

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 132.235 van 10 juni 2004
in de zaak A. 73.368/VII-15.252.**

In zake : Martine VAN OVERBEKE,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. VAN BRABANT,
kantoor houdende te BRUGGE,
Gulden Vlieslaan 16

tegen :

het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering,
gevestigd te BRUSSEL,
Tervurenlaan 211.

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

Gezien het verzoekschrift dat Martine VAN OVERBEKE op 24 februari 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van "de beslissing van de Commissie van Beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, dd. 30 december 1996 houdende bevestiging van de beslissing van de Beperkte Kamer van het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering van 27 juni 1994 waarbij beslist werd de verzekeringsinstellingen te verbieden tegemoet te komen in de kosten voor geneeskundige verstrekkingen, welke zullen verleend worden door apotheker VAN OVERBEKE Martine over een periode van 14 dagen";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur R. VANDER ELSTRAETEN;

Gelet op de beschikking van 5 januari 1999 die de neerlegging van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekster;

Gelet op de beschikking van 13 februari 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 maart 2004;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. LANNOO die, loco advocaat A. VAN BRABANT verschijnt voor de verzoeker, en van Adjunct-adviseur F. NASSEN, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van Eerste Auditeur R. VANDER ELSTRAETEN;

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

1. Feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekster, apotheker, gespecialiseerd in de klinische biologie, werkt in een klinisch laboratorium in Antwerpen.

1.2. Voor de periode van november tot en met december 1990, worden aan de verzoekster door de Dienst voor de geneeskundige controle de volgende inbreuken op de regelgeving inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering ten laste gelegd:

"I. Het aanrekenen van verstrekkingen inzake klinische biologie op basis van aanvraagformulieren waarop door middel van één doorlopende lijn een groep van meerdere verstrekkingen aangeduid wordt, zonder afzonderlijk aankruisen van de verstrekkingen zoals vereist in artikel 24 § 12 punt 4 NGV. (voorwaarde om te mogen aanrekenen).

Vaststelling

In de onderzochte periode werden er door 65 geneesheren aanvragen voor bloedanalyses opgesteld. Slechts bij 11 van die geneesheren worden er op hun aanvraagformulieren met doorlopende lijn verschillende testen aangeduid.

Bij sommige aanvraagformulieren worden steeds o.a. de 15 testen vermeld onder rubriek 'Lever- galwegen' met een doorlopende lijn aangeduid zonder dat er bepaalde test (of testen) wordt weggelaten (sic). Op het merendeel van de aanvraagformulieren van deze beide voorschrijvende geneesheren werden er gemiddeld 40-50 testen per aanvraagformulier aangeduid.

Tenlastelegging

767 aanvraagformulieren op basis waarvan 16.828 betwiste verstrekkingen aangerekend werden.

II. Het aanrekenen van verstrekkingen inzake klinische biologie op basis van aanvraagformulieren waarop door één aankruising meerdere analyses tegelijk aangevraagd worden.

Meer bepaald wordt op basis van een éénmalige aankruising 'Immuno-elektroforese 6 AS' aangerekend 571852, 2x 571874 en 3x 571896, wat een inbreuk vormt op artikel 24 § 12 punt 4 (NGV) (voorwaarde om te mogen aanrekenen).

Tenlastelegging

Betreft 148 aanvraagformulieren op basis waarvan 740 betwistbare verstrekkingen aangerekend werden voor 74.000 fr. verzekeringstegemoetkoming.

III. Voorschriften voor analyses inzake klinische biologie werden in de loop van de maanden april, mei en juni 1992 in het laboratorium Medicom te hebben gewijzigd en aangevuld (sic). Om te voldoen aan de voorwaarden van verzekeringstegemoetkoming zoals omschreven in artikel 24 § 12 NGV werden aanvullingen of wijzigingen aangebracht zoals hieronder vermeld. Het betreft 10 aanvraagformulieren op naam van Dr. DE KESEL als voorschrijvende geneesheer".

1.3. Met een beslissing van 27 juni 1994 legt de Beperkte kamer aan de verzekeringsinstellingen het verbod op tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen welke door de verzoekster zullen verleend worden over een periode van veertien dagen.

Deze beslissing rust o.m. op volgende redengeving :

"(...)

Wat de feiten ten laste gelegd onder I betreft acht de Beperkte Kamer het nuttig eraan te herinneren dat de tekst van artikel 24 § 12 pt. 4 als een geheel dient beschouwd te worden. De tekst stelt uitdrukkelijk dat de analyses afzonderlijk moeten worden voorgeschreven, wat impliceert dat elke analyse aanvraag afzonderlijk moet worden aangeduid door het afvinken, onderstrepen of ponsen van het met de analyse overeenkomstig vakje op het aanvraagformulier. De Beperkte Kamer wijst er voorts op dat door het handtekenen en indienen bij de verzekeringsinstellingen van getuigsschriften voor verstrekte hulp, de klinisch bioloog de volle verantwoordelijkheid draagt, ongeacht in welke hoedanigheid hij zijn activiteit als klinisch bioloog uitoefent. De Beperkte Kamer acht derhalve deze tenlastelegging bewezen en houdt deze feiten aan.

Inzake tenlastelegging II wijst de Beperkte Kamer erop dat de nomenclaturebepalingen zoals van toepassing op het ogenblik van de feiten geldig zijn en de immuno-elektroforese met polyvalent antihumaan immunoserum of door specifieke immunosera drie nomenclatuurnummers omvat met elk een verschillende B waarde hieraan verbonden namelijk één voor het eerste

immunoserum, één voor het tweede en derde en één voor de volgende. Elke bepaling wordt dus gehonoreerd. Bovendien was op het aanvraagformulier voor elk immunoserum een vakje voorzien dat aangekruist diende te zijn. De Beperkte Kamer acht gelet op de stukken van het dossier deze tenlastelegging bewezen en besluit ze derhalve te weerhouden.

Met betrekking tot de feiten vermeld onder III wenst de Beperkte Kamer er op te wijzen dat het feit dat de verrekening bij de tarificatiediensten reeds gebeurd is, geen afbreuk doet aan het feit dat een wijziging van de aanvraagformulieren slechts kan geschieden door de betrokken arts. Ook wenst de Beperkte Kamer op te merken dat hoewel de aanvraagformulieren dateren van de periode gedurende dewelke mevrouw VAN OVERBEKE niet werkzaam was in het labo, de aanpassing wel geschiedde tijdens haar tewerkstelling aldaar. Uit de stukken van het dossier blijkt overduidelijk dat de vigerende bepalingen niet werden nageleefd door comparante. De Beperkte Kamer acht derhalve deze tenlastelegging bewezen en weerhoudt deze feiten.

De weerhouden feiten maken een inbreuk uit op artikel 24 van de bijlage bij het Koninklijk Besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De Beperkte Kamer overwegende dat de handelswijze van betrokkene van aard is de correcte werking van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in het gedrang te brengen, alsmede dat het bedrag van de ten onrechte in rekening gebrachte prestaties niet gering is, acht een sanctiemaatregel aangewezen.

Toch houdt de Beperkte Kamer rekening met verzachtende omstandigheden als daar zijn het feit dat betrokkene nog niet eerder voor de Beperkte Kamer is verschenen, alsook dat zij klaarblijkelijk nu de vigerende bepalingen naleeft".

1.4. De verzoekster tekent op 19 augustus 1994 beroep aan tegen deze beslissing.

Op 30 december 1996 neemt de Commissie van beroep de bestreden beslissing, waarbij het beroep ongegrond wordt verklaard en de beslissing van de Beperkte kamer in al haar beschikkingen wordt bevestigd.

Die beslissing is als volgt gemotiveerd :

"In overweging nemend dat appellante vóór ieder debat, bij middel van memorie, ter zitting van de Commissie van Beroep een volledige set van aanvraagformulieren neerlegt die de oorspronkelijke en betwiste aanvraagformulieren moeten vervangen, aangepast aan het bepaalde bij artikel 24 § 12 van de bijlagen bij het Koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake de verplichte Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, door appellante als conformstelling aangeduid;

- dat appellante hieruit meent te kunnen afleiden dat haar geen inbreuken kunnen ten laste gelegd worden;

Overwegende dat de Commissie van Beroep enkel de oorspronkelijke vaststellingen in aanmerking kan nemen bij de beoordeling van de inbreuken ten laste gelegd aan de in overtreding bevonden verstrekker van geneeskundige verzorging;

Overwegende dat appellante, in haar akte van beroep in subsidiaire orde als eerste middel aanvoert de bevoegdheidsoverschrijding door de Koning bij het nemen van artikel 24 § 12 van het Koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering;

- dat appellante als tweede onderdeel de schending van de hogere rechtsnormen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur stelt, met als onderdelen de schending van het proportionaliteitsbeginsel, de schending van de wet en tot slot de machtsafwenning;

Overwegende dat de Commissie van Beroep ten aanzien van de middelen door appellante aangevoerd in subsidiaire orde, oordeelt, dat zowel de discussie over de bevoegdheidsoverschrijding door de Koning, waar Hij de voorwaarden oplegt waaronder de verzekering voor geneeskundige verzorging tegemoet komt in de kostprijs van de verstrekkingen van klinische biologie, meer speciaal de bepalingen van artikel 24 van het nomenclatuur K.B., wat de niet-toepasbaarheid van artikel 24 § 12, voornoemd, met zich brengt in toepassing van artikel 159 van de Grondwet, als de discussie omtrent de schending van een hogere rechtsnorm en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur o.a. door de beweerde schending van het proportionaliteitsbeginsel, evenals de beweerde schending van de wet, alsmede de beweerde machtsafwenning, in casu niet opportuun is;

Overwegende dat de Commissie van Beroep bij de Dienst voor Geneeskundige Controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering is ingesteld om de beroepen te behandelen tegen de beslissingen van de Beperkte Kamer;

- dat de (saisine) bevoegdheid van de Commissie van Beroep zich enkel uitstrekt tot de controle van de conformiteit van de beschikkingen van de Beperkte Kamer aan de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de geneeskundige controle;
- dat vóór de Commissie van Beroep geen debat gevoerd wordt over de rechtsgeldigheid van de toepasselijke Koninklijke besluiten en de daaruit voortvloeiende reglementaire bepalingen;

Overwegende, ten slotte, dat de Commissie van Beroep geen debat kan voeren met de partijen, noch over de interpretaties van de reglementaire bepalingen, noch over de omschrijvingen die kunnen gegeven worden aan de desbetreffende bepalingen;

Overwegende dat de door appellante aangevoerde middelen als zodanig niet in overweging kunnen genomen worden;

Overwegende dat appellante ten aanzien van de tenlasteleggingen I en II de argumenten aanvoert die reeds voor de Beperkte Kamer werden ingeroepen, benevens de schending van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, de interpretatie van de tekst, in hoofddeorde het ontbreken van enige inbreuk in haren hoofde aanvoert, terwijl zij zich voor zover als mogelijk beroept op verzachtende omstandigheden en haar goede trouw;

Overwegende dat de Beperkte Kamer, bij het bepalen van de sanctie, in ruime mate heeft rekening gehouden met alle door appellante aangebrachte elementen;

Overwegende dat de Commissie van Beroep oordeelt dat appellante zich niet kan voorstellen als een apotheker-klinisch bioloog zonder enige ervaring die zich na jaren ervaring heeft laten opslorpen in een systeem dat haar onbekend was;

Overwegende dat de Commissie van Beroep de overwegingen van de Beperkte Kamer tot de hare maakt";

2. Gegrontheid van het beroep

2.1.1. Overwegende dat de verzoekster in het eerste onderdeel van haar vierde middel de schending aanvoert van artikel 159 van de Grondwet,

"Doordat de bestreden beslissing van de Commissie van Beroep de door verzoekende partij aangevoerde middelen afgeleid uit de onwettigheid van artikel 24 § 12 Nomenclatuur K.B. wegens (1) bevoegdheidsoverschrijding, (2) schending van het K.B. n° 78 van 10 november 1967 en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het proportionaliteitsbeginsel, en (3) machtsafwenning, op grond van de volgende overwegingen niet in overweging neemt :

'... Overwegende dat de Commissie van Beroep ten aanzien van de middelen door appellante aangevoerd in subsidiaire orde oordeelt, dat zowel de discussie over de bevoegdheidsoverschrijding door de Koning, waar Hij de voorwaarden oplegt waaronder de verzekering voor geneeskundige verzorging tegemoet komt in de kostprijs van de verstrekkingen van klinische biologie, meer speciaal de bepalingen van artikel 24 van het Nomenclatuur KB, wat de niet-toepasbaarheid van artikel 24 § 12, voornoemd, met zich brengt in toepassing van artikel 159 van de Grondwet, als de discussie omtrent de schending van een hogere rechtsnorm en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur o.a. door de beweerde schending van het proportionaliteitsbeginsel, evenals de beweerde schending van de wet alsmede de beweerde machtsafwenning, in casu niet opportuun is;

Overwegende dat de Commissie van Beroep bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering is ingesteld om beroepen te behandelen tegen de beslissingen van de Beperkte Kamer';

- dat de (saisine) bevoegdheid van de Commissie van Beroep zich enkel uitstrekt tot de controle van de conformiteit van de beschikkingen van de Beperkte Kamer aan de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de geneeskundige controle;
- dat vóór de Commissie van Beroep geen debat gevoerd wordt over de rechtsgeldigheid van de toepasselijke Koninklijke Besluiten en de daaruit voortvloeiende reglementaire bepalingen;

(...)

Overwegende dat de door appellante aangevoerde middelen als zodanig niet in overweging kunnen genomen worden ...'.

Terwijl, eerste onderdeel, overeenkomstig artikel 159 van der Grondwet ieder met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan en moet nagaan of de besluiten en verordeningen waarop een vordering, verweer of exceptie is gegrond, met de wet overeenstemmen;

Zodat de bestreden beslissing door de aangevoerde middelen niet in overweging te hebben genomen, niet naar recht is verantwoord";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop in haar memorie van antwoord in essentie repliceert :

- dat noch de Ziekte- en invaliditeitsverzekeringswet, noch de algemene beginselen van het administratief recht voor de Commissie van beroep een zogenaamd evocatierecht voorzien,
- dat zelfs al zou het evocatierecht wel voorzien zijn, dan nog kon de Commissie van beroep niet ingaan op de middelen vermits evocatie impliceert dat een hoger rechtscollege zich in de plaats stelt van een lager rechtscollege,
- dat de Beperkte kamer geen administratief rechtscollege is en enkel kan beschouwd worden als een emanatie van het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle van het RIZIV,
- dat de devolutieve kracht van het hoger beroep en het recht om de zaak aan zich te trekken, zoals voorzien in artikel 1068 van het Gerechtelijk Wetboek, in deze zaak niet gold voor de Commissie van beroep;

2.1.3. Overwegende dat de verzoekster daarop weder antwoordt :

- dat uit geen enkele wettekst volgt dat de Commissie van beroep op enigerlei wijze zou beperkt zijn in haar onderzoeks- en beoordelingsbevoegdheid en dat zij bepaalde middelen niet zou mogen onderzoeken,
- dat de Commissie van beroep in elk geval dient na te gaan of de besluiten en verordeningen, waarop een vordering, verweer of exceptie gegrond is, met de wet overeenstemmen,
- dat het al dan niet recht tot evocatie door de Commissie van beroep niet relevant is, vermits de Beperkte kamer door haar beslissing van 27 juni 1994 haar rechtsmacht volledig had uitgeput,
- dat door het hoger beroep de zaak in haar geheel en in al haar onderdelen voor beoordeling aan de Commissie van beroep werd voorgelegd;

2.2. Overwegende dat het middelonderdeel gegrond is om de volgende redenen :

2.2.1. De aan de verzoekster opgelegde sanctie is gesteund op de overtreding van het bepaalde in artikel 24, § 12, punten 1 en 4, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur

van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

2.2.2. In haar beroepsakte heeft de verzoekster meerdere excepties van onwettigheid van de genoemde nomenclaturebepaling opgeworpen.

Zij liet gelden dat artikel 24, § 12, punt 4 van de bijlage genomen was met, ten eerste, bevoegdheidsoverschrijding, ten tweede, schending van een hogere rechtsnorm, nl. het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het proportionaliteitsbeginsel, en ten derde, machtsafwending.

2.2.3. Blijkens de motivering van de bestreden beslissing, was de Commissie van beroep van oordeel :

- dat een onderzoek van die middelen ontwikkeld in het beroepsschrift, "in casu niet opportuun is";
- dat voor haar "geen debat gevoerd wordt over de rechtsgeldigheid van de toepasselijke koninklijke besluiten en de daaruit voortvloeiende reglementaire bepalingen", en,
- dat zij "geen debat kan voeren met de partijen, noch over de interpretaties van de reglementaire bepalingen, noch over de omschrijvingen die kunnen gegeven worden aan de desbetreffende bepalingen".

De Commissie besluit hieruit "dat de door appellante (hier : de verzoekster) aangevoerde middelen als zodanig niet in overweging kunnen genomen worden".

2.2.4. Artikel 159 van de Grondwet bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zover zij met de wetten overeenstemmen.

Deze bepaling impliceert dat elk met eigenlijke rechtspraak belast orgaan -zoals ten deze de Commissie van beroep- de macht en de plicht heeft de wettigheid te toetsen van de besluiten welke het toepast.

Nu voor de Commissie door de verzoekster expliciet werd aangevoerd dat de op haar toegepaste nomenclaturebepalingen uit diverse oogpunten onwettig zijn, moest dit administratief rechtscollege wel degelijk de wettigheid van die bepalingen toetsen, en antwoorden op de in dit verband door de verzoekster aangehaalde argumenten.

2.2.5. Vermits de bedoelde grondwetsbepaling alleen toepasselijk is op rechtsprekende organen, en dus niet op organen van het actief bestuur, zoals de Beperkte kamer, moest en kon in rechte de verzoekster die bepaling aldaar niet inroepen, en kan de verwerende partij geen argument putten uit het feit dat die middelen niet ter sprake zijn gekomen voor de Beperkte kamer.

Vermits die middelen alleen voor de Commissie van beroep konden worden ingeroepen, en de bestreden beslissing steunt op de door de verzoekster bekritiseerde nomenclaturebepalingen, vastgesteld bij koninklijk besluit, moest de Commissie om de hierboven vermelde redenen die middelen beantwoorden, ongeacht eender welk evocatierecht, en ongeacht de devolutieve werking van het hoger beroep.

De desbetreffende argumentatie van de verwerende partij gaat dus niet op.

2.2.6. Er dient bijgevolg besloten te worden dat de bestreden beslissing genomen is met schending van de door de verzoekster ingeroepen grondwetsbepaling;

3. Noodzaak om andere middelen te onderzoeken

3.1.1. Overwegende dat het auditorsverslag beperkt is tot het gegrond bevinden van het ook hierboven gegrond bevonden middelonderdeel "aangezien dit onderdeel de oplossing van het geding mogelijk maakt";

3.1.2. Overwegende dat de verzoekster in haar laatste memorie opmerkt dat in de mate dat haar eerste middel en/of derde middel gegrond worden bevonden, "dit tot een gunstiger rechtstoestand aanleiding geeft"; dat zij meent dat "in de mate dat haar derde middel gegrond wordt bevonden, dit leidt tot een definitieve beslechting van de procedure in zijn voordeel"; dat zij dit als volgt argumenteert :

"Verzoekende partij had een set volledig conform gemaakte aanvraagformulieren, onder alle voorbehoud, neergelegd, zodat zij meende dat haar -hoe dan ook- geen inbreuk meer kon verweten worden. De Commissie van Beroep verwierp -onterecht volgens verzoekende partij- dit argument.

Overeenkomstig artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gedragen de administratieve rechtscolleges waarnaar de Raad van State de zaak na een arrest van nietigverklaring verwijst zich naar dit arrest ten aanzien van het daarin beslecht rechtspunt.

Verzoekende partij meent dat de al dan niet gegrondheid van dit middel onderzocht dient te worden en volhardt integraal in dit middel";

Overwegende dat het eerste middel is afgeleid uit de schending van het vereiste van de redelijke termijn; dat de verzoekster dienaangaande in haar laatste memorie schrijft :

"Omtrent haar eerste middel wordt verzoekende partij in haar argumentatie bijgetreden in enige recente beslissingen -in gelijkaardige zaken- van de Raad van State waarbij het middel afgeleid uit de schending van artikel 6 E.V.R.M. (redelijke termijn) gegrond werd bevonden (zie R.v.St., 29 juli 1997, n° 67.605, J.T., 1998, 123).

Voor verzoekende partij is het onduidelijk of in geval van gegrondheid van dit middel er verwijzing naar een anders samengestelde Commissie van Beroep dient plaats te vinden of niet (cfr. R.v.St., 16 maart 1990, n° 34.370 waar geen verwijzing plaats vond).

In geval er geen verwijzing plaatsvindt na vernietiging van de tussengekomen beslissing wegens schending van artikel 6 E.V.R.M. meer bepaald wegens overschrijding van de redelijke termijn, bevindt verzoekende partij zich in een rechtstoestand alsof er nooit enige procedure, minstens nooit enige negatieve uitspraak werd gewezen lastens haar en bevindt de procedure zich op een eindpunt.

In geval er wel verwijzing plaatsvindt na vernietiging van de tussengekomen beslissing wegens schending van artikel 6. E.V.R.M. meer bepaald wegens overschrijding van de redelijke termijn, bevindt verzoekende partij zich in een rechtstoestand waarbij de ten laste gelegde feiten, in de mate dat - voor zover de Commissie van Beroep zich nog bevoegd acht - na onderzoek zou blijken dat deze feiten inbreuken vormen op de wets- of verordeningbepalingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering - quod non - (minstens) niet meer de oplegging van een straf verantwoordt als bedoeld in artikel 90 Z.I.V - Wet (art. 156 Z.I.V. - Wet 1994. cfr. artikel 79 § 1, 9° Z.I.V.- Wet - art. 141 § 1 9° Z.I.V. - Wet 1994).

Verzoekende partij meent dat de al dan niet gegrondheid van dit middel onderzocht dient te worden en volhardt integraal in dit middel";

3.2.1. Overwegende dat artikel 24, tweede lid, van de Raad van State-wet, zoals ingevoegd bij de wet van 17 oktober 1990 en gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996 bepaalt :

"In voorkomend geval kan het verslag zich beperken tot het middel van niet-ontvankelijkheid of tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt. In dat geval doet de afdeling administratie bij wege van arrest uitspraak over de conclusies van het verslag";

3.2.2. Overwegende dat de vraag rijst of, gelet op die wetsbepaling, kan ingegaan worden op de vraag van een verzoekende partij om, naast het middel waartoe het auditoraatsverslag is beperkt, ook middelen te onderzoeken die, indien ze gegrond worden bevonden, voor haar een gunstiger effect hebben;

3.2.3. Overwegende dat uit een analyse van de voorbereidende werken van de betrokken wetten van 17 oktober 1990 en 4 augustus 1996 het volgende blijkt :

3.2.3.1. De invoeging van het tweede lid van artikel 24 van de Raad van State-wet, was het gevolg van een amendement dat als volgt werd verantwoord :

"De achterstand is wat de Franstalige zaken betreft voor kamers en auditoraat nagenoeg ingehaald. Men heeft de door de auditeur-generaal gegeven richtlijn toegepast, het onderzoek tot de exceptie van niet-ontvankelijkheid of tot het middel te beperken waardoor de zaak kan worden opgelost : het is overbodig, de talrijke middelen van een beroep te onderzoeken, wanneer een daarvan tot nietigverklaring leidt. De praktijk heeft het nut ervan aangetoond. Het is dan ook verantwoord de regel in de wet op te nemen, zodat de achterstand in de afdeling administratie snel verdwijnt, hetgeen met het ontwerp beoogd wordt. Het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft in een recente uitspraak erop gewezen, dat een termijn van vier jaar om tot een vonnis van een Franse administratieve rechtbank te komen, onredelijk is en tot aansprakelijkheid van de Staat leidt.

De auteur van het amendement geeft aan dat hij verkiest dat de handelwijze die sedert de circulaire van mei 1989 van de auditeur-generaal ook door de Nederlandstalige kamers gevolgd wordt, door de wet zelf zou opgelegd worden";

De betrokken minister was het met de strekking van het amendement eens, en stelde de tekst voor die uiteindelijk de eerste zin van het tweede lid van artikel 24 zou worden.

Hij verklaarde bovendien dat met de termen "in voorkomend geval", " helemaal niet bedoeld wordt dat de toepassing van de regel facultatief zou zijn, maar wel dat als blijkt dat een middel van onontvankelijkheid of een gegrond annulatiemiddel voorhanden is, enkel dat middel onderzocht wordt". (Gedr. St., Senaat, 1989-1990, 984-2, commissieverslag, 15-16).

Hieruit dient te worden afgeleid dat de wetswijziging beoogde de auditeur-verslaggever minstens toe te laten, zijn verslag te beperken tot het onderzoek van, eender welk, annulatiemiddel dat gegrond is, en het geschil oplost, dit wil zeggen, dat leidt tot de vernietiging van de bestreden akte, of het bestreden onderdeel ervan, of, zoals in casu, tot de vernietiging van de door de verzoekster bestreden beslissing van een administratief rechtscollege (of het bestreden onderdeel ervan).

3.2.3.2. De wetswijziging van 4 augustus 1996, die de tweede zin aan het tweede lid van artikel 24 van de Raad van State-wet toevoegt, heeft

betrekking op de vraag hoe deze bepaling naar de Raad van State sensu stricto, de kamers, toe werkt.

De memorie van antwoord verantwoordt deze toevoeging als volgt :

"De Raad van State hanteert vaak het begrip ruimste vernietiging bij het onderzoek van de middelen die tot een nietigverklaring kunnen leiden.

Het komt vaak voor dat, wanneer de auditeur zich met toepassing van artikel 24 van de gecoördineerde wetten beperkt tot het onderzoek van de ontvankelijkheid of van één enkel middel dat volgens hem de oplossing van het geschil mogelijk maakt, de Staatsraad-verslaggever de auditeur bij beschikking vraagt om de andere middelen te onderzoeken, waarbij hij deze rechtspraak aanvoert.

Die praktijk is in strijd met de doelstelling die de wetgever voor ogen had toen hij deze bepaling goedkeurde en welke er duidelijk in bestond om 'een aantal maatregelen in te voeren die er moeten toe bijdragen de achterstand bij de Raad van State weg te werken'. (Gedr. St., Senaat, 1989-1990, nr. 984-2, blz. 2).

De ontworpen bepaling verplicht de afdeling administratie om uitspraak te doen bij wege van arrest, wat inhoudt dat elk van de partijen, en in het bijzonder de verzoekende partij, zich kan uitspreken over de keuze van de auditeur".

(Gedr. St., Senaat, 1995-1996, 321-1, 8).

In de commissie verklaarde de minister dienaangaande dat "de vaste rechtspraak van de (staatsraad-)verslaggevers (erin) bestond de auditurs stelselmatig te verplichten toch op zoek te gaan naar het ruimste middel". Hij vervolgde :

"Daarom moet worden bepaald dat de kamer zelf een besluit neemt over dat grondig onderzoek. Alleen bij de heropening van het debat zal de auditeur zich over de andere middelen moeten uitspreken. Dat zal de hierboven genoemde misbruiken beperken.

Op die manier heeft men een einde willen maken aan het begrip 'zoeken naar het verst reikend middel' dat in de rechtspraak geldt. Dat bleek des te meer nodig omdat dit zoeken vaak regelrecht ingaat tegen het belang van de verzoekende partij".

(Gedr. St., Senaat, 1995-1996, 321-6, 14).

Hieruit dient te worden besloten dat de desbetreffende bepaling beoogt te vermijden dat de staatsraad-verslaggevers, zonder meer, de auditurs ermee belasten alle middelen te onderzoeken en steeds op zoek te gaan naar "het ruimste middel".

Maar, die bepaling laat ook duidelijk toe dat de voltallige kamer, op vraag van de verzoekende partij, met een tussenarrest waarin het door de auditeur onderzochte middel wordt onderzocht en tevens de debatten worden

heropend, het auditoraat kan belasten met het onderzoek van de door de verzoeker aangewezen middelen, wanneer die inderdaad tot een ruimere vernietiging aanleiding kunnen geven.

Daarbij dient ook bedacht te worden dat een verzoeker niet lichtzinnig een onderzoek van andere middelen zal vragen, dit gelet op het bijkomende tijdsverloop dat daarmee noodzakelijkerwijs gepaard gaat. Daardoor wordt de vernietiging die hij reeds kon bekomen, voor min of meer geruime tijd, uitgesteld. Dit sluit het door de auteurs van de wetswijziging blijkbaar zo gevreesde misbruik, ook van die kant uit;

3.2.4. Overwegende dat de verzoekster in haar laatste memorie, op gemotiveerde wijze, vraagt het eerste en het derde middel te onderzoeken; dat zij met haar hoger weergegeven betoog argumenteert dat die middelen desgevallend, indien ze gegrond bevonden worden, voor haar tot een ruimere vernietiging zouden kunnen leiden, in die zin dat het administratief rechtscollege waarnaar de zaak dient te worden verwezen, bij het gegrond bevinden van die middelen niet anders kan dan de haar opgelegde sanctie ongedaan maken; dat zij bovendien argumenteert dat zelfs de sanctie zou kunnen vervallen zonder een dergelijke verwijzing indien het middel betreffende de redelijke termijn gegrond wordt bevonden door de Raad van State;

Overwegende, met betrekking tot het eerste middel, dat, na vernietiging op grond van de overschrijding van de redelijke termijn, het rechtscollege waarnaar de zaak wordt verwezen op straffe van rechtsweigerings opnieuw een uitspraak moet doen over het beroep; dat dit college alsdan, bij het nemen van de nieuwe beslissing, de te lange duur van de procedure moet betrekken bij de beoordeling van de bewijsvoering en bij het onderzoek naar het respecteren van de rechten van de verdediging, en desgevallend bij het bepalen van de sanctie (naar analogie : Cass., 28 januari 2004 en Cass., 4 februari 2004);

Overwegende dat de verzoekster aanvoert dat het gegrond bevinden van haar derde middel leidt tot een definitieve beslechting van het geschil in haar voordeel; dat, indien zij daarin gelijk heeft, ook dit middel tot een ruimere vernietiging leidt;

Overwegende dat het bijgevolg noodzakelijk is dat het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat die middelen onderzoekt,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het onderzoek van het eerste en het derde middel.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tien juni tweeduizend en vier, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.