te verstrekken in het belang van de patiënt en rekening houdend met de door de gemeenschap ter beschikking gestelde globale middelen.

Hij moet zich onthouden van het voorschrijven van onnodig dure onderzoeken en behandelingen, alsook van het verrichten of laten verrichten van overbodige verstrekkingen ten laste van de regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Het in het vorig lid bedoeld onnodig dure karakter van onderzoeken en behandelingen en het overdreven karakter van verstrekkingen dient geëvalueerd te worden in vergelijking met de onderzoeken, behandelingen en verstrekkingen die een geneesheer voorschrijft, verricht of laat verrichten in gelijkaardige omstandigheden. »

Het aldus gewijzigde artikel 35 Z.I.V.-wet werd aangevuld met twee nieuwe artikelen :

Artikel 26 van de programmawet van 22 december 1989 voegde een nieuw artikel 79bis in, dat luidde als volgt :

« Bij de Dienst voor geneeskundige controle wordt een Controlecommissie ingesteld die, onverminderd de bevoegdheden van de Orde van geneesheren inzake tuchtrecht, belast wordt met het vaststellen van de tekortkomingen inzake de bepalingen van artikel 35, tweede en derde lid. »

Artikel 30 van de voormelde programmawet voegde een nieuw artikel 90bis in, dat luidde als volgt :

« Bij vaststelling van een tekortkoming inzake de bepalingen van artikel 35, vorderen de in artikel 79bis bedoelde Commissies, onverminderd straf- of tuchtrechtelijke vervolgingen, de uitgaven met betrekking tot de prestaties welke door de ziekte- en invaliditeitsverzekering werden ten laste genomen, geheel of gedeeltelijk terug van de geneesheer.

Samen met deze terugvorderingen kunnen zij de toepassing van de derde-betalersregeling voor de prestaties verstrekt door de betrokken geneesheer verbieden.

De Koning bepaalt de modaliteiten van bekendmaking van de definitieve beslissingen betreffende het verbod bedoeld in het vorige lid.

De teruggevorderde bedragen worden als inkomsten van de geneeskundige verzorging geboekt. »

Het aldus gewijzigde en door de artikelen 79bis en 90bis aangevulde artikel 35 Z.I.V.-wet heeft de vaststelling van misbruiken in de zorgenverstrekking onttrokken aan het toezicht van de Raden van de Orde der geneesheren, en opgedragen aan de bij de Dienst voor geneeskundige controle ingestelde Controlecommissie.

2.3. Ingevolge de bestreden bepalingen

Het bestreden artikel 33 van de wet van 20 juli 1991 heeft artikel 35 Z.I.V.-wet (en het opschrift van dat artikel) volledig vervangen. De draagwijdte van die wijzigende bepaling kan als volgt worden samengevat :

- De daarin opgenomen plichten werden *nominatim* uitgebreid tot de tandheelkundigen.
- De plichten werden eveneens uitgebreid tot andere zorgverstrekkers dan geneesheren en tandheelkundigen, wanneer zij gemachtigd zijn zelf het initiatief tot die verstrekkingen te nemen.
- Het « overdreven » karakter van verstrekkingen in het vierde lid wordt gewijzigd in een « overbodig » karakter.

Het bestreden artikel 37 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen voegt in het in 1989 ingevoegde artikel 90bis een derde lid in waardoor aan de Controlecommissie en de Commissie van beroep de bevoegdheid wordt verleend om van rechtswege uitvoerbare beslissingen te nemen, waarbij de Administratie van belasting over de toegevoegde waarde, de registratie en de domeinen, ingeval de schuldenaar in gebreke blijft, belast kan worden met de invordering van de verschuldigde bedragen.

IV. In rechte

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1.1. De verzoeker meent dat zijn situatie, als doctor in de geneeskunde, ingeschreven op het tableau van de Orde der geneesheren van de provincie Antwerpen, door de bestreden normen rechtstreeks en ongunstig kan worden geraakt doordat die normen zijn therapeutische vrijheid beperken en onderwerpen aan de controle van

administratieve commissies, en zij aan die commissies de bevoegdheid verlenen om jegens hem uitvoerbare beslissingen te nemen, die zijn burgerlijk recht van eigendom over zijn medisch ereloon zouden kunnen schenden, en die, door de afschaffing van de derde-betalersregeling, de uitoefening van zijn beroep aanmerkelijk zouden kunnen beïnvloeden, dit alles zonder mogelijkheid om een beroep te doen op de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht. Verzoeker staft zijn belang bij de vernietiging van artikel 33 door aan te voeren dat, ten gevolge van de vernietiging van die bepaling, de nationale wetgever de mogelijkheid of de verplichting zal hebben, hetzij een nauwkeurige begripsbepaling in te voeren van de misbruiken van de therapeutische vrijheid, hetzij het systeem te herstellen dat van kracht was vóór de inwerkingtreding van de programmawet van 22 december 1989 en dat erin bestond het beoordelen van de ongerechtvaardigde verstrekkingen uitsluitend aan de Raden van de Orde der geneesheren toe te vertrouwen. Bovendien zal, op zijn minst, de nationale wetgever de « zorgverstreker », naar wie verwezen wordt om het onnodig dure karakter van onderzoeken en behandelingen evenals het overbodige karakter van verstrekkingen te toetsen, nauwkeuriger moeten omschrijven. Wat zijn belang bij de vernietiging van artikel 37 betreft, voert verzoeker aan dat de bevoegdheid van de hoven en de rechtbanken van de rechterlijke macht door de vernietiging van die bepaling zal worden hersteld voor het verkrijgen van een uitvoerbare titel voor de invordering van de uitgaven die betrekking hebben op overbodige of als onnodig duur beschouwde geneeskundige verstrekkingen, onderzoeken of behandelingen.

A.1.2. De Ministerraad betwist evenwel het belang van de verzoeker bij de vernietiging van artikel 33 van de wet van 20 juli 1991. Hij voert aan dat de bepalingen van artikel 35 van de Z.I.V.-wet, ingevoegd in die wet door het bestreden artikel 33, voor zover zij van toepassing zijn op geneesheren, reeds bestonden vóór de wet van 20 juli 1991. De Ministerraad is van oordeel dat verzoeker destijds maar de vernietiging van artikel 23 van de programmawet van 22 december 1989 had moeten vragen, wat hij niet heeft gedaan, waardoor hij thans buiten de termijn is om het te doen. In zoverre het bestreden artikel 33 slechts de juridische toestand wijzigt van de tandheelkundigen en andere zorgverstrekkers, en niet die van de geneesheren, heeft verzoeker als geneesheer geen belang om de vernietiging van het bestreden artikel te vorderen. De Ministerraad besluit dan ook dat het verzoekschrift, in zoverre het de vernietiging beoogt van artikel 33 van de wet van 20 juli 1991, niet-ontvankelijk is bij gebrek aan belang.

A.1.3. In hun memorie van antwoord verwerpen de verzoeker en de tussenkomende partij de exceptie van niet-ontvankelijkheid. Zij gaan ervan uit dat de bestreden bepaling de vroegere tekst van artikel 35 volledig heeft vervangen, en dat geen enkele bepaling het Arbitragehof de bevoegdheid ontnemt om een dergelijke vervangende bepaling, die een vroeger bestaande norm zou bevestigen of verduidelijken, *in extenso* te toetsen. Bovendien wijzen zij op bepaalde terminologische verschillen, onder meer tussen de authentieke Nederlandse en Franse teksten, zodat niet kan worden besloten dat de bestreden bepaling eenvoudigweg de vroegere geldende bepaling van artikel 35 Z.I.V.-wet heeft overgenomen. Door de wijziging van artikel 35 door de bestreden bepaling, werd tegelijk een einde gemaakt aan een uit die discrepantie af te leiden, voor verzoeker gunstige interpretatie van de voorgaande tekst.

Ten aanzien van het belang van verzoekster in tussenkomst

A.2.1. De v.z.w. Vlaams Artsensyndikaat, meent als tussenkomende partij te voldoen aan de voorwaarden die in de rechtspraak van het Hof worden gesteld opdat het beroep ingesteld door een vereniging zonder winstoogmerk, die zich op een collectief moreel belang beroept, ontvankelijk zou zijn voor het Hof. Zij voert aan dat volgens artikel 2 van haar statuten, het maatschappelijke doel er o.m. in bestaat :

« 2. Alles in het werk te stellen om door gelijk welke instantie de maatregelen te doen aannemen die naar het oordeel van de vereniging in het belang zijn van de geneesheren en van het beroep, ook in zijn deontologische aspecten.

(...)

6. De toepassing en de weerslag van de sociale, fiskale en andere wetgeving op het geneeskundig beroep te bestuderen. Desnoods de verdediging van zijn leden voor elke rechterlijke of andere instantie te verzekeren. (...) »

De tussenkomende partij meent dat dit maatschappelijke doel onderscheiden is van het algemeen belang en niet beperkt is tot individuele belangen van de leden. Het werkelijke doel wordt ook nagestreefd doordat de v.z.w. ondermeer procedures voor de Raad van State en voor het Arbitragehof heeft gevoerd voor de verdediging van haar maatschappelijk doel.

A.2.2. De Ministerraad heeft het belang van de tussenkomende partij niet betwist.

A.2.3. In de memorie van antwoord wijst de tussenkomende partij, onder herneming van de hoger vermelde argumentatie, uitdrukkelijk naar 's Hofs arrest nr. 24/92 van 2 april 1992 waarin het Hof besliste dat de v.z.w. Vlaams Artsensyndikaat van het rechtens vereiste belang doet blijken om de vernietiging te vragen van wetsbepalingen die de beroepsbelangen van de geneesheren aantasten.

Ten gronde

Over het tegen artikel 33 van de wet van 20 juli 1991 aangevoerde middel

Standpunt van de verzoeker

A.3.1. De verzoeker voert als enig middel tegen artikel 33 de schending van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod aan, doordat de bestreden norm aan de geneesheren en andere zorgverstrekkers, zonder enige objectieve of redelijke verantwoording, rechten ontnemt die aan elke burger worden toegekend, te weten de eerbiediging van het recht van verdediging en het recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten. De bestreden bepaling, krachtens welke het onnodig dure karakter van onderzoeken en behandelingen en het overbodig karakter van verstrekkingen dienen geëvalueerd te worden in vergelijking met de onderzoeken, behandelingen en verstrekkingen die « een zorgverstrekker » voorschrijft, verricht of laat verrichten in gelijkwaardige omstandigheden, voorziet immers niet in de procedure die het mogelijk maakt om de referentiezorgverstrekker uit te kiezen, noch in de criteria op grond waarvan die moet worden uitgekozen. Hieruit dient te worden afgeleid dat de wet aan de in artikel 79quinquies, § 1, Z.I.V.-wet bedoelde Dienst voor geneeskundige controle, profielcommissie of verzekeringsinstelling de volledige vrijheid laat om naar hun goedvinden de referentiezorgverstrekker uit te kiezen, zonder dat de betrokken geneesheer de mogelijkheid wordt geboden om de relevantie van die keuze te bewisen of om aan de Controlecommissie andere referentiezorgverstrekkers voor te stellen. Dat stelsel biedt aan de betrokken geneesheer geen enkele waarborg nopens de keuze van de referentiegronden op basis waarvan zijn professionele praktijk al dan niet als laakbaar zal worden beoordeeld. De procedure die zou worden ingesteld tegen een geneesheer aan wie tekortkomingen inzake de bepalingen van artikel 35, tweede lid, Z.I.V.-wet verweten zouden worden, schendt derhalve het recht van verdediging en voldoet niet aan de vereisten van een eerlijke behandeling van de zaak opgelegd door artikel 6.1, E.V.R.M.

De tussenkomende partij heeft zich bij die argumentatie van de verzoeker aangesloten.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.2. De Ministerraad meent dat verzoeker, door erop te wijzen dat de wetgever niet de criteria heeft vastgesteld op grond waarvan de zorgverstrekker kan worden bepaald wiens praktijk als referentie dient om te oordelen over een eventuele tekortkoming in de in artikel 35 Z.I.V.-wet vermelde plichten, ten onrechte stelt dat de procedure die zou worden ingesteld tegen de geneesheer aan wie een tekortkoming ten aanzien van de bepalingen van artikel 35 van de Z.I.V.-wet zou worden verweten, het recht van verdediging schendt en niet voldoet aan de vereisten van een eerlijke behandeling van de zaak overeenkomstig artikel 6.1, E.V.R.M. De Ministerraad wijst erop dat zowel de Z.I.V.-wet (artikel 79quinquies) als het koninklijk besluit van 12 december 1990 een procedure organiseren die aan de geneesheer, vervolgd voor de Controlecommissie en de Commissie van beroep, alle mogelijkheden biedt om de « keuze van de referentiezorgverstrekker » gedaan door de Dienst voor geneeskundige controle, de profielcommissie of een verzekeringsinstelling, te betwisten en andere referentiezorgverstrekkers voor te stellen aan de Controlecommissie en aan de Commissie van beroep. De Ministerraad wijst in de Z.I.V.-wet en het voormelde koninklijke besluit de bepalingen aan krachtens welke de rechten van de verdediging worden gewaarborgd, met name de paragrafen 3 en 4 van artikel 79quinquies en de artikelen 5, 6, 7, 9, 15, 16, 17, 18 en 19 van het koninklijk besluit van 12 december 1990. De Ministerraad is dan ook van oordeel dat een schending van het recht van verdediging derhalve in geen geval kan worden aangenomen. De Ministerraad is bovendien van oordeel, enerzijds, dat de wet, door te verwijzen naar een normaal voorzichtige en bedachtzame zorgverstrekker, geplaatst in omstandigheden gelijkwaardig aan die waarin de betrokken geneesheer zich bevond, het begrip « referentiezorgverstrekker » voldoende determineert, anderzijds, dat door de opgenomen garanties van verdediging nopens de keuze van de referentiezorgverstrekker, de wetgever geen verdere criteria diende vast te stellen voor het bepalen van de « referentiezorgverstrekker ».

Standpunt van de verzoeker en de tussenkomende partij in hun memorie van antwoord

A.3.3. De verzoeker en de tussenkomende partij zijn van mening dat er slechts dan geen miskenning zou zijn van de door hen aangewezen fundamentele rechten, en bijgevolg, geen schending van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, indien de bestreden bepaling « impliciet maar zeker » zou verwijzen naar een « normaal voorzichtige en bedachtzame zorgverstreker, geplaatst in omstandigheden gelijkwaardig aan die waarin de betrokken geneesheer zich bevond ». Zij laten het aan de wijsheid van het Hof over de bestreden bepaling te interpreteren om de gegrondheid van het middel te beoordelen.

Over het tegen artikel 37 van de bestreden wet aangevoerde middel

Standpunt van de verzoeker en de tussenkomende partij

A.4.1.1. Het middel dat de verzoeker tegen artikel 37 van de wet van 20 juli 1991 aanvoert, is eveneens afgeleid uit de schending van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet. Verzoeker wijst erop dat krachtens artikel 92 van de Grondwet, de geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren. Het recht van eigendom van de geneesheer op zijn ereloon is een burgerlijk recht in de zin van dat artikel 92. Het nieuwe derde lid van artikel 90bis Z.I.V.-wet, ingevoegd door de bestreden bepaling, kent aan een administratief gerecht de bevoegdheid toe om jegens geneesheren en andere zorgverstrekkers uitvoerbare beslissingen te nemen, die voor de betrokken geneesheer of zorgverstrekker de verplichting meebrengen om het ereloon, dat hun door de patiënten werd betaald, aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering af te staan. Voor zover die bepaling aan de geneesheren en andere zorgverstrekkers geen enkele mogelijkheid biedt om een rechtsmiddel aan te wenden bij de rechtbanken van de rechterlijke macht, ontnemt zij hun een wezenlijke grondwettelijke waarborg, die zonder onderscheid aan alle Belgen wordt toegekend. De bestreden bepaling is bijgevolg discriminerend.

A.4.1.2. De tussenkomende partij voegt daaraan toe dat het organieke criterium om te bepalen of men met een politiek dan wel met een burgerlijk recht in de zin van de artikelen 92 en 93 van de Grondwet te maken heeft, niet meer kan worden aangehouden omdat de handhaving van dat criterium als gevolg zou hebben dat een discriminerende toepassing door de wetgever van de artikelen 92 en 93 van de Grondwet aan de controle van het Arbitragehof zou ontsnappen. Zij voert aan dat de rechterlijke bescherming van alle burgerlijke rechten een essentieel grondwettelijk recht is. Het zou paradoxaal zijn dat het Arbitragehof de bevoegdheid niet zou hebben om discriminaties omtrent zo een essentieel recht te toetsen. Zij meent dat het organieke criterium moet worden vervangen door een structureel criterium. In die optiek zijn, in hoofde van de sociaal verzekerde, de uit de regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering voortvloeiende uitkeringen, politieke rechten in de zin van artikel 93 van de Grondwet. Daarentegen is het niet te bewisen dat het eigendomsrecht van de geneesheer op zijn ereloon, een burgerlijk recht is in de zin van artikel 92 van de Grondwet, aangezien het eigendomsrecht niet voortvloeit uit de passieve deelneming van de geneesheer aan de politieke gemeenschap. Het ereloon (of het eigendomsrecht) is niet door de overheid aan de geneesheer toegekend maar is integendeel het produkt van de uitoefening van een vrij beroep. De wet is niet de « bron » van het recht op het ereloon; de wet kan alleen de uitoefening van het beroep in het algemeen belang reglementeren. De tussenkomende partij is dan ook van oordeel dat de bestreden bepaling aan een administratieve commissie de bevoegdheid toekent om geschillen over het burgerlijk eigendomsrecht op ereloon te berechten, waardoor zij een wezenlijke grondwettelijke waarborg, die zonder onderscheid aan alle Belgen wordt toegekend, aan de geneesheren en alle andere zorgverstrekkers ontnemt. Om die redenen is de tussenkomende partij van mening dat de desbetreffende bepaling discriminerend is.

Standpunt van de Ministerraad

A.4.2. In zijn antwoord meent de Ministerraad een onderscheid te moeten maken tussen enerzijds, het als een burgerlijk recht bestempeld recht van de geneesheer op het ereloon, dat de patiënt hem verschuldigd is of hem betaald heeft ingevolge medische prestaties, en anderzijds, de uitgaven van de ziekte- en invaliditeitsverzekering met betrekking tot die prestaties, die de geneesheer zal moeten terugbetalen voor prestaties verricht met overtreding van artikel 35 Z.I.V.-wet. Het recht dat een geneesheer heeft om, in het kader van de derde-betalersregeling, de betaling van zijn erelonen te verkrijgen vanwege de verzekeringsinstelling, is een politiek recht. De wetgever heeft de bevoegdheid de beslechting van geschillen omtrent die rechten aan administratieve rechtscolleges toe te wijzen, wat ten deze is gebeurd. Het geschil dat de Controlecommissie of de Commissie van beroep beslecht, is dus noodzakelijk een beslissing betreffende een politiek recht.

De Ministerraad voert verder aan dat, zelfs onder het stelsel van artikel 35 Z.I.V.-wet, zoals ingevoegd bij de programmawet van 22 december 1989, de gewone rechter nooit de bevoegdheid heeft gehad zich uit te spreken over een tekortkoming aan de in die bepaling opgenomen plichten door een geneesheer. Hij kon slechts een uitvoerbare titel verschaffen voor de gedwongen uitvoering van de beslissing van de Controlecommissie of van de Commissie van beroep.

De Ministerraad wijst er ten slotte op dat de geneesheer, die door een beslissing van de Controlecommissie of door de Commissie van beroep verplicht wordt over te gaan tot terugbetaling van de uitgaven van de ziekte-

en invaliditeitsverzekering, over een verhaal voor de burgerlijke rechter beschikt, indien de uitvoering niet conform zou zijn met de beslissing. De burgerlijke rechter is evenwel niet bevoegd om naar aanleiding van dergelijk verzet te beslissen betreffende de vraag of een geneesheer in zijn uit artikel 35 Z.I.V.-wet voortvloeiende verplichtingen is tekortgekomen, en bijgevolg die uitgaven moet terugbetalen, vermits die vraag het voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing van een administratief rechtscollege.

Standpunt van de verzoeker en de tussenkomenende partij in hun memorie van antwoord

A.4.3. De verzoeker en de tussenkomenende partij betwisten de stelling van de Ministerraad dat een geneesheer, die ingevolge een tekortkoming in de in artikel 35 Z.I.V.-wet opgenomen plichten, de uitgaven van de ziekte- en invaliditeitsverzekering dient terug te betalen, niettemin voor zijn ereloon een regresvordering zou hebben, vermits in de derde-betalersregeling de patiënt bevrijd is door de betaling, aan de geneesheer, via de verzekeringsinstelling. De beslissing van de bevoegde administratieve commissie zou, door de daarop afgestemde houding van de patiënt, ertoe leiden dat aan geneesheren het ereloon werkelijk wordt ontzegd voor als onnodig duur of overbodig beoordeelde onderzoeken en behandelingen, wat volgens die partijen een betwisting omtrent een burgerlijk recht uitmaakt, dat tot de exclusieve bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken behoort.

Verzoeker en de tussenkomenende partij zijn verder van oordeel dat het Hof bij analogische toepassing van zijn arrest nr. 16/91 moet beslissen dat er een schending van de artikelen 6 en 18 bestaat als de wetgever een administratieve commissie inricht om geschillen te beslechten over een recht dat onbetwistbaar burgerlijk is. De toepassing van het organieke criterium, om uit te maken of een subjectief recht een burgerlijk, dan wel een politiek recht is, volstaat volgens hen niet langer, omdat door de toepassing van dat criterium het Hof zich de bevoegdheid zou ontszeggen om een wettelijke discriminatie in de juridische bescherming van burgerlijke rechten te veroordelen. Het recht op ereloon is een burgerlijk recht in de zin van artikel 92 van de Grondwet.

Verzoeker en de tussenkomenende partij concluderen ten slotte dat vóór de inwerkingtreding van het bestreden artikel 37, het R.I.Z.I.V. verplicht was een uitvoerbare titel van de gewone rechter te verkrijgen alvorens de beslissingen van de Controlecommissie of van de Commissie van beroep uit te voeren, titel welke krachtens artikel 107 van de Grondwet door die rechter niet zou zijn verleend indien hij tot de conclusie kwam dat de beslissing van de administratieve rechter niet wettelijk was. In dat geval bleef de uiteindelijke - zelfs onrechtstreekse - controle van de hoven en rechtbanken gehandhaafd.

- B -

Over de omvang van het beroep

B.1.1. De verzoeker vordert de vernietiging van artikel 33 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, echter niet in zoverre het impliciet de opheffing inhoudt van artikel 35 Z.I.V.-wet, gewijzigd bij de programmawet van 22 december 1989.

Uit de door de verzoeker gebruikte bewoordingen blijkt dat hij, naast de vernietiging van artikel 33 van de wet van 20 juli 1991, wenst dat artikel 35 Z.I.V.-wet, impliciet opgeheven bij de bepaling die hij aanvecht, opgeheven blijft niettegenstaande de eventuele vernietiging van die bepaling.

B.1.2. Het aangevochten artikel 33 vervangt artikel 35 Z.I.V.-wet en bevat geen uitdrukkelijke opheffingsbepaling, zodat de eventuele vernietiging ervan slechts tot gevolg kan hebben dat het genoemde artikel 35 opnieuw in werking wordt gesteld in de redactie die het had toen het door de aangevochten bepaling werd vervangen.

De vordering is niet-ontvankelijk in zoverre zij ertoe strekt de gevolgen van een eventuele vernietiging te regelen op een wijze waarin de bijzondere wet van 6 januari 1989 niet voorziet.

Over het belang

Over het belang van de verzoeker

B.2.1. Artikel 107^{ter} van de Grondwet en artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 bepalen dat een beroep tot vernietiging bij het Hof kan worden ingesteld door iedere natuurlijke of rechtspersoon die doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doet blijken iedere persoon wiens situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.2. Tot staving van zijn belang beroept de verzoeker zich op zijn hoedanigheid van « doctor in de geneeskunde, ingeschreven op het tableau van de Orde der geneesheren van de Provincie Antwerpen ».

B.2.3. Het bestreden artikel 33 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen vervangt in zijn geheel artikel 35 Z.I.V.-wet, zoals vervangen bij artikel 23 van de programmawet van 22 december 1989.

In zoverre de door het bestreden artikel 33 van de wet van 20 juli 1991 vastgestelde nieuwe tekst van bedoeld artikel 35 Z.I.V.-wet verplichtingen oplegt aan de artsen kan de situatie van verzoeker rechtstreeks en ongunstig worden geraakt. In die mate is het beroep, in zoverre het is gericht tegen artikel 33 van de wet van 20 juli 1991, ontvankelijk.

B.2.4. Het bestreden artikel 37 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen vervangt in het eerste en tweede lid van artikel 90bis Z.I.V.-wet de woorden « de geneesheer » respectievelijk « de betrokken geneesheer » door de woorden « de zorgverstrekker » respectievelijk « de betrokken zorgverstrekker ».

In zijn hoedanigheid van arts kan verzoeker door die bepaling niet rechtstreeks en ongunstig worden geraakt; het beroep is niet ontvankelijk in zoverre het op de aangeduide wijzigingen betrekking heeft.

B.2.5. Het bestreden artikel 37 voegt verder een derde lid in in artikel 90bis Z.I.V.-wet. Dat nieuwe derde lid geldt zowel voor artsen als voor andere zorgverstrekkers.

In zoverre dat de nieuwe bepaling de uitvoeringsmodaliteiten regelt van beslissingen ten aanzien van artsen kan de situatie van verzoeker rechtstreeks en ongunstig worden geraakt; in die mate is het beroep ontvankelijk.

B.2.6. Het bestreden artikel 37 vervangt tenslotte het vroegere derde lid van artikel 90bis Z.I.V.-wet dat thans het vierde lid wordt en schrijft voor dat de Koning de modaliteiten van bekendmaking van de definitieve beslissingen betreffende het verbod bedoeld in het tweede lid, bepaalt.

De verzoeker toont niet aan dat hij door die bepaling rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt. Voor zover het beroep is gericht tegen artikel 37 van de wet van 20 juli 1991, in zoverre het het vroegere derde lid van artikel 90bis Z.I.V.-wet hernummert en vervangt, is het niet-

ontvankelijk bij gemis aan belang.

Over het belang van de tussenkomende partij

B.3.1. Indien een vereniging zonder winstoogmerk, die zich op een collectief belang beroept, toegang wenst tot het Hof, is vereist dat het maatschappelijk doel van de vereniging van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging; dat de vereniging blijkt geeft van een duurzame werking, zowel in het verleden als in het heden.

B.3.2. De tussenkomende partij v.z.w. Vlaams Artsensyndikaat sluit zich in haar memorie van tussenkomst aan bij de middelen die de verzoeker heeft geformuleerd tot vernietiging van de artikelen 33 en 37 van de wet van 20 juli 1991.

B.3.3. De vereniging heeft volgens haar statuten onder meer tot doel « alles in het werk te stellen om door gelijk welke instantie de maatregelen te doen aannemen die naar het oordeel van de vereniging in het belang zijn van de geneesheren en van het beroep, ook in zijn deontologische aspecten » en « de toepassing en de weerslag van de sociale, fiskale en andere wetgeving op het geneeskundig beroep te bestuderen; desnoods de verdediging van zijn leden voor elke rechterlijke of andere instantie te verzekeren (...) ». In de mate als hierboven is aangegeven voor de verzoeker, kunnen de bestreden bepalingen de belangen die de vereniging tot doel heeft te verdedigen rechtstreeks en ongunstig raken.

Ten gronde

Over het tegen het bestreden artikel 33 aangevoerde middel

B.4.1. Verzoeker en de tussenkomende partij voeren als enig middel tegen artikel 33 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen de schending aan van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, doordat aan de in die bepaling bedoelde personen de eerbiediging van het recht van verdediging en het recht op een eerlijke behandeling van hun zaak wordt ontzegd, daar de

bestreden bepaling niet voorziet in de procedure die het mogelijk maakt om de referentiezorgverstrekker te bepalen, noch in de criteria op grond waarvan die moet worden uitgekozen.

B.4.2. Bij het bepalen dat het « onnodig dure karakter van onderzoeken en behandeling en het overbodig karakter van verstrekkingen dienen te worden geëvalueerd in vergelijking met de onderzoeken, behandelingen en verstrekkingen die een zorgverstrekker voorschrijft, verricht of laat verrichten in gelijkaardige omstandigheden », stond de wetgever noodzakelijkerwijs een normaal voorzichtig en bedachtzame zorgverstrekker, geplaatst in omstandigheden gelijkwaardig aan die waarin de betrokken zorgverstrekker zich bevond, voor ogen. Door bovendien te voorzien in talrijke procedurele waarborgen in artikel 79^{quinquies} Z.I.V.-wet, heeft de wetgever het recht van verdediging van een geneesheer, aan wie een tekortkoming in de plichten bepaald bij artikel 35 Z.I.V.-wet ten laste zou worden gelegd, voldoende gewaarborgd.

B.4.3. Aangezien blijkt dat het recht van verdediging en het recht op een eerlijke behandeling door de bestreden bepaling niet worden geschonden, kan niet worden ingezien hoe de artsen in het genot van die rechten zouden worden gediscrimineerd.

Het middel is niet gegrond.

Over het tegen het bestreden artikel 37 aangevoerde middel

B.5.1. Verzoeker en de tussenkomende partij voeren als enig middel tegen artikel 37 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, in zoverre het een derde lid invoegt in artikel 90^{bis} Z.I.V.-wet, de schending aan van de artikelen 6 en 6^{bis} van de Grondwet, doordat hen, in tegenstelling tot de andere Belgen, het aan allen zonder onderscheid toekomende recht om een geschil omtrent een burgerlijk recht, te weten een geschil omtrent het ereloon van de zorgverstrekker, overeenkomstig artikel 92 van de Grondwet te laten beslechten door de hoven en rechtbanken, wordt ontzegd, nu de bestreden bepaling, door aan de beslissingen van administratieve rechtscolleges, met name de Controlecommissie en de Commissie van beroep, van rechtswege uitvoerbare kracht te verlenen, tot gevolg heeft dat de zorgverstrekker tegen die beslissingen geen rechtsmiddel kan aanwenden bij de hoven en rechtbanken.

De artikelen 26 en 30 van de programmawet van 22 december 1989 hebben, door de invoeging

van de artikelen 79*bis* en 90*bis* in de Z.I.V.-wet, de beslechting van geschillen omtrent de tekortkomingen inzake de bepalingen van artikel 35, tweede en derde lid, en de vaststelling van de aan die tekortkomingen te verbinden sancties, opgedragen aan een administratief rechtscollege, met name de bij de Dienst voor geneeskundige controle ingestelde Controlecommissie. Verzoeker en de tussenkomende partij kunnen de vraag of de wetgever, door de beslechting van dergelijke geschillen aan een administratief rechtscollege op te dragen, het gelijkheidsbeginsel of het discriminatieverbod in de door verzoeker en de tussenkomende partij aangegeven mate heeft geschonden, niet meer aan het Hof onderwerpen en op die gronden de vernietiging van de bedoelde wetsbepalingen vragen. Het Hof vermag slechts na te gaan of het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod werden geschonden doordat, zoals door verzoeker en de tussenkomende partij aangevoerd, een procedurele waarborg aan de zorgverstrekkers werd ontzegd.

B.5.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling volgens bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande norm en met de aard van de in het geding zijnde beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

B.5.3. Sedert de invoeging van de artikelen 79*bis* en 90*bis* werd aangenomen dat bij de arbeidsrechtbank een uitvoerbare titel diende te worden verkregen, waardoor de procedure van terugvordering van de verschuldigde bedragen vertraging opliep. De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat het voeren van bijkomende procedures voor de gewone hoven en rechtbanken wordt vermeden, zonder dat aan het recht van verdediging afbreuk wordt gedaan, nu in de procedure voor de administratieve rechtscolleges die over de in artikel 35 Z.I.V.-wet bedoelde geschillen oordelen, het recht van verdediging en het recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak, voldoende is gewaarborgd, tegen de beslissingen van de Commissie van beroep administratief cassatieberoep bij de Raad van State openstaat, de hoven en rechtbanken, in de procedure tot het verlenen van een uitvoerbare titel, niet de bevoegdheid hadden om zich uit te spreken over het bestaan van tekortkomingen in de in artikel 35 Z.I.V.-wet bedoelde plichten, en, ten slotte, tegen het door de ontvanger der domeinen uitgevaardigde dwangbevel verzet kan worden aangetekend.

De verzoeker en de tussenkomende partij tonen niet aan, en het Hof ziet niet in, dat het aangewende middel, namelijk de van rechtswege uitvoerbaarheid van de definitieve beslissingen van de Controlecommissie en van de Commissie van beroep, redelijkerwijze niet evenredig zou zijn met het beoogde doel, namelijk de vlotte terugvordering van de door de zorgverstrekker verschuldigde bedragen.

Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 1 april 1993.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

F. Debaedts