



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 121/2023
van 14 september 2023
Rolnummers : 7851 en 7895**

(versie ingevolge de beschikking tot verbetering van 4 oktober 2023)

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 29 januari 2022 « tot wijziging van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen » en tot vernietiging van de artikelen 54 en 55, 2°, van de wet van 18 mei 2022 « houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid », ingesteld door de « Fédération des Mutualités Socialistes du Luxembourg », en het beroep tot vernietiging van artikel 54 van de voormelde wet van 18 mei 2022, ingesteld door Thierry Chamberland.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter T. Giet, waarnemend voorzitter, voorzitter L. Lavrysen, en de rechters J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van rechter T. Giet,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 september 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 september 2022, heeft de « Fédération des Mutualités Socialistes du Luxembourg », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. De Baerdemaeker, Mr. E. Van Nuffel en Mr. E. Vauthier, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de wet van 29 januari 2022 « tot wijziging van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen » en van de artikelen 54 en 55, 2°, van de wet van 18 mei 2022 « houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid » (bekendgemaakt respectievelijk in het *Belgisch Staatsblad* van 2 maart 2022 en 30 mei 2022).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 november 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 november 2022, heeft Thierry Chamberland, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. De Baerdemaeker, Mr. E. Van Nuffel en Mr. E. Vauthier, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 54 van de voormelde wet van 18 mei 2022.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7851 en 7895 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers, Mr. M. Kerkhofs en Mr. J. Duval, advocaten bij de balie te Brussel, heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook memories van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 31 mei 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers K. Jadin en D. Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 juni 2023 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 14 juni 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat betreft het beroep in de zaak nr. 7851

A.1.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7851 verantwoordt haar belang om in rechte te treden met het feit dat de bestreden bepalingen haar werking beïnvloeden, dat zij haar aan controlemechanismen onderwerpen en dat zij haar autonomie aantasten.

A.1.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij om in rechte te treden niet.

Wat betreft het beroep in de zaak nr. 7895

A.2.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7895 stelt dat zij met een arbeidsovereenkomst in dienst is genomen door de « Mutualité socialiste du Luxembourg », waar zij directiefuncties uitoefent, namelijk de functies van penningmeester en adjunct-secretaris. Op 23 december 2021 heeft de raad van bestuur van dat ziekenfonds haar mandaat hernieuwd voor een duur van zes jaar. Volgens de verzoekende partij zal artikel 25 van de wet van 6 augustus 1990 « betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen » (hierna : de wet van 6 augustus 1990), zoals het bij artikel 54 van de wet van 18 mei 2022 « houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid » (hierna : de wet van 18 mei 2022) werd vervangen, hoewel dat momenteel niet op haar van toepassing is, wel op haar van toepassing zijn vanaf de volgende hernieuwing van haar mandaat. De verzoekende partij doet gelden dat zij de intentie heeft om de hernieuwing van haar mandaat te vragen. Zij is van mening dat de bestreden bepaling haar rechtspositie grondig zou wijzigen bij de hernieuwing van haar mandaat, zodat zij een belang heeft om in rechte te treden.

A.2.2. De Ministerraad voert aan dat het belang van de verzoekende partij om in rechte te treden noch actueel, noch zeker is, aangezien zij slechts aan de bestreden bepaling onderworpen zou kunnen zijn indien haar mandaat werd hernieuwd en voor zover zij daarom heeft verzocht.

A.2.3. De verzoekende partij antwoordt dat het belang om in rechte te treden zijn beperking vindt in de *actio popularis*, zodat een beroep slechts onontvankelijk moet worden verklaard indien het niet het particuliere belang van de verzoekende partij dient, maar het belang van alle burgers. Zij merkt op dat zulks te dezen niet het geval is, aangezien zij momenteel directiefuncties uitoefent binnen de « Mutualité socialiste du Luxembourg », en dat die functies moeten worden hernieuwd.

A.2.4. De Ministerraad repliceert dat de bestreden bepaling van toepassing is op de persoon die is belast met de globale verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van het ziekenfonds. Het mandaat waarover de verzoekende partij beschikt en dat zij graag hernieuwd zou zien, heeft betrekking op een andere directiefunctie, zodat zij niet doet blijken van een belang bij het vernietigingsberoep. Hoewel het juist is dat de bestreden bepaling, voor het ziekenfonds, in de mogelijkheid voorziet om de toepassing van de regeling uit te breiden tot de personen die andere leidinggevende functies uitoefenen, moeten de statuten van de landsbond uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorzien. In de statuten van het « Nationaal verbond van socialistische mutualiteiten » wordt hierover echter met geen woord gerept. Indien de statuten een dergelijk beding zouden bevatten, zou de eventuele inbreuk op het recht op arbeid van de verzoekende partij bovendien daaruit en niet uit de bestreden bepaling voortvloeien. Daaruit volgt dat het belang van de verzoekende partij hypothetisch is.

Ten gronde

Wat betreft de zaak nr. 7851

A.3. Het enige middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De grieven van de verzoekende partij zijn gericht tegen de artikelen 3, 5, 3°, 6, 7, 9, eerste lid, en 13, 1° en 2°, van de wet van 29 januari 2022 « tot wijziging van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen » (hierna : de wet van 19 januari 2022) en tegen de artikelen 54 en 55, 2°, van de wet van 18 mei 2022.

De verzoekende partij deelt haar middel op in zes grieven. Een van de grieven heeft betrekking op alle bestreden bepalingen, terwijl de andere grieven tegen specifieke bepalingen zijn gericht.

De autonomie van de ziekenfondsen

A.4.1. De verzoekende partij doet in het algemeen gelden dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan de vrijheid van vereniging, aangezien zij de beslissingsbevoegdheid van het ziekenfonds overhevelen naar de landsbond van ziekenfondsen (hierna : de landsbond), en zo de autonomie van de ziekenfondsen op het gebied van organisatie en besluitvorming, die een van de onderdelen van de vrijheid van vereniging is, volkomen doen verdwijnen.

Zij voert aan dat de bestreden bepalingen, onder het voorwendsel doelstellingen te willen bereiken die erin bestaan het bestuur te verbeteren en de controles op de ziekenfondsen uniform te maken, in werkelijkheid tot doel hebben om de ziekenfondsen te herleiden tot de functie van agent van de landsbonden van ziekenfondsen, door hen hun beslissingsautonomie te ontnemen.

A.4.2. De verzoekende partij meent dat uit de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State blijkt dat in het licht van de vrijheid van vereniging niet kan worden aanvaard dat de overheid, zij het onder het mom van voorwaarden voor de erkenning en voor de toekenning van subsidies, regels vaststelt die het bestaan, de organisatie en de werking van privaatrechtelijke verenigingen grondig wijzigen of, wat de activiteiten van die verenigingen betreft, zulke beperkingen oplegt dat zij – omdat zij geen andere keuze zouden hebben dan loutere uitvoerders van het beleid van de overheid te worden – in hun wezen zelf zouden worden aangetast (RvSt, advies nr. 25.290/9 van 25 september 1996; zie ook de adviezen nrs. 52.653/2 van 14 januari 2013 en 62.625/4/VR van 13 februari 2018). De afdeling wetgeving van de Raad van State is ook van mening dat een regeling van bestuurlijk toezicht niet mogelijk is ten aanzien van een privaatrechtelijke rechtspersoon (RvSt, advies nr. 33.892/4 van

2 december 2002) en dat de invoering van een vervangend toezicht ertoe zou leiden dat het juridisch stelsel van de vereniging zonder winstoogmerk grondig wordt aangetast, zodat het afbreuk doet aan de vrijheid van vereniging, zelfs wanneer het wordt ingevoerd in het kader van een controle op het gebruik van de subsidies of op de naleving van de statuten (RvSt, advies nr. 60.694/4 van 18 januari 2017).

De verzoekende partij herinnert ook eraan dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat een koninklijk besluit dat erin voorzag dat de ziekenfondsen 75 000 leden moesten tellen om erkend te worden, op onevenredige wijze afbreuk deed aan de vrijheid van vereniging van die ziekenfondsen en dat de loutere verwijzing naar de consensus van de sector – die in het Toekomstpact met de verzekeringsinstellingen (hierna : het Toekomstpact) werd gegoten, dat met name door de landsbonden van ziekenfondsen op 28 november 2016 werd ondertekend – niet volstaat om die afbreuk te verantwoorden (RvSt, 14 juni 2021, nr. 250.894). Zij meent dat dat standpunt werd bevestigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State in een advies over een voorontwerp van wet met een soortgelijk doel (RvSt, advies nr. 70.026/1/2/3 van 28 september 2021).

A.4.3. De verzoekende partij erkent weliswaar dat de opdrachten die aan de ziekenfondsen worden toevertrouwd en de financiering ervan kunnen verantwoorden dat hun activiteiten door de Staat en, in zekere mate, door de landsbonden worden gecontroleerd.

Zij voert niettemin aan dat de wet van 6 augustus 1990, reeds vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepalingen, de ziekenfondsen aan een grondige controle onderwierp, die werd uitgeoefend door de Controledienst voor de ziekenfondsen en door de landsbond waarbij het ziekenfonds was aangesloten. De wetgever heeft de doeltreffendheid van die controlemechanismen nooit in twijfel getrokken en geen enkele bij de bestreden bepalingen voorgeschreven maatregel wordt verantwoord door de noodzaak om de bestaande mechanismen te verbeteren.

Daaruit volgt, volgens haar, dat de bestreden bepalingen noch noodzakelijk, noch evenredig zijn.

A.5.1. De Ministerraad herinnert eraan dat het Hof heeft geoordeeld dat de vrijheid van vereniging niet belet dat private instellingen die aanspraak willen maken op nauwe samenwerking met een publiekrechtelijke instelling onderworpen worden aan werkings- en toezichtsmodaliteiten die, gelet op die bijzondere verhouding en gelet op het beroep op overheidsmiddelen, verantwoord zijn (arrest nr. 10/93 van 11 februari 1993, ECLI:BE:GHCC:1993:ARR.010, B.8.3).

Hij doet gelden dat de ziekenfondsen instellingen zijn die nauw willen samenwerken met een publiekrechtelijke instelling, aangezien zij als lid van een landsbond deelnemen aan de uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, en samenwerken met het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering. De landsbond is immers een verzekeringsinstelling in de zin van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : de wet van 14 juli 1994). Het is omdat de ziekenfondsen ervoor kiezen deel te nemen aan de uitvoering van een opdracht van algemeen belang dat zij moeten voldoen aan minimale voorwaarden en een erkenning dienen te verkrijgen. De ziekenfondsen krijgen de bij de wet van 6 augustus 1990 erkende rechtspersoonlijkheid slechts indien zij voldoen aan de voormelde vereisten. In die context zijn de beperkingen van de vrijheid van vereniging redelijk verantwoord.

A.5.2. De Ministerraad voert aan dat de hervorming wordt verantwoord door de evolutie van de mutualistische sector en door de noodzaak de controle op de goede werking van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen te versterken.

De Ministerraad merkt op dat de rol van de ziekenfondsen is veranderd met de evolutie van de sector als gevolg van, met name, de dekking van de kleine risico's door de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, enerzijds, en de concurrentie tussen de ziekenfondsen en de verzekeringssector, anderzijds. Diensten die aanvankelijk door de ziekenfondsen werden aangeboden, hebben dus hun pertinentie verloren of werden opgegeven.

De wetgever heeft met name als doel de controle door de verzekeringsinstellingen op het gebruik van de publieke middelen te versterken. De bestreden wetten consolideren het controlevermogen van de Controledienst voor de ziekenfondsen ten aanzien van de landsbonden, en versterken, bijgevolg, het controlevermogen van die landsbonden ten aanzien van de aangesloten ziekenfondsen. Bovendien werd over die hervorming overlegd met de mutualistische sector. Dat overleg heeft geleid tot de aanneming van het Toekomstpact, dat voorafging aan de aanneming van de bestreden wetten.

A.5.3. Volgens de Ministerraad is de deelname aan de uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen de belangrijkste opdracht van de ziekenfondsen geworden. Niettemin berust de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die opdracht is in de eerste plaats bij de landsbond. De autonomie van de ziekenfondsen is bijgevolg afgenomen. Door evenwel erin te voorzien dat de landsbond bepaalde opdrachten aan de aangesloten ziekenfondsen kan delegeren, heeft de wetgever de bijzonderheden van de ziekenfondsen zoveel als redelijkerwijze mogelijk behouden. De bestreden bepalingen verplichten de landsbonden niet de bijzonderheden van de ziekenfondsen te verminderen. Hij is van mening dat de wetgever, door een systeem te laten voortbestaan waarin meerdere ziekenfondsen bij een landsbond zijn aangesloten, ondanks de nagestreefde doelstelling van uniformiteit, de landsbonden ertoe dwingt de autonomie en de bijzonderheden van de aangesloten ziekenfondsen waaruit zij zijn samengesteld in overweging te nemen, met inachtneming van de vrijheid van vereniging. Zulks neemt niet weg dat de doelstelling die erin bestaat een goede werking van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen te waarborgen, de bovenhand moet krijgen op de autonomie wensen van de ziekenfondsen.

A.6.1. De verzoekende partij antwoordt dat de Ministerraad, door aan te voeren dat de ziekenfondsen deelnemen aan de uitvoering van de verplichtingen met betrekking tot de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, niet de bij de bestreden bepalingen nagestreefde doelstelling van algemeen belang identificeert. Zij doet ook gelden dat de verwijzing naar het Toekomstpact niet toelaat om die bepalingen te verantwoorden, aangezien dat Pact geen enkele aanbeveling bevat met betrekking tot de toegenomen controle vanwege de landsbonden ten aanzien van de ziekenfondsen. Volgens haar kan de sterkere controle vanwege de Controledienst voor de ziekenfondsen ten aanzien van de landsbonden geen sterkere greep van die landsbonden op de ziekenfondsen verantwoorden, aangezien de Controledienst de ziekenfondsen rechtstreeks kan controleren. De verzoekende partij leidt daaruit af dat de Ministerraad niet aantoont dat de bestreden maatregelen een doelstelling van algemeen belang nastreven. Zij merkt op dat de Raad van State het gebrek aan verantwoording voor de aantasting van de autonomie van de ziekenfondsen reeds heeft vastgesteld in zijn voormelde arrest nr. 250.894.

A.6.2. De verzoekende partij is bovendien van mening dat de effectief door de bestreden bepalingen nagestreefde doelstelling erin bestaat de controlebevoegdheid van de landsbonden ten aanzien van de ziekenfondsen te versterken, zodat de vrijheid van vereniging van de landsbonden de bovenhand krijgt op de vrijheid van vereniging van de ziekenfondsen. Bovendien bestaat, volgens de verzoekende partij, het door de wetgever nagestreefde doel erin de financiën van de landsbonden te beschermen tegen de risico's die een slecht beheer van de ziekenfondsen zou veroorzaken. Zij is in hoofdorde van mening dat die doelstelling van algemeen belang is, aangezien het gaat om de particuliere belangen van de landsbonden. Zij voert ook aan dat die doelstelling niet legitiem is, aangezien zij louter economisch is. Zij doet in ondergeschikte orde gelden dat, indien het Hof zou oordelen dat een louter economische doelstelling een beperking van een grondrecht kan verantwoorden, het zou moeten vaststellen dat de beoordelingsmarge van de wetgever, in dat geval, beperkt is. Bijgevolg zou enkel een ernstig risico op een aanzienlijke aantasting van die doelstelling de genoemde beperking kunnen verantwoorden. Zij herhaalt dat de beperkingen van haar vrijheid van vereniging niet evenredig zijn.

A.7. De Ministerraad repliceert dat de bestreden maatregelen passen binnen de doelstelling om de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen zo adequaat mogelijk te laten functioneren. De bestreden maatregelen geven bijgevolg uitvoering aan artikel 23 van de Grondwet. Hij is van mening dat het niet onrechtmatig is de duurzaamheid van een dergelijk systeem te waarborgen door ervoor te zorgen dat het wetgevende kader is aangepast aan de evolutie van de maatschappij en die van de sector.

De Ministerraad merkt op dat de nood aan coördinatie en aan modernisering van de ziekenfondsen en van de landsbonden is toegenomen sinds de inwerkingtreding van de wet van 6 augustus 1990, in de oorspronkelijke versie ervan, terwijl de bestuursregels zeer weinig zijn geëvolueerd.

Volgens de Ministerraad passen de bestreden bepalingen beginselen aan die bestaan sinds de aanneming van de wet van 6 augustus 1990. De aangenomen hervormingen liggen in dezelfde lijn als die welke het resultaat zijn van de aanneming van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen.

Het toezicht op de persoon belast met de globale verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van het ziekenfonds

A.8.1. De verzoekende partij meent dat uit artikel 54 van de wet van 18 mei 2022, dat artikel 25 van de wet van 6 augustus 1990 vervangt, voortvloeit dat de ziekenfondsen niet langer een verantwoordelijke voor een leidinggevende functie kunnen aanstellen, niet meer over de duur van de functie noch over de hernieuwing ervan kunnen beslissen, niet meer het gezag over hun leidinggevende kunnen uitoefenen en niet langer een einde kunnen stellen aan zijn functie.

A.8.2. Zij voert aan dat de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling zich beperkt tot de omschrijving van de inhoud ervan, zonder de beperking van de vrijheid van vereniging te verantwoorden. Zij merkt op dat behalve op incidentele wijze, de controle ten aanzien van de ziekenfondsen evenmin in het Toekomstpact was vastgesteld.

A.8.3. Aangezien in de bestreden bepaling wordt vastgesteld dat de landsbond kan eisen dat de persoon belast met de globale verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van het ziekenfonds een personeelslid van de landsbond is, leidt de bestreden bepaling volgens de verzoekende partij tot een belangenconflict tussen de landsbond en het ziekenfonds. De bestreden bepaling laat de landsbond toe zijn belangen boven die van het ziekenfonds te stellen.

De verzoekende partij meent ook dat de bestreden bepaling in strijd is met artikel 31, § 1, van de wet van 24 juli 1987 « betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers », dat, buiten de hypothesen die erin zijn bepaald, verbiedt om werknemers die door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon in dienst zijn genomen ter beschikking te stellen van derden die over hen enig gedeelte van het gezag uitoefenen dat normaal aan de werkgever toekomt. Volgens de verzoekende partij is de bestreden bepaling derhalve fundamenteel onwettig.

A.8.4. De verzoekende partij is van mening dat, aangezien elke landsbond kan beslissen of hij al dan niet eist dat de persoon belast met de globale verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van het ziekenfonds deel uitmaakt van zijn personeel, de bestreden bepaling, verschillen in behandeling onder de ziekenfondsen dreigt te veroorzaken, naar gelang van de landsbond waarbij zij zijn aangesloten. Zij leidt daaruit af dat de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 27 ervan, schendt.

Zij doet ook gelden dat dat verschil in behandeling in tegenspraak is met de doelstelling van uniformiteit van de controles ten aanzien van de ziekenfondsen en de verwezenlijking van de doelstellingen van goed bestuur op het spel zet, zodat het de vrijheid van vereniging schendt.

De verzoekende partij voert ten slotte aan dat de aan de landsbond gelaten mogelijkheid om te eisen dat de personen die de raad van bestuur in een andere leidinggevende functie of in een directiefunctie wenst aan te stellen, zouden zijn erkend, ook verschillen in behandeling zou kunnen veroorzaken, naar gelang van de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten, zodat de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet worden geschonden.

A.9.1. De Ministerraad merkt op dat de erkenning van de persoon belast met het dagelijks bestuur de bestuurshandeling is waarmee de landsbond, die verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van de hem door de wetgever opgelegde verplichtingen, die persoon bij zijn verantwoordelijkheid betreft. Daaruit volgt dat het niet onredelijk is erin te voorzien dat de landsbond de voorwaarden kan vaststellen waaronder de persoon aan wie hij de concrete uitvoering van die opdracht delegeert, zijn activiteit zal uitoefenen.

De Ministerraad voert ook aan dat de landsbond geen kandidaat oplegt, aangezien het ziekenfonds de mogelijkheid behoudt een andere persoon voor te dragen die aan de voorwaarden voldoet.

De Ministerraad doet gelden dat de persoon belast met het dagelijks bestuur van het ziekenfonds vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen slechts kon worden aangesteld op eensluidend advies van de landsbond. Hij onderstreept dat de bestreden bepaling de mogelijkheid voor de landsbond om zich tegen de door het ziekenfonds voorgestelde kandidaat te verzetten preciezer bepaalt, zodat de waarborgen voor de vrijheid van vereniging worden uitgebreid.

A.9.2. De Ministerraad is van mening dat de mogelijkheid, die aan de landsbond wordt gelaten om andere leidinggevendenden van het ziekenfonds aan de erkenningsprocedure te onderwerpen of om erin te voorzien dat de verantwoordelijken voor het bestuur personeelsleden van de landsbond moeten zijn, wordt verantwoord door de wens dat de bijzonderheden van de organisatie van elke landsbond en van elk ziekenfonds in aanmerking zouden worden genomen. Volgens de Ministerraad laat de autonomie waarover de ziekenfondsen beschikken niet toe dat zij de belangrijkste bestuursbevoegdheden delegeren aan leden van het ziekenfonds die aan de landsbond geen verantwoording zouden moeten afleggen over hun bestuur, nu zij zich daardoor zouden kunnen onttrekken aan de legitieme controle van de landsbond.

A.9.3. De Ministerraad erkent dat de persoon belast met de leiding, in de hypothese waarin de landsbond zou eisen dat die persoon een lid van zijn personeel is, zou zijn onderworpen aan het gezag van de landsbond. Hij is evenwel van mening dat die controle verantwoord is, omdat de landsbond de uitvoering van door de wetgever aan hem

toevertrouwde opdrachten van openbare dienst aan het ziekenfonds delegeert. De ziekenfondsen blijven bevoegd om de kandidaat voor te dragen. Zij kunnen ook beslissen zich bij een andere landsbond aan te sluiten of niet langer de opdrachten in verband met de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen uit te oefenen, in welk geval zij als « ziekenfonds » in de zin van de wet van 6 augustus 1990 worden gekwalificeerd.

Hij meent bovendien dat de vrijheid van vereniging geen verbod op belangenconflicten inhoudt. Hij herinnert eraan dat, vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling, niets verbood dat een persoon die lid was van het personeel van een landsbond werd belast met het dagelijks bestuur van een ziekenfonds dat bij die bond is aangesloten. Volgens de Ministerraad vergroot de bestreden bepaling de rechtszekerheid door uitdrukkelijk in die mogelijkheid te voorzien.

De Ministerraad merkt op dat een belangenconflict nog minder aan de orde is, aangezien de landsbonden en de ziekenfondsen bij wet zijn ingesteld, met het oog op de verwezenlijking van dezelfde doelstelling, namelijk de uitvoering van wettelijke opdrachten met betrekking tot de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. De bestreden bepaling stelt de landsbond in staat de effectiviteit van die uitvoering, waarvoor hij de eindverantwoordelijkheid draagt, te waarborgen.

A.9.4. De Ministerraad doet ten slotte gelden dat de vertegenwoordigers van het gecontroleerde ziekenfonds zitting hebben in de raad van bestuur van de landsbond, zodat het ziekenfonds deelneemt aan de controle die erop wordt uitgeoefend alsook aan het vastleggen van de nadere regels inzake die controle.

A.10.1. De verzoekende partij antwoordt dat voor de beoordeling van het onevenredige karakter van de aantasting van haar grondrechten alle wijzigingen door artikel 54 van de wet van 18 mei 2022 in aanmerking moeten worden genomen. De verzoekende partij is van mening dat de bevoegdheden die aan de landsbond worden toevertrouwd niet kunnen worden verantwoord om de enige reden dat hij verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Zij doet gelden dat het dagelijks bestuur van het ziekenfonds onder de bevoegdheid van de raad van bestuur valt. Zij is van oordeel dat, indien het standpunt van de Ministerraad wordt gevolgd, ervan moet worden uitgegaan dat de wetgever de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verplichtingen met betrekking tot de ziekteverzekering van het ziekenfonds, als juridische entiteit, aan de leidinggevenden ervan heeft overgedragen, terwijl dat niet overeenstemt met hetgeen in de wet van 6 augustus 1990 is bepaald.

A.10.2. De verzoekende partij merkt ook op dat de erkenning niet vergelijkbaar is met het eensluidend advies, aangezien de landsbond de mogelijkheid heeft om de erkenning in te trekken wanneer de leidinggevende niet voldoet aan de voorwaarden die hem werden opgelegd, terwijl de gevolgen van het eensluidend advies definitief waren.

A.11. De Ministerraad repliceert dat, aangezien de voorwaarden die bij de erkenning zijn vastgelegd moeten kunnen worden gecontroleerd en die erkenning wordt toegekend voor onbepaalde duur, het niet onredelijk is dat aan de landsbond de bevoegdheid werd toegekend om de erkenning in te trekken indien die voorwaarden niet worden nageleefd. Die maatregel laat toe een betere doeltreffendheid van de bij de wet van 6 augustus 1990 ingevoerde controle te waarborgen.

Volgens hem zou een hypothetisch belangenconflict dat dermate blokkerend is dat de leidinggevende van het ziekenfonds zijn functie niet meer nuttig zou kunnen uitoefenen, noodzakelijkerwijs een impact hebben op de werking van de organen van de landsbond, aangezien die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de ziekenfondsen die bij die landsbond zijn aangesloten.

De controle op het bestuur van de ziekenfondsen

A.12.1. De verzoekende partij verwijt artikel 3 van de wet van 29 januari 2022, dat artikel 7 van de wet van 6 augustus 1990 gedeeltelijk vervangt, afbreuk te doen aan de vrijheid van vereniging van de ziekenfondsen, door de landsbond te verplichten een deontologische code en een governancecharter aan te nemen, die zowel op de landsbond als op de ziekenfondsen die erbij zijn aangesloten van toepassing zijn.

Zij merkt op dat de parlementaire voorbereiding enkel de inhoud van die bepaling omschrijft, maar geen verantwoording ervoor geeft. Zij is van mening dat het Toekomstpact de aanneming van een deontologische code en van een governancecharter niet in beoogde.

Zij meent dat niets verantwoordt dat de landsbond regels inzake deontologie en bestuur aan de aangesloten ziekenfondsen kan opleggen. Aangezien de landsbond bovendien toezicht moet houden op de ziekenfondsen in het licht van de deontologische code en van het governancecharter, neemt hij volledig de plaats van het ziekenfonds in om de meest passende regels inzake deontologie en bestuur te bepalen.

A.12.2. De verzoekende partij doet ook gelden dat de bestreden bepaling, doordat zij de bevoegdheid om een deontologische code en een governancecharter aan te nemen aan de landsbond toekent, het mogelijk maakt dat elke landsbond andere normen aanneemt, zodat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 27 ervan, worden geschonden. Bovendien brengt dat mogelijke verschil in behandeling de verwezenlijking in het gedrang van de doelstelling om de controles ten aanzien van de ziekenfondsen te uniformiseren, zodat de bestreden bepaling artikel 27 van de Grondwet schendt.

A.13.1. De Ministerraad merkt op dat met de aanneming van de deontologische code en het governancecharter door de landsbond een gemeenschappelijke standaard voor de vereisten inzake deontologie en goed bestuur kan worden gewaarborgd voor alle ziekenfondsen die erbij zijn aangesloten. Hij herinnert eraan dat de verbetering van het bestuur van de ziekenfondsen in het Toekomstpact is ingeschreven. De bestreden bepaling beantwoordt aan die bezorgdheid.

A.13.2. Gelet op de politieke en maatschappelijke strekkingen die de sector van de mutualiteiten traditioneel kenmerken, werd ervoor gekozen elke landsbond toe te laten een deontologische code en een governancecharter aan te nemen, veeleer dan die bevoegdheid aan de Koning toe te vertrouwen. Het is niet onredelijk om ervan uit te gaan dat de landsbond en de ziekenfondsen die erbij zijn aangesloten dezelfde waarden uitdragen. Volgens de Ministerraad vermocht de wetgever het kader voor de aanneming van de deontologische code en van het governancecharter vast te stellen, om zich ervan te vergewissen dat het lidmaatschap van de particulieren bij een ziekenfonds en, via dat laatste, bij een verzekeringsinstelling – namelijk de landsbond – overeenstemt met hun verlangens.

Aangezien de ziekenfondsen in de landsbond worden vertegenwoordigd, kunnen zij deelnemen aan de uitwerking van de deontologische code en het governancecharter. De bestreden bepaling strekt ertoe te waarborgen dat de belangen, de standaarden en de regels van de landsbond en van alle aangesloten ziekenfondsen in aanmerking worden genomen. De wetgever heeft ook willen vermijden dat de inhoud van die teksten enkel zou worden ingegeven door plaatselijke bijzonderheden die niet zouden kunnen worden verantwoord ten aanzien van de regels van goed bestuur.

A.13.3. Volgens de Ministerraad biedt het feit dat de Controledienst voor de ziekenfondsen ermee is belast aan de Koning een definitie voor te stellen van wat dient te worden verstaan onder « governancecharter » en « deontologische code », ook een waarborg voor de inhoud van die teksten.

A.14. De verzoekende partij antwoordt dat, aangezien de specifieke waarden van de landsbonden onderling kunnen verschillen, de Ministerraad niet zonder zichzelf tegen te spreken kan stellen dat de aanneming van de deontologische code en van het governancecharter erop gericht is om een gemeenschappelijke standaard van eisen aan te nemen. Zij is ook van mening dat elke sociaal verzekerde op dezelfde wijze moet worden behandeld, ongeacht zijn politieke strekking, zodat het niet te verantwoorden valt dat elke landsbond verschillende regels kan aannemen.

De controle door de landsbonden van de sociale documenten van de ziekenfondsen

A.15.1. De verzoekende partij voert aan dat de artikelen 6 en 7 van de wet van 29 januari 2022 en artikel 55 van de wet van 18 mei 2022 aan de landsbonden een onbeperkte toegang geven tot de sociale documenten van de ziekenfondsen, met inbegrip van de documenten met betrekking tot hun dagelijks bestuur.

A.15.2. Zij merkt op dat die maatregel in de parlementaire voorbereiding wordt verantwoord op grond van de doelstelling om de coördinerende en sturende rol van de landsbonden te versterken. Het Toekomstpact beoogt evenwel enkel een rapportering over de uitvoering van de aan de ziekenfondsen toevertrouwde opdrachten. Bijgevolg wordt niet aangetoond in welk opzicht de bestreden maatregel noodzakelijk is om een doelstelling van efficiënt bestuur van de ziekenfondsen te verwezenlijken.

Zij is van mening dat de controles die vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen bestonden reeds aan de transparantievereisten voor de activiteit van de ziekenfondsen voldeden.

Zij meent dat de nagestreefde doelstelling in werkelijkheid erin bestaat zich te mengen in het dagelijks bestuur van de ziekenfondsen, aangezien de toegang tot de sociale documenten niet aan voorwaarden is onderworpen en niet in de tijd is beperkt.

A.16.1. Volgens de Ministerraad worden de bepalingen verantwoord door de wil om de coördinerende en sturende rol van de landsbonden te versterken. Hij voert aan dat het niet onredelijk is erin te voorzien dat de landsbonden, die in eerste lijn verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen en voor de concrete besteding van overheidsgeld, over de nodige middelen beschikken om zich ervan te vergewissen of die middelen goed worden besteed door de ziekenfondsen die erbij zijn aangesloten.

A.16.2. De Ministerraad merkt op dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, de bevoegdheid van de landsbonden enkel betrekking heeft op de documenten die door de algemene vergadering en door de raad van bestuur worden aangenomen, en niet op de documenten over het dagelijks bestuur.

Hij meent dat de audit van de activiteiten van de ziekenfondsen een aanvulling is op de audit van de activiteiten van de landsbond, aangezien een belangrijk deel van de aan de landsbond toevertrouwde opdrachten aan de ziekenfondsen wordt gedelegeerd. Daaruit volgt dat het niet pertinent zou zijn de landsbond ertoe te verplichten een audit van zijn activiteiten uit te voeren zonder hem op te leggen de ziekenfondsen te controleren.

A.16.3. De Ministerraad merkt ook op dat artikel 31 van de wet van 6 augustus 1990 vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen de landsbonden reeds ertoe verplichtte een mechanisme van interne controle en interne audit op te zetten dat met name betrekking heeft op de activiteiten van de ziekenfondsen.

De controle over het bestaan van de ziekenfondsen

A.17.1. De verzoekende partij meent dat de artikelen 5, 3°, en 13, 2°, van de wet van 29 januari 2022 artikel 27 van de Grondwet schenden, in zoverre zij de beslissingsbevoegdheid inzake de fusie van meerdere ziekenfondsen en inzake de ontbinding van een ziekenfonds toekennen aan de landsbond waarbij zij zijn aangesloten. Bovendien schendt artikel 13, 1°, van de wet van 29 januari 2022, volgens haar, hetzelfde artikel van de Grondwet, in zoverre het erin voorziet dat de vereffenaar door het ziekenfonds moet worden aangesteld op voorstel van de landsbond.

A.17.2. De verzoekende partij merkt op dat de maatregel in de parlementaire voorbereiding wordt verantwoord, enerzijds, door de doelstelling die erin bestaat de coördinerende en sturende rol van de landsbonden te versterken en hun controlemiddelen te ontwikkelen en, anderzijds, door de wil om het Toekomstpact uit te voeren.

Hoewel het te verantwoorden is dat aan de landsbond dergelijke controlebevoegdheden worden toegekend ten aanzien van de maatschappijen van onderlinge bijstand, aangezien die laatste gemeenschappelijke behoeften van de aangesloten ziekenfondsen beheren, is zulks volgens haar niet het geval voor die laatste, aangezien zij geen wisselwerking hebben met de andere ziekenfondsen, noch met de landsbond.

A.17.3. De verzoekende partij voert aan dat het niet een privaatrechtelijke rechtspersoon toekomt te beslissen of een andere privaatrechtelijke rechtspersoon al dan niet moet fuseren en of die al dan niet moet worden ontbonden, behalve om dwingende redenen van algemeen belang.

A.18. De Ministerraad herinnert eraan dat de landsbond verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van de verplichtingen die op hem rusten met toepassing van de wet van 14 juli 1994. Een landsbond moet evenwel zijn samengesteld uit minstens twee ziekenfondsen. Daaruit volgt dat de ontbinding of de fusie van ziekenfondsen het bestaan van de landsbond bedreigt. Door erin te voorzien dat de beslissingen ter zake door de landsbond moeten worden goedgekeurd, waarborgt de wetgever de goede uitvoering van de opdrachten die aan de landsbond zijn toevertrouwd.

Aangezien de landsbonden, krachtens de artikelen 60 en volgende van de wet van 6 augustus 1990, de financiële verantwoordelijkheid hebben voor eventuele inbreuken op dezelfde wet, is het bovendien niet onredelijk om aan hen bevoegdheden toe te kennen met betrekking tot de aanstelling van de vereffenaar en de toekenning van eventuele overblijvende activa.

A.19. De verzoekende partij antwoordt dat de argumentatie van de Ministerraad met betrekking tot het risico van een ontbinding of een fusie, in strijd is met het feit dat hij daarnaast opmerkt dat het ziekenfonds de landsbond waarvan het lid is, kan verlaten om zich aan te sluiten bij een andere landsbond of om te stoppen prestaties met betrekking tot de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen te verrichten. Zij is ook van mening dat het risico op het verdwijnen van de landsbond erg klein is, aangezien het ziekenfonds, dat zijn juridisch bestaan aan zijn band met de landsbond ontleent, ook zou verdwijnen wanneer de landsbond verdwijnt.

De controle door de landsbonden van de rekeningen van de ziekenfondsen

A.20.1. De verzoekende partij is van mening dat artikel 9 van de wet van 29 januari 2022 artikel 27 van de Grondwet schendt, in zoverre het bepaalt dat de revisor van het ziekenfonds moet worden aangesteld op voorstel van de landsbond.

A.20.2. Zij merkt op dat de maatregel wordt verantwoord door de zorg om een eenvormige controle van de landsbond en van de aangesloten ziekenfondsen door de revisor te waarborgen. Zij is van mening dat die doelstelling niet kan verantwoorden dat de landsbond bepaalt welke revisor de rekeningen van het ziekenfonds controleert.

A.20.3. Bovendien is die maatregel volgens haar niet bestaanbaar met het overheidsopdrachtenrecht waaraan de ziekenfondsen zijn onderworpen gelet op hun activiteit en hun financiering door de Staat. Het voorstel van de landsbond is niet bestaanbaar met de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten die een oproep tot mededinging impliceren, zelfs wanneer het beperkte opdrachten betreft die bij onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking kunnen worden gegund.

A.21. Volgens de Ministerraad zijn de ziekenfondsen voor het overwegende deel van hun activiteit de operatoren van de landsbonden wat betreft de opdrachten waarvoor die laatste de wettelijke verantwoordelijkheid dragen. Daaruit volgt dat het niet onredelijk is dat aan de landsbond de bevoegdheid werd toegekend om deels het beleid inzake revisoren te bepalen, door op te leggen dat de revisor van het ziekenfonds enkel op voorstel van de landsbond kan worden aangesteld.

Door de landsbond en de aangesloten ziekenfondsen niet te verplichten om dezelfde revisor aan te stellen, heeft de wetgever evenwel gekozen voor de optie die het minst afbreuk doet aan de vrijheid van vereniging van het ziekenfonds.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De bestreden bepalingen brengen een aantal wijzigingen aan in de wet van 6 augustus 1990 « betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen » (hierna : de wet van 6 augustus 1990).

B.1.2. In de wet van 6 augustus 1990 worden de voorwaarden vastgelegd waaraan de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen (hierna : de landsbonden) moeten beantwoorden om rechtspersoonlijkheid te verkrijgen, worden hun opdrachten en de basisregels voor hun werking bepaald en wordt het toezicht waaraan zij zijn onderworpen georganiseerd

(artikel 1). Zowel de landsbonden als de ziekenfondsen zijn private instellingen. Hun belangrijkste taak bestaat erin mee te werken aan de uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (artikel 3, eerste lid, *a*). Daarnaast hebben de ziekenfondsen als opdracht om financieel tussen te komen voor hun leden en de personen te hunnen laste, in de kosten die voortvloeien uit de preventie en behandeling van ziekte en invaliditeit of in het toekennen van uitkeringen in geval van arbeidsongeschiktheid of wanneer zich een toestand voordoet waarbij het fysiek, psychisch of sociaal welzijn kan worden bevorderd alsook om hulp, voorlichting, begeleiding en bijstand te verlenen met het oog op het bevorderen van het fysiek, psychisch of sociaal welzijn (artikel 3, eerste lid, *b* en *c*). Artikel 3, laatste lid, van de wet van 6 augustus 1990 preciseert uitdrukkelijk dat die opdrachten diensten van algemeen belang zijn.

B.1.3. Artikel 2, § 1, eerste zin, van de wet van 6 augustus 1990 definieert de ziekenfondsen als zijnde « verenigingen van natuurlijke personen die het bevorderen van het fysiek, psychisch en sociaal welzijn als streefdoel hebben in een geest van voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit ». Zij oefenen hun activiteiten uit zonder winstoogmerk (artikel 2, § 1, tweede zin).

B.1.4. De landsbonden zijn verenigingen van minstens twee ziekenfondsen. Zij streven hetzelfde doel na als die laatste (artikel 6, § 1). Krachtens de artikelen 2 en 3 van de wet « betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen », gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : de wet van 14 juli 1994), worden de landsbonden erkend in de hoedanigheid van « verzekeringsinstellingen » en moeten zij de uitvoering van de federale verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen waarborgen. Hun andere opdrachten zijn vastgelegd in artikel 7, §§ 2 en 4, van de wet van 6 augustus 1990.

B.1.5. De wetgever heeft steeds beslist om een structuur op twee niveaus te behouden. Hoewel het juist is dat de landsbonden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de opdrachten met betrekking tot de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, kunnen zij die opdrachten delegeren aan de ziekenfondsen, die op een plaatselijk niveau zijn gestructureerd. Die mogelijkheid laat toe entiteiten te behouden op een niveau dat dicht bij de burger staat (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1153/1, p. 4).

Het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering stort aan de landsbonden de nodige middelen om de sociale prestaties te betalen (artikel 202 van de wet van 14 juli 1994). Elke landsbond beslist hoe hij die middelen onder de aangesloten ziekenfondsen verdeelt. Daarnaast kunnen de landsbonden en de ziekenfondsen ook overheidstoelagen ontvangen voor de diensten bedoeld in de artikelen 3, *b)* en *c)*, en 7, §§ 2 en 4, van de wet van 6 augustus 1990 en in artikel 67, vijfde lid, van de wet van 26 april 2010 « houdende diverse bepalingen inzake de organisatie van de aanvullende ziekteverzekering (I) » (artikel 27, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1990).

De ziekenfondsen voeren hun opdrachten uit onder het toezicht van de landsbond waarbij zij zijn aangesloten.

B.2.1. De bestreden bepalingen beogen de door de landsbonden uitgevoerde controle te versterken.

B.2.2. Artikel 25 van de wet van 6 augustus 1990, zoals het bij artikel 54 van de wet van 18 mei 2022 « houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid » (hierna : de wet van 18 mei 2022) is vervangen, bepaalt :

« § 1. De aanstelling door de raad van bestuur van een ziekenfonds van de persoon of van de personen belast met de globale verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van dat ziekenfonds, vereist de erkenning van die persoon door de raad van bestuur van de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten en dit onder de voorwaarden bepaald door de raad van bestuur van de landsbond. Die voorwaarden betreffen, zonder zich hiertoe te moeten beperken :

1° de beroepsbekwaamheid en -ervaring;

2° de beschikbaarheid om de functie uit te oefenen;

3° het goede bestuur van het ziekenfonds, zowel in de verplichte verzekering als in de andere activiteiten van het ziekenfonds;

4° de administratieve, financiële en boekhoudkundige transparantie ten aanzien van de landsbond en van de aangeslotenen;

5° de naleving van de controlebevoegdheden van de landsbond ten aanzien van de aangesloten mutualistische entiteiten.

In die voorwaarden kan worden voorzien dat de aangeduide persoon of personen personeelslid van de landsbond moet(en) worden.

Een soortgelijke erkenning kan ook worden gevraagd voor de aanstelling, door de raad van bestuur van een ziekenfonds, van een persoon die in dat ziekenfonds een andere leidinggevende functie uitoefent dan die bedoeld in het eerste lid of een directiefunctie, zolang die mogelijkheid is opgenomen in de statuten van de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten en zolang die statuten expliciet vermelden op welke functies zo'n erkenning van toepassing is, rekening houdend met de definities in het volgende lid.

De Controledienst definieert, op advies van het Technisch Comité, wat moet worden verstaan onder de begrippen 'dagelijks bestuur', 'leidinggevende functie' en 'directiefunctie' bedoeld in de vorige leden.

De raad van bestuur van de voornoemde landsbond stelt de procedure en modaliteiten op voor de toekenning van de erkenning bedoeld in het eerste of derde lid. Die procedure en modaliteiten worden onverwijld aan de Controledienst bezorgd.

§ 2. De erkenning bedoeld in § 1, eerste of tweede lid, wordt voor onbepaalde duur toegekend.

Een landsbond kan evenwel in zijn statuten vermelden dat de erkenning eventueel moet worden vernieuwd, volgens een regelmaat die ook in de statuten wordt vastgelegd.

§ 3. De persoon met een erkenning zoals vermeld in § 1 dient elk jaar een schriftelijk verslag in over de uitvoering van alle aspecten van zijn functie.

Dat verslag wordt opgesteld volgens de procedure en de modaliteiten die zijn opgesteld door de raad van bestuur van de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten. Die procedure en die modaliteiten worden onmiddellijk aan de Controledienst bezorgd.

Bij gebrek aan zo'n verslag kan de raad van bestuur van de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten, na de persoon in gebreke te hebben gesteld en na hem de mogelijkheid gegeven hebben om gehoord te worden, beslissen om de erkenning in te trekken overeenkomstig § 4.

§ 4. Wanneer een of meerdere erkenningsvoorwaarden bedoeld in § 1 niet nageleefd worden, kan de raad van bestuur van de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten beslissen om de erkenning bedoeld in § 1 in te trekken nadat de betreffende persoon per aangetekende brief in gebreke werd gesteld wat betreft de te na te leven voorwaarde(n) in kwestie.

De raad van bestuur van de landsbond bepaalt de procedure en de modaliteiten voor het intrekken van de erkenning.

Zijn beslissing moet gemotiveerd zijn door te verwijzen naar het niet-respecteren van de erkenningsvoorwaarde(n) en naar de ingebrekestelling bedoeld in het eerste lid. Ze wordt per aangetekende brief aan de betreffende persoon gecommuniceerd.

Een intrekking van een erkenning kan evenwel enkel gebeuren wanneer minstens de helft van de stemgerechtigde leden aanwezig zijn of vertegenwoordigd zijn.

De intrekking van de erkenning betekent voor de persoon in kwestie van rechtswege het einde :

1° van de mandaten die de persoon uitoefent in het ziekenfonds, in een maatschappij van onderlinge bijstand of in de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten en die hem werden toegekend door het voornoemd ziekenfonds of door de voornoemde landsbond;

2° van de mandaten die afgeleid zijn van de functie waarvoor hij de erkenning heeft verkregen.

De Controledienst definieert wat moet worden verstaan onder de mandaten in het vorige lid ».

B.2.3. Bij artikel 7, § 3, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1990, zoals vervangen bij artikel 3, 2°, van de wet van 29 januari 2022 « tot wijziging van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen » (hierna : de wet van 29 januari 2022), wordt de raad van bestuur van elke landsbond ertoe verplicht een deontologische code en een governancecharter aan te nemen, die van toepassing zijn op de landsbond en op de aangesloten ziekenfondsen. De Koning is ermee belast, op voorstel van de Raad van de Controledienst, te bepalen wat dient te worden verstaan onder « deontologische code » en « governancecharter », alsook te bepalen aan welke voorwaarden ze moeten beantwoorden (artikel 7, § 3, tweede lid). Wanneer een landsbond de aangesloten ziekenfondsen toelaat taken uit te voeren die uit de toepassing van de wet van 14 juli 1994 voortvloeien, moet die toelating voldoen aan de voorwaarden die in het governancecharter zijn vastgelegd (artikel 7, § 1, derde lid).

Wanneer een landsbond vaststelt dat een aangesloten ziekenfonds niet overeenkomstig zijn statutaire doelstellingen handelt, niet de bij de wet van 6 augustus 1990 of de bij de uitvoeringsbesluiten ervan opgelegde verplichtingen naleeft, of niet de bepalingen van de deontologische code of van het governancecharter naleeft, kan hij dat ziekenfonds verplichten de situatie te regulariseren binnen een termijn die hij bepaalt. Bij ontstentenis van regularisatie binnen de opgelegde termijn, kan de landsbond de uitoefening van de bevoegdheden van de statutaire organen van het betrokken ziekenfonds opschorten en zich gedurende een bepaalde en hernieuwbare periode in de plaats stellen van dat ziekenfonds. Hij kan bovendien een betwiste beslissing opschorten of annuleren (artikel 7, § 3, vijfde lid). Hij moet evenwel de Controledienst meteen informeren over de aangenomen maatregelen. Hij kan ook het advies van de Controledienst vragen alvorens een van die maatregelen te nemen (artikel 7, § 3, zesde lid).

Het ziekenfonds heeft het recht gehoord te worden alvorens een van die maatregelen wordt genomen. Indien het de beslissing van de landsbond betwist, kan het het advies van de Controledienst vragen onder de in artikel 7, § 3, zevende lid, 1°, vastgelegde voorwaarden, of een beroep instellen bij de bevoegde arbeidsrechtbank, onder de in artikel 7, § 3, zevende lid, 2°, vastgelegde voorwaarden.

B.2.4. Artikel 17*bis* van de wet van 6 augustus 1990, dat bij artikel 6 van de wet van 29 januari 2022 is ingevoegd, bepaalt :

« § 1. Een ziekenfonds moet de volgende documenten bezorgen aan de landsbond waarvan het deel uitmaakt, en dat uiterlijk een maand na hun goedkeuring :

- 1° de verslagen of notulen van de vergaderingen van de algemene vergadering;
- 2° het budget en de jaarrekeningen van de aanvullende verzekering;
- 3° het verslag van de revisoren over de jaarrekening van de aanvullende verzekering.

§ 2. De landsbonden hebben van rechtswege, op eenvoudige aanvraag en zonder verplaatsing toegang tot de documenten van de vergaderingen van de algemene vergadering van de ziekenfondsen die er deel van uitmaken ».

Artikel 24*bis* van de wet van 6 augustus 1990, dat bij artikel 7 van de wet van 29 januari 2022 is ingevoegd, voorziet in een vergelijkbare verplichte verzending van de verslagen en de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur, alsook in een recht op toegang voor de landsbond tot de documenten van de vergaderingen van de raad van bestuur van de ziekenfondsen die deel ervan uitmaken.

Bovendien verplicht artikel 31, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1990, zoals het werd vervangen bij artikel 55 van de wet van 18 mei 2022, elke landsbond ertoe over een systeem van interne controle en interne audit te beschikken, dat betrekking heeft op het geheel van zijn activiteiten, op die van de erbij aangesloten ziekenfondsen, alsmede op de bij een koninklijk besluit te bepalen, activiteiten van de eraan verbonden entiteiten. Het koninklijk besluit van 14 juni 2002 « tot uitvoering van artikel 31, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen » bepaalt wat dient te worden verstaan onder systeem van interne controle en interne audit. De Controledienst moet de voorwaarden bepalen waaraan het systeem van interne controle en interne audit moet

voldoen, evenals de maatregelen die de landsbonden dienen te nemen (artikel 31, tweede en derde lid, van de wet van 6 augustus 1990). Elke landsbond heeft van rechtswege, op eenvoudige aanvraag en zonder verplaatsing, toegang tot alle documenten die noodzakelijk zijn bij de uitoefening van zijn functie van interne controle en interne audit. Bovendien moet de schriftelijke communicatie tussen de Controledienst en het ziekenfonds door die laatste worden overgezonden aan de landsbond waarvan het deel uitmaakt (artikel 31, vierde en vijfde lid).

B.2.5. Artikel 15, § 2, van de wet van 6 augustus 1990, zoals vervangen bij artikel 5, 3°, van de wet van 29 januari 2022, kent aan de algemene vergadering van de landsbond de bevoegdheid toe om de vrijwillige ontbinding van een ziekenfonds en de fusie van aangesloten ziekenfondsen goed te keuren. Bovendien moet de bestemming die na de ontbinding aan de eventuele overblijvende activa moet worden gegeven ook door de algemene vergadering van de landsbond worden goedgekeurd (artikel 46, § 5, van de wet van 6 augustus 1990, zoals het bij artikel 13, 2°, van de wet van 29 januari 2022 is ingevoegd). De vereffenaar moet, op straffe van nietigheid, worden aangesteld op voorstel van de landsbond (artikel 46, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990, zoals het bij artikel 13, 1°, van de wet van 29 januari 2022 is ingevoegd).

Hetzelfde geldt voor de revisor die een mandaat uitoefent in een ziekenfonds (artikel 32, derde lid, van de wet van 6 augustus 1990, zoals het bij artikel 9 van de wet van 29 januari 2022 is ingevoegd).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep in de zaak nr. 7895

B.3.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7895 verantwoordt haar belang bij de vernietiging van artikel 54 van de wet van 18 mei 2022 door te doen gelden dat zij de intentie heeft om de hernieuwing van haar mandaat van penningmeester en adjunct-secretaris van een ziekenfonds te vragen wanneer dat zal verstreken zijn. Zij is van mening dat de bestreden bepaling haar rechtspositie bij de hernieuwing van haar mandaat grondig zou kunnen wijzigen, zodat zij een belang zou hebben om in rechte te treden.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt,

doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. Op 23 december 2021 werd het mandaat van de verzoekende partij hernieuwd voor een duur van zes jaar. Zij erkent dat de bestreden bepaling niet van toepassing is op de lopende mandaten. Bovendien oefent zij niet het in artikel 25, § 1, eerste en tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 bedoelde mandaat uit van persoon die belast is met de globale verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van het ziekenfonds, maar een mandaat van een andere leidinggevende functie. De in artikel 25 van de wet van 6 augustus 1990 vastgelegde regeling is slechts van toepassing op die functies in zoverre de landsbond dat uitdrukkelijk in zijn statuten heeft opgenomen. Momenteel is die mogelijkheid niet opgenomen in de statuten van de landsbond waarbij het ziekenfonds waarin zij haar mandaat uitoefent, is aangesloten.

De bestreden bepaling zou de rechtspositie van de verzoekende partij dus slechts kunnen beïnvloeden voor zover de landsbond waarbij het ziekenfonds waarin zij haar mandaat uitoefent, is aangesloten zijn statuten wijzigt, de verzoekende partij, in 2027, de hernieuwing van haar mandaat vraagt en de raad van bestuur van het ziekenfonds waarin zij haar mandaat uitoefent, beslist dat zij opnieuw in haar functies dient te worden benoemd.

B.3.4. Uit het voorgaande volgt dat het door de verzoekende partij aangevoerde belang hypothetisch is en dat zij niet aantoont dat zij rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de bestreden bepaling. Het beroep in de zaak nr. 7895 is niet ontvankelijk.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het middel in de zaak nr. 7851

B.4.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.4.2. Meerdere grieven van de verzoekende partij hebben betrekking op de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Zij meent dat een verschil in behandeling

zou kunnen voortvloeien uit het feit dat artikel 25 van de wet van 6 augustus 1990 elke landsbond toelaat te kiezen of hij eist dat de persoon belast met het dagelijks bestuur een personeelslid is. Zij voert bovendien aan dat artikel 54 van de wet van 18 mei 2022, door aan de landsbond de mogelijkheid te laten om al dan niet te eisen dat de personen die de raad van bestuur in een andere leidinggevende functie of in een directiefunctie wil aanstellen, over een erkenning beschikken, verschillen in behandeling kan veroorzaken naar gelang van de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten. Zij is ook van mening dat er verschillen in behandeling zullen voortvloeien uit het feit dat elke landsbond krachtens artikel 3 van de wet van 29 januari 2022 een verschillende inhoud kan geven aan de deontologische code en aan het governancecharter die hij moet aannemen.

B.4.3. De verzoekende partij zet niet de redenen uiteen waarom de aangevoerde verschillen in behandeling discriminerend zouden zijn. Daaruit volgt dat het enige middel onontvankelijk is, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 54 van de wet van 18 mei 2022 en door artikel 3 van de wet van 29 januari 2022.

Ten gronde

B.5. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending van artikel 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het Hof onderzoekt de grieven die het enige middel uitmaken samen.

B.6.1. Artikel 27 van de Grondwet bepaalt :

« De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen ».

B.6.2. Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet, dat wettige beperkingen worden aangebracht in de uitoefening van deze rechten door leden van de gewapende macht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat ».

B.6.3. Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen.

Daaruit volgt dat het Hof, bij de toetsing aan artikel 27 van de Grondwet, rekening houdt met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat analoge rechten of vrijheden waarborgt.

B.6.4. De vrijheid van vereniging verankerd in artikel 27 van de Grondwet heeft tot doel de oprichting van private verenigingen en de deelname aan hun activiteiten te waarborgen. Zij impliceert het recht om zich te verenigen en de interne organisatie van de vereniging vrij te bepalen, maar ook het recht om zich niet te verenigen.

De organisatorische autonomie van verenigingen vormt een belangrijk aspect van de bij artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens beschermde vrijheid van vereniging (EHRM, 4 april 2017, *Lovrić t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003845815, § 71).

Die beginselen zijn ook van toepassing wanneer, zoals te dezen, de leden van een vereniging, zoals een landsbond, andere verenigingen zijn. De vrijheid van vereniging impliceert dat een vereniging haar leden bepaalde regels kan opleggen en haar eigen zaken kan beheren (EHRM, 5 mei 2022, *Vlahov t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2022:0505JUD003116313, § 53; EHRM, 27 februari 2007, *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2007:0227JUD001100205, § 38). Daaruit volgt dat de verenigingen over de middelen moeten beschikken om de toepassing van die regels te controleren en de schending ervan te bestraffen.

B.6.5. De vrijheid van vereniging is evenwel niet absoluut. Artikel 27 van de Grondwet verbiedt de vrijheid van vereniging aan preventieve maatregelen te onderwerpen, maar belet niet dat verenigingen die deelnemen aan de verwezenlijking van een opdracht van algemeen belang en die overheidssubsidies ontvangen, aan voorwaarden inzake werking en toezicht kunnen worden onderworpen, voor zover zij de inhoudelijke kern van die vrijheid niet aantasten.

De vrijheid van vereniging belet evenmin dat de privaatrechtelijke organisaties die nauw willen samenwerken met een publiekrechtelijke instelling of een privaatrechtelijke organisatie met een opdracht van algemeen belang, zoals te dezen de uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, worden onderworpen aan nadere werkings- en toezichtsregels die verantwoord zijn wegens die bijzondere verhouding met de uitoefening van opdrachten van openbare dienst.

B.7. In zoverre de bestreden bepalingen de bevoegdheid tot aanstelling van het leidinggevende personeel, van de revisor en van de vereffenaar van de ziekenfondsen beperken, die laatste verplichten om een deontologische code en een governancecharter na te leven, de controlemiddelen waarover de landsbond beschikt versterken en aan die laatste een vetorecht toekennen inzake de ontbinding en de fusie van de ziekenfondsen, beperken zij de vrijheid van vereniging van de ziekenfondsen.

Het Hof moet onderzoeken of die beperkingen een legitiem doel nastreven en of zij daarmee evenredig zijn.

B.8.1. Aangezien de ziekenfondsen en de landsbonden samenwerken aan de uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, is het noodzakelijk gebleken hen aan specifieke verplichtingen te onderwerpen. Gelet op het feit dat het de landsbonden zijn die, als verzekeringsinstellingen, de uitvoering moeten waarborgen van de verplichtingen die hen bij de wet van 14 juli 1994 zijn toevertrouwd, is het redelijk verantwoord erin te voorzien dat zij over de middelen beschikken om de ziekenfondsen waaraan zij de uitvoering van die verplichtingen delegeren, efficiënt te controleren.

De versterking van die controlemechanismen is redelijk verantwoord omdat de rol van de ziekenfondsen is veranderd met de evolutie van de sector wegens, met name, de dekking van de kleine risico's door de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen en de confrontatie van de ziekenfondsen met de verzekeringssector. De wetgever wenste ook de controle van de landsbonden te versterken wat het gebruik van de publieke middelen betreft die aan de ziekenfondsen worden overgemaakt. De bestreden bepalingen beantwoorden, bovendien, aan de doelstelling om het bestuur van de ziekenfondsen die bij dezelfde landsbond zijn aangesloten, te uniformeren, waarbij de specificiteiten van elke landsbond behouden blijven.

B.8.2. Door de werking en het bestuur van de actoren in de mutualistische sector te verbeteren, dragen de bestreden bepalingen bij aan een betere efficiëntie van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zodat zij uitvoering geven aan de in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, opgenomen verplichting om het recht op sociale zekerheid en het recht op sociale en geneeskundige bijstand te waarborgen.

B.8.3. De bestreden bepalingen versterken bovendien de mogelijkheid voor de landsbonden om regels vast te stellen die bindend zijn voor hun leden, om de manier waarop die regels worden aangewend te controleren en om na te gaan hoe hun leden de middelen gebruiken die zij aan hen toekennen. Aangezien een landsbond uit minstens twee ziekenfondsen moet zijn samengesteld, kunnen de beslissingen van een ziekenfonds inzake fusies of ontbindingen bovendien het bestaan zelf van de landsbond waarbij het is aangesloten, in het gedrang brengen, zodat de voorrechten van de landsbond ter zake hem toelaten zijn eigen bestaan te beschermen.

Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen ook bijdragen aan de bescherming van de organisatorische autonomie van de landsbonden.

B.9.1. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij in de zaak nr. 7851 aanvoert, kunnen de in B.8.1 tot B.8.3 beschreven doelstellingen niet als onrechtmatig worden beschouwd. Bovendien laat het feit dat de uitoefening van een grondrecht aan bepaalde categorieën van personen en niet aan alle burgers voordeel brengt geenszins toe te beschouwen dat de wetgever niet langer het algemeen belang zou nastreven.

Bovendien vestigt de Grondwet geen hiërarchie tussen de grondrechten, noch tussen de houders van die rechten, zodat niet kan worden geoordeeld dat de bescherming van de organisatorische autonomie van de ziekenfondsen legitiem zou zijn terwijl de bescherming van de organisatorische autonomie van de landsbonden en de uitoefening van het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op sociale zekerheid van de sociaal verzekerden dat niet zouden zijn.

B.9.2. In zijn onderzoek van de verantwoording van de bestreden bepalingen moet het Hof dus rekening houden met alle betrokken grondrechten.

B.10.1. De bestreden bepalingen versterken de controle vanwege de landsbond op de leidinggevendenden van het ziekenfonds, op de beslissingen van het ziekenfonds inzake fusies en ontbindingen en op zijn rekeningen. Zij laten de landsbond toe de regels te definiëren met betrekking tot de deontologie en het goed bestuur van het ziekenfonds en de naleving ervan te controleren. Zij kennen hem ook de toegang toe tot meerdere categorieën van sociale documenten van het ziekenfonds. Aangezien de landsbonden in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de goede uitvoering van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (artikel 7, § 1, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1990) en aangezien de concrete uitvoering van die opdracht in handen is van de ziekenfondsen, zijn die maatregelen pertinent en, rekening houdend ook met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever in sociaaleconomische aangelegenheden beschikt, redelijk verantwoord om de in B.8.1 tot B.8.3 vermelde doelstellingen te bereiken.

B.10.2. Specifiek wat de erkenning van de persoon of van de personen belast met de globale verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur van het ziekenfonds betreft, moet overigens worden opgemerkt dat, vóór de aanneming van de bestreden bepalingen, de wet van 6 augustus 1990 reeds erin voorzag dat de werknemers die een leidinggevende functie binnen het ziekenfonds uitoefenen, moesten worden benoemd op eensluidend advies van de landsbond waarbij het ziekenfonds is aangesloten, en aan de landsbond verantwoording moesten afleggen (vroeger artikel 25). De landsbond kon het ziekenfonds dat niet overeenkomstig zijn statutaire doelen handelde of niet de bij de wet of de uitvoeringsbesluiten ervan opgelegde verplichtingen naleefde, bevelen de situatie te regulariseren. Bij ontstentenis van regularisatie kon de landsbond beslissen om de uitoefening van de bevoegdheden van de organen van het betrokken

ziekenfonds op te schorten en zich gedurende een bepaalde en hernieuwbare periode in de plaats te stellen van dat ziekenfonds (vroeger artikel 7, § 3).

In het licht van de doelstelling van de bestreden bepalingen om de controlemechanismen ten aanzien van de ziekenfondsen te versterken, is het redelijk verantwoord om de controle van de landsbonden op de persoon die instaat voor de concrete uitvoering van die verplichtingen te versterken door te bepalen dat de raad van bestuur van de landsbond waarbij het betrokken ziekenfonds is aangesloten die persoon moet erkennen en dat zij die erkenning kan intrekken indien die persoon de aan de erkenning verbonden voorwaarden niet naleeft.

B.11.1. Meerdere bestreden bepalingen stellen het kader vast van de beoordelingsbevoegdheid waarover de landsbond beschikt bij de toepassing van de ingestelde controlemechanismen om willekeur te vermijden en de rechtszekerheid te waarborgen.

B.11.2. Zo wordt het toepassingsgebied van de bij artikel 25 van de wet van 6 augustus 1990 bepaalde erkenningsbevoegdheid gedeeltelijk bepaald door de Controledienst, aangezien die laatste ermee is belast de begrippen « dagelijks bestuur », « leidinggevende functie » en « directiefunctie » te definiëren. Opdat de erkenning een bepaalde duur heeft en kan worden hernieuwd, moet de landsbond dat in zijn statuten vermelden. Indien de landsbond wil eisen dat de aanstelling in de andere leidinggevende functies aan een erkenning wordt onderworpen, moet hij in de statuten vermelden welke de betrokken functies zijn. De intrekking van de erkenning kan slechts worden uitgesproken nadat de betrokken persoon werd aangemaand de betwiste verplichting uit te voeren. Wanneer tot de intrekking wordt beslist wegens de niet-naleving van de verplichting om het schriftelijke verslag over de uitvoering van alle aspecten van zijn functie in te dienen, kan die intrekking slechts worden uitgesproken nadat de betrokken persoon de mogelijkheid heeft gekregen te worden gehoord. In elk geval kan evenwel tot intrekking van een erkenning slechts worden beslist indien minstens de helft van de stemgerechtigde leden aanwezig of vertegenwoordigd zijn. De beslissing tot intrekking wordt gemotiveerd en per aangetekende brief aan de geadresseerde overgezonden. Tegen de beslissing tot intrekking kan een beroep worden ingesteld bij de bevoegde rechter.

B.11.3. De begrippen « deontologische code » en « governancecharter » moeten bij een koninklijk besluit worden gedefinieerd. In geval van schending van de deontologische code of het governancecharter kan de landsbond zich slechts in de plaats van het ziekenfonds stellen na

aan die laatste een termijn te hebben toegekend om de situatie te regulariseren. Bovendien moet hij de Controledienst onverwijld informeren over de genomen maatregelen. Hij kan bovendien het advies van de Controledienst vragen alvorens een van die maatregelen te nemen. Het ziekenfonds heeft het recht te worden gehoord. Het kan het advies van de Controledienst vragen of een beroep instellen bij de arbeidsrechtbank.

B.11.4. De door de landsbond voorgestelde bedrijfsrevisor en vereffenaar moeten worden gekozen uit een door de Controledienst opgestelde lijst van bedrijfsrevisoren en kunnen slechts door het ziekenfonds worden aangesteld met instemming van de Controledienst (artikel 32, eerste en derde lid, en artikel 46, § 1, eerste en derde lid).

B.12. Bovendien wordt de sector van de geneeskundige verzorging gekenmerkt door het feit dat het optreden van de private actoren en dat van de publieke actoren sterk verweven zijn. Hoewel de ziekenfondsen privaatrechtelijke instellingen zijn, neemt zulks niet weg dat zij een opdracht van openbare dienst vervullen, dat zij samenwerken met het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en, met name, door een openbare instelling, te dezen de Controledienst voor de ziekenfondsen, worden gecontroleerd, dat zij publieke middelen gebruiken en dat de regels met betrekking tot hun organisatie, hun werking en hun activiteiten zijn vastgelegd in een specifieke wet, namelijk in de wet van 6 augustus 1990 en niet in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen dat het gemeenrecht van de vennootschappen en verenigingen vormt, zodat zij, in hun hoedanigheid van ziekenfonds, slechts de rechtspersoonlijkheid bezitten onder de bij dezelfde wet vastgestelde voorwaarden (zie met betrekking tot sociale huisvestingsmaatschappijen : arrest nr. 19/2022 van 3 februari 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.019, B.6.2 en arrest nr. 155/2022 van 24 november 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.155, B.84). De ziekenfondsen kunnen dus niet gelijkgesteld worden met gemeenrechtelijke verenigingen.

Bovendien zijn de landsbonden verenigingen van ziekenfondsen, zodat de ziekenfondsen, in verhouding tot het aantal leden dat zij tellen, in de beslissingsorganen van de landsbonden zijn vertegenwoordigd. Daaruit volgt dat de ziekenfondsen een grote invloed hebben op het beleid van de landsbond waarvan zij lid zijn en dat zij deelnemen aan de uitvoering van alle controlemechanismen die bij de bestreden bepalingen zijn ingevoerd.

Het is juist dat de beperking van de beslissingsbevoegdheid van de ziekenfondsen ten aanzien van de mogelijkheid tot ontbinding of fusie met andere ziekenfondsen als aanzienlijk kan worden beschouwd. Aangezien een landsbond uit minstens twee ziekenfondsen moet zijn samengesteld, kunnen de beslissingen van een ziekenfonds evenwel het bestaan zelf van de landsbond waarbij het is aangesloten in het gedrang brengen. De ontbinding van een ziekenfonds tast ook, althans in een overgangsfase, de situatie aan van de sociaal verzekerden die lid ervan zijn.

B.13. Zoals is vermeld in B.8.3, dragen de bestreden bepalingen dus bij tot de uitvoering van de organisatorische autonomie van de landsbonden, enerzijds, en het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand en het recht op bescherming van de gezondheid van de sociaal verzekerden, anderzijds.

B.14. Ten slotte komt het de landsbonden toe de autonomie van de ziekenfondsen te respecteren, die onder hun vrijheid van vereniging valt, wanneer zij de bestreden bepalingen toepassen.

B.15.1. Uit het voorgaande volgt dat de wetgever heeft kunnen oordelen dat de bestreden bepalingen evenredig zijn ten aanzien van de in B.8.1 tot B.8.3 vermelde doelstellingen.

B.15.2. Die vaststelling gaat evenwel niet op wat betreft het bestreden artikel 54 van de wet van 18 mei 2022. Uit die bepaling blijkt dat de landsbond, onder bepaalde voorwaarden, kan eisen dat de personen die in de in dat lid bedoelde leidinggevende functies worden aangesteld personeelslid van de landsbond zijn. Daaruit volgt dat de in die functies aangestelde personen, tijdens de volledige duur van hun mandaat, onderworpen zijn aan het gezag van de landsbond, zodat de beheersautonomie van het ziekenfonds ten aanzien van dat aspect zo goed als volledig wordt uitgehold.

De bestreden bepaling tast aldus de organisatorische autonomie van de ziekenfondsen bovenmatig aan en zij legt hun dusdanige verplichtingen op dat zij geen andere keuze hebben dan eenvoudige uitvoerders te worden van het beleid van de landsbond waarbij zij zijn aangesloten. Gelet op de andere controlemechanismen die door de bestreden bepalingen zijn ingevoerd, gaat de mogelijkheid om te eisen dat de personen die worden aangesteld in een leidinggevende functie in het ziekenfonds personeelslid zijn van de landsbond waarbij het

ziekenfonds is aangesloten, verder dan hetgeen noodzakelijk is om de door de wetgever nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Die maatregel is derhalve onevenredig met het nagestreefde doel.

B.15.3. Uit het voorgaande volgt dat artikel 25, § 1, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990, zoals het bij artikel 54 van de wet van 18 mei 2022 is vervangen, dient te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 54 van de wet van 18 mei 2022 «houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid», in zoverre het artikel 25, § 1, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1990 «betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen» vervangt;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 september 2023.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

N. Dupont

T. Giet

[Gewijzigde tekst ingevolge de beschikking tot verbetering van 4 oktober 2023]