

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.397 van 15 mei 2014
in de zaak A. 211.567/VII-39.033.**

In zake : Johan DE PAUW
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Arnou
kantoor houdend te 8210 Zedelgem
Burgemeester Joseph Lievensstraat 12
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 4 februari 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Geneeskundige Commissie van Beroep, Nederlandstalige Kamer, van 6 december 2013 houdende het beroep ingesteld door Johan De Pauw, dokter in de geneeskunde, tegen de beslissing van de Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen van 8 juli 2013, waarbij zijn visum definitief wordt ingetrokken.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2014.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Arnou, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Alexandra Vandevelde, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Er zijn diverse meldingen in verband met het voorschrijfgedrag van verzoeker, die huisarts is in Oostende. Met een brief van 21 november 2011 nodigt de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen verzoeker uit voor een gesprek op dinsdag 29 november 2011. De uitnodiging vermeldt dat verzoeker om verantwoording zal worden gevraagd over zijn voorschrijfgedrag. Daarna worden verdere inlichtingen ingewonnen.

4. Bij vonnis van de correctionele rechtbank van Brugge van 25 juni 2012 wordt verzoeker veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf wegens het voorschrijven van flunitrazepam aan burgers uit de Oostbloklanden.

5. Verzoeker wordt opnieuw uitgenodigd met een brief van 25 oktober 2012 van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen voor een gesprek in verband met de uitoefening van zijn beroepsactiviteiten.

6. Op 9 januari 2013 laat de voorzitter van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen aan verzoeker weten dat de Nationale Raad van de Orde der Geneesheren drie geneesheren heeft aangesteld om een deskundig onderzoek te voeren naar de fysieke en psychische geschiktheid van verzoeker om het beroep uit te oefenen.

7. In hun verslag van 25 april 2013 besluiten de deskundigen dat men verzoekers visum afhankelijk kan maken van de verplichting zich te voegen naar de wetgeving betreffende een substitutiebehandeling. Indien hij dit niet doet zal men moeten aannemen dat hij niet meer de geschiktheden heeft om zonder risico's de uitoefening van zijn beroep verder te zetten overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 oktober 1976 en het koninklijk besluit van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidsberoepen, in het bijzonder artikel 37.

Het verslag stelt voorts : "Het geven van het visum zou men afhankelijk kunnen stellen van zijn bereidheid zich te voegen naar huidige wetgeving. De behandeling met vervangingsmiddelen werd gekaderd in het KB van 19 maart 2004 (BS 30.04.04) gewijzigd door het KB van 6 oktober 2006 (BS 21.11.2006). Deze KB's bepalen het wettelijk kader waarin de substitutiebehandeling moet gebeuren. (...) Indien hij zich met deze voorwaarden niet in orde stelt binnen de zes maanden zal moeten worden overgegaan tot definitief intrekken van het visum."

8. Met een schrijven van 13 mei 2013 wordt verzoeker uitgenodigd voor de vergadering van 6 juni 2013 van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen. Als reden wordt opgegeven de kennisname van

het verslag van de deskundigen en beslissing in verband met de fysieke en psychische geschiktheid om het beroep uit te oefenen of het koppelen van voorwaarden hieraan.

9. Op 27 mei 2013 sluit verzoeker een overeenkomst van registratie met het Medisch Sociaal Opvangcentrum voor Druggebruikers (hierna : MSOC) te Oostende. Verzoeker wordt geregistreerd in het licht van de behandeling van verslavingsproblemen. Hierbij worden voorwaarden opgelegd.

10. Verzoeker wordt op 7 juni 2013 opnieuw uitgenodigd voor de vergadering van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen.

11. Op 28 juni 2013 deelt het MSOC Oostende aan verzoeker mee dat de overeenkomst wordt stopgezet omdat meerdere voorwaarden niet worden nageleefd. MSOC Oostende ziet zich dan ook genooddaakt om punt 8 van de overeenkomst "melding aan de Provinciale Geneeskundige Commissie West-Vlaanderen" toe te passen.

12. De raadsman van verzoeker legt op 2 juli 2013 een nota neer waarbij ook wordt ingegaan op de veroordeling uitgesproken door de correctionele rechtbank te Brugge.

13. De Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen neemt op 4 juli 2013 de volgende beslissing :

"De Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen acht zich bevoegd in dit dossier omdat de feiten zich in West-Vlaanderen hebben voorgedaan en dr. Johan De Pauw ingeschreven is in de Orde van Geneesheren van West-Vlaanderen.

- De Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen trekt het visum van dr. Johan De Pauw in voor onbepaalde duur. Tijdens deze periode kan dr. Johan De Pauw geen enkele activiteit als arts uitoefenen.
- Indien dr. De Pauw Johan opnieuw over een visum wenst te beschikken moet hij een nieuwe aanvraag richten aan de Provinciale

Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen en zal er opnieuw een procedure krachtens artikel 37, §1, 2b, h van het KB 78 van 10 november 1976 en art. 11 t.e.m. 23 van het KB van 7 oktober 1976 opgestart worden".

14. Verzoeker dient op 13 juli 2013 tegen deze beslissing beroep in bij de Geneeskundige Commissie van Beroep.

15. Op 6 december 2013 bevestigt de Geneeskundige Commissie van Beroep, na verzoeker en zijn raadsman te hebben gehoord, de beslissing van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen evenwel met de wijziging dat de termen in het beschikkende gedeelte "dat dr De Pauw Johan fysisch en psychisch niet geschikt is om zijn beroep uit te oefenen" worden vervangen door "dat Dokter Johan De Pauw niet meer voldoet aan de vereiste psychische geschiktheden om, zonder risico's, de uitoefening van zijn beroep voort te zetten."

Deze beslissing luidt als volgt :

"GENEESKUNDIGE COMMISSIE VAN BEROEP

NEDERLANDSTALIGE KAMER

Zitting van 6 december 2013

Beslissing betreffende het beroep ingediend door Dokter Johan DE PAUW, huisarts, gedomicilieerd te Koningstraat 55, 8400 Oostende, tegen de beslissing van de Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen

Gelet op het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, artikel 37, gewijzigd bij de Wet van 19 december 2008;

Gelet op het koninklijk besluit van 7 oktober 1976 betreffende de organisatie en de werkwijze van de geneeskundige commissies, zoals laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 6 april 2010;

Zitting van 8 november 2013

Bij brief van 18 oktober 2013 werd Dokter Johan DE PAUW overeenkomstig artikel 27 van het K.B. van 7 oktober 1976 betreffende de organisatie en de werkwijze van de geneeskundige commissies opgeroepen voor de zitting van de Geneeskundige Commissie van Beroep, Nederlandstalige kamer, op 8 november 2013.

Hij is in persoon verschenen, bijgestaan door zijn raadsman, Mr. Patrick Arnou, advocaat te Zedelgem.

Dokter Johan DE PAUW heeft op vraag van de Commissie van Beroep persoonlijk zijn grieven tegen de bestreden beslissing van 4 juli 2013 van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West- Vlaanderen uiteengezet en de Commissie van Beroep is met hem in dialoog getreden.

Mr. Patrick Arnou heeft gepleit en heeft een nota en een dossier met acht stukken neergelegd.

Het debat werd gesloten, de zaak werd in beraad genomen en voor uitspraak gesteld op een latere zitting.

Zitting van 6 december 2013

1.

Het hoger beroep op 12 juli 2013 ingesteld door Dokter Johan DE PAUW tegen de beslissing van 4 juli 2013 van de Provinciale Geneeskundige Commissie is tijdig en regelmatig naar de vorm en derhalve ontvankelijk

2.

De bestreden beslissing trekt het visum in van Dokter Johan DE PAUW voor onbepaalde duur en bepaalt:

- dat hij gedurende deze periode geen enkele activiteit als arts kan uitoefenen;

- dat hij, indien hij opnieuw over een visum wenst te beschikken, een nieuwe aanvraag aan de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen moet richten en er opnieuw een procedure krachtens art 37 §1, 2 b en h van het K.B. nr. 78 van 10 november 1967 en art. 11 t.e.m. 23 van het K.B. van 7 oktober 1976 zal opgestart worden.

De bestreden beslissing berust op een dubbele rechtsgrond:

- enerzijds wordt vastgesteld dat uit het strafregister blijkt dat zijn gerechtelijk verleden niet strookt met de uitoefening van zijn beroep en blijkt dat hij veroordeeld is voor feiten die voldoende relevant zijn voor de beroepsuitoefening (art. 37. § 1, 2°, h van het K.B. nr. 78);

- anderzijds wordt, op advies van drie geneesheren als deskundigen aangeduid door de Nationale Raad van de Orde van Geneesheren, vastgesteld dat hij niet meer voldoet aan de vereiste psychische geschiktheden om, zonder risico's de uitoefening van zijn beroep voort te zetten (art. 37 §1, 2°, b van het K.B. nr. 78).

3.

De appellant kan niet worden bijgevalen waar hij stelt dat de rechtsgrond omschreven in art. 37 § 1, 2°, b van het K.B. nr. 78 door de Geneeskundige Commissie in Beroep niet kan of mag worden gebruikt omdat deze niet werd vermeld als reden van de uitnodiging in de aangetekende oproepingen voor de Provinciale Geneeskundige Commissie en omdat daardoor de rechten van verdediging zouden zijn geschonden.

De Geneeskundige Commissie van Beroep stelt vast dat de aan de appellant gerichte aangetekende oproeping van 13 mei 2013 voor de Provinciale Geneeskundige Commissie inderdaad geen melding maakt van het gerechtelijk verleden van de appellant of van de veroordeling van 25 juni 2012 door de correctionele rechtbank te Brugge als reden voor de oproeping en dat art. 10bis van het K.B. van 7 oktober 1976, zoals ingevoegd bij K.B. van 6 april 2010 (art. 1), aldus niet werd nageleefd.

Voormeld art. 10 bis bepaalt dat de (oproepings)brief de reden van de

uitnodiging vermeldt. Het artikel betreft de vorm van de oproeping en niet de beslissingsbevoegdheid of de saisine van de Geneeskundige Commissie van Beroep.

De Geneeskundige Commissie van Beroep is bevoegd om kennis te nemen van de beroepen tegen de beslissingen van de Provinciale Geneeskundige Commissies.

Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep vormt de Geneeskundige Commissie van Beroep zich een eigen oordeel over het bestaan van de wettelijke gronden die de intrekking of beperking van het visum kunnen rechtvaardigen. In de mate dat de Geneeskundige Commissie van Beroep bepaalde beslissingen en/of motieven van de Provinciale Geneeskundige Commissie overneemt worden dit haar eigen beslissingen en/of motieven.

Haar beslissing komt volledig in de plaats van deze die in eerste aanleg werd genomen en die niet langer rechtsgevolgen sorteert.

Er moet derhalve geen acht worden geslagen op onregelmatigheden waarmee de beslissing van de Provinciale Geneeskundige Commissie zou zijn behept.

Eventuele onregelmatigheden in de procedure in eerste aanleg worden gedekt door de beslissing in beroep.

4.

De veroordeling van Dokter Johan DE PAUW bij vonnis van 25 juni 2012 tot een gevangenisstraf van negen maanden en tot een geldboete van duizend euro (meer opdecimen), met uitstel van tenuitvoerlegging voor de hoofdgevangenisstraf en met gedeeltelijk uitstel van tenuitvoerlegging voor de geldboete en voor de vervangende gevangenisstraf is, anders dan voorgehouden door de appellant, een zware straf en zij slaat op feiten die zwaarwichtig zijn en voldoende relevant zijn voor zijn beroepsuitoefening als arts.

De veroordeling, die in kracht van gewijsde is gegaan, heeft betrekking op het misbruik maken, als arts, van het voorschrijven van geneesmiddelen die psychotrope stoffen bevatten welke afhankelijkheid kunnen teweegbrengen, onderhouden of verergeren.

Uit de vaststellingen in het vonnis blijkt dat het in concreto gaat over, enerzijds, het exorbitant voorschrijven, in de periode van minstens 1 januari 2008 tot 1 oktober 2009, van Rohypnol (flunitrazepam), zonder onderzoek en zonder valabele medische indicatie, aan ganse families van Joegoslaven en, anderzijds, over het voorschrijven, zonder onderzoek en zonder patiëntendossier, van grote hoeveelheden Rohypnol aan F.D.C. en E.G.A., waarbij de eerste verslaafd geraakte en bij de tweede de verslaving werd onderhouden en waarbij de arts, om te pogen zijn normoverschrijdend gedrag te maskeren, uitdrukkelijk aanraade de voorschriften aan te bieden in verschillende apotheken.

In het deskundigenverslag (...) is vermeld dat Dokter Johan DE PAUW in 2008 en 2009 meer dan 500 voorschriften schreef voor Rohypnol zonder de patiënten te hebben onderzocht.

Dat de strafrechter als bijkomende straf geen beroepsverbod uitsprak 'omdat het een eerste feit betrof', staat er niet aan in de weg dat de Geneeskundige Commissie van Beroep in het kader van het onderzoek van het geheel van de feiten die aan haar beoordeling zijn onderworpen en die ruimer

zijn dan de feiten die tot de strafrechtelijke veroordeling hebben geleid, de opportuniteit beoordeelt van het al dan niet intrekken of beperken van het visum en daarbij ook de correctionele veroordeling in acht neemt.

De Geneeskundige Commissies treedt op ter bescherming van de Volksgezondheid en heeft een andere taak en hanteert andere criteria dan de strafrechter.

5.

Dokter Johan DE PAUW werd bij beslissing van 17 mei 2010 van de Raad van Beroep van de Orde van Geneesheren geschorst voor 6 maanden om op onverantwoorde wijze psychotrope stoffen te hebben voorgeschreven, meer bepaald 527 verpakkingen Rohypnol.

De schorsing nam een aanvang op 22 juni 2010.

Op 21 november 2011 werd Dokter Johan DE PAUW een eerste keer bij aangetekend schrijven opgeroepen om voor de Provinciale Geneeskundige Commissie te verschijnen naar aanleiding van klachten over zijn voorschrijfgedrag die in juni en augustus 2011 werden opgesteld of doorgestuurd door het Centrum van Algemeen Welzijnswerk en Jeugdzorg te Oostende. De Koninklijke Geneesherenvereniging van Oostende, de Huisartsenkring Middenkust, de Orde van Apothekers van West-Vlaanderen en de Burgemeester van Oostende.

6.

De Geneeskundige Commissie van Beroep moet dan ook vaststellen dat de tuchtrechtelijke vervolging en veroordeling, een eerste oproeping voor de Provinciale Geneeskundige Commissie noch de strafrechtelijke vervolging en veroordeling Dokter Johan DE PAUW ertoe hebben bewogen zijn praktijkvoering in overeenstemming te brengen met de geldende regels.

Ook het deskundigenverslag van 25 april 2013, dat aan Dokter Johan DE PAUW werd toegestuurd op grond van art. 20 van het K.B. van 7 oktober 1976 en waarin hij geconfronteerd werd met grote tekortkomingen in zijn taakvervulling als arts, heeft hij niet te baat genomen om zijn gedrag te conformeren aan de geldende normen. Hij ondertekende weliswaar op 27 mei 2013 een overeenkomst van registratie met het MSOC te Oostende doch hij kwam ze niet na. Dat de opzegging van die overeenkomst door het MSOC ontijdig was, gebeurde onder druk en/of op andere gronden dan deze aangehaald in de opzeggingsbrief van 28 juni 2011, blijkt uit niets.

7.

Uit voormeld deskundigenverslag van 25 april 2013 dat o.m. rapporteert over het voorschriftgedrag van Dokter DE PAUW over de periode van 19 juli 2012 tot 22 november 2012, blijkt dat het massaal voorschrijven van flunitrazepam verdwenen was maar dat er wel problemen bleven bestaan met het voorschrijven van rilatine en methadon (deskundigenverslag, p. 3 tot en met 5).

Dat voor de beoordeling van het voorschrijven van een te hoge dosis methadon zou moeten worden aanmerking genomen dat in een aantal gevallen voor op dezelfde dag afgeleverde voorschriften, gebruik zou zijn gemaakt van voorschriften met een 'uitgestelde datum' en dat dit aan de aandacht van de deskundigen zou zijn ontsnapt omdat zij de voorschriften zelf niet inzagen, kan niet worden aangenomen.

De deskundigen stellen op pagina 4 van hun verslag dat zij de voorschriften inzagen en daardoor enkele malen hebben gezien dat twee voorschriften voor methadon dezelfde dag aan dezelfde man werden voorgeschreven en door de apotheek werden afgegeven zodat die patiënt 'in toto' op dezelfde dag 1,680 mg (2 maal 840 mg) meekreeg, hetgeen volgens de deskundigen een lethale dosis is.

8.

De Geneeskundige Commissie van Beroep treedt de beoordeling van de Provinciale Geneeskundige Commissie bij waar zij op grond van de aangehaalde bevindingen in het deskundigenverslag van 25 april 2013 van Dokter Ruelens, Dokter Mulliez en Dokter Hoste oordeelt dat Dokter Johan DE PAUW psychisch niet geschikt is om zijn beroep uit te oefenen en een gevaar stelt voor zijn patiënten en de Volksgezondheid in gevaar brengt.

Dat hij psychisch niet geschikt is om, zonder risico's, de uitoefening van zijn beroep voort te zetten wordt aanvullend gestaafd met de bevindingen van de deskundigen die gewag maken van een progressief, spontaan vervagen van normen en waarden (deskundigenverslag, p. 6), vaststellen dat er bij hem een opvallend gebrek aan schuld of schaamtegevoel is, dat hij niet in staat is zich aan maatschappelijk normen te houden of zich re-conformereren aan de wettelijke normen, niet handelt als een verantwoordelijke arts waarbij hij een poging zou doen om de verslaving te voorkomen, de patiënten niet wijst op het verkeerd gebruik of misbruik van substanties die tot afhankelijkheid kunnen leiden en evenmin op de risico's bij langdurig gebruik.

Hij gaat nooit na of de substituties kunnen worden afgebouwd of afgeschaft. Hij houdt zich niet aan de wetgeving, inzonderheid niet aan de reglementaire bepalingen van her K.B. van 19 maart 2004, gewijzigd door het K.B. van 6 oktober 2006 die het wettelijk kader bepalen waarin de substitutiebehandeling moet gebeuren, doet geen moeite om zijn medische kennis bij te schaven en ziet dat niet als een tekort of een gevaar voor het uitoefenen van de geneeskunde (deskundigenverslag p. 8).

Bij de persoonlijke tussenkomen van Dokter Johan DE PAUW tijdens de zitting van 8 november 2013 is het de Commissie van Beroep opgevallen dat hij - zoals het ook het geval was voor de experts - zijn verkeerde handelwijze trachtte te minimaliseren en zelfs te vergoelijken, thans met 'Er is tenslotte niets gebeurd' en door zijn problematiek te beperken tot de 'zaak van de Rohypnol' die nu achter de rug zou zijn terwijl het gaat over een ruimer probleem waarbij ook zijn omgang met andere psychotrope stoffen en ook zijn persoonlijke instelling een rol spelen.

Er is duidelijk een probleem met zijn ethische instelling, omtrent zijn onafhankelijkheid en assertiviteit tegenover de patiënten, van karaktersterkte, verantwoordelijkheidszin en van een deficiënte kennis van de actuele stand van de medische wetenschap.

9.

De Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen heeft terecht het visum voor onbepaalde duur ingetrokken en bepaald dat er voor het eventueel opnieuw bekomen van een visum door de Provinciale Geneeskundige Commissie de in art. 37 §1, 2° omschreven procedure zal dienen te worden opgestart.

Naar het oordeel van de Commissie van Beroep is het opleggen van deze procedure een voorzorgsmaatregel die op de maat is van het probleem dat zich te dezen voordoet en waarvan de noodzaak niet wordt ontzenuwd door de argumentatie die daaromtrent voor de appellant wordt uiteengezet en evenmin door de stukken die worden voorgelegd.

De door de appellant voorgestelde minder drastische beperkingen van zijn professionele activiteit bieden in de huidige stand van zaken naar het oordeel van de Geneeskundige Commissie van Beroep onvoldoende waarborgen voor de bescherming van de Volksgezondheid.

OM DEZE REDENEN :

De Nederlandstalige kamer van de Geneeskundige Commissie van Beroep, Verklaart het hoger beroep van 12 juli 2013 tegen de beslissing van 4 juli 2013 van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen ontvankelijk doch ongegrond,

Bevestigt de bestreden beslissing, op grond van de erin vermelde motieven, zoals hiervoor aangevuld, evenwel met de wijziging dat de termen in het beschikkend gedeelte 'dat dr. De Pauw Johan fysisch en psychisch niet geschikt is om zijn beroep uit te oefenen' worden vervangen door 'dat Dokter Johan DE PAUW niet meer voldoet aan de vereiste psychische geschiktheden om, zonder risico's, de uitoefening van zijn beroep voort te zetten".

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt met een aangetekende brief van 6 december 2013 aan verzoeker ter kennis gebracht.

IV. Voorwaarden van de vordering tot schorsing

16. Luidens artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging alleen worden bevolen indien, onder meer, ernstige middelen worden aangevoerd die tot de vernietiging van de aangevochten akte kunnen leiden. Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen in later ingediende geschriften nog door de verzoekende partij wordt bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer schriftelijk repliceren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen.

V. Middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

17. Verzoeker voert de schending aan van artikel 37, § 1, 2°, h), van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (hierna : koninklijk besluit nr. 78) en van artikel 10bis, § 2 van het koninklijk besluit van 7 oktober 1976 betreffende de organisatie en de werkwijze van de geneeskundige commissies.

Hij zet in essentie uiteen dat geen enkele van de verschillende oproepingen vermeldt dat ten aanzien van verzoeker ook zou worden geoordeeld over een mogelijke toepassing van artikel 37, § 1, 2°, h), van het koninklijk besluit nr. 78, intrekking van een visum wegens gerechtelijk verleden. De Provinciale Geneeskundige Commissie mocht volgens verzoeker haar beslissing dan ook niet steunen op dat artikel aangezien artikel 10bis, § 2 van het koninklijk besluit van 7 oktober 1976 bepaalt dat de oproeping steeds de reden vermeldt van deze uitnodiging. Dit zou met zich meebrengen dat ook de Geneeskundige Commissie van Beroep in hoger beroep niet zou mogen oordelen over de intrekking van het visum op basis van artikel 37, § 1, 2°, h), van het koninklijk besluit nr. 78. De devolutieve kracht kan niet de saisine van de beroepsinstantie uitbreiden buiten het voorwerp van de zaak die regelmatig aanhangig was gemaakt in eerste aanleg.

Deze verplichting is volgens verzoeker ook fundamenteel voor de uitoefening van de rechten van verdediging van betrokkene en moet dan ook als een substantiële vormvoorwaarde beschouwd worden.

Door de bevestiging van de intrekking van het visum van verzoeker ook hier te steunen op de afzonderlijke rechtsgrond omschreven in artikel 37, § 1, 2°, h), van het koninklijk besluit nr. 78 terwijl de verzoeker nooit

kennis heeft gekregen van deze rechtsgrond, heeft de Nederlandstalige Kamer van de Geneeskundige Commissie van Beroep de aangehaalde bepalingen geschonden.

18. De verwerende partij verwijst naar de eerste oproeping van 25 oktober 2012 voor de zitting van de Provinciale Geneeskundige Commissie waar verzoeker wordt uitgenodigd voor een gesprek in verband met de uitoefening van zijn beroepsactiviteiten. Aangezien verzoeker kort voordien veroordeeld was geworden door de Correctionele Rechtbank van Brugge wegens misbruik bij het voorschrijven van Rohypnol kon er volgens de verwerende partij bij verzoeker geen twijfel over bestaan omtrent de redenen van zijn verhoor. Dit werd door verzoeker ook bevestigd tijdens de zitting van 8 november 2013. Het feit dat na deze hoorzitting werd besloten een verslag van deskundigen te gelasten tot bepaling van de fysische en psychische geschiktheid van verzoeker en verzoeker hierover werd gehoord doet geen afbreuk aan de eerste geldige oproeping.

Voorts verwijst de verwerende partij naar de devolutieve werking van het beroep bij de Geneeskundige Commissie van Beroep.

De rechten van verdediging zijn volgens de verwerende partij evenmin geschonden aangezien verzoeker in beroep al zijn middelen heeft kunnen doen gelden.

Beoordeling

19. Artikel 10bis, § 2 van het koninklijk besluit van 7 oktober 1976 betreffende de organisatie en de werkwijze van de geneeskundige commissies luidt :

"De voorzitter roept de commissie binnen de kortst mogelijke tijd samen die de haar medegedeelde gegevens onderzoekt. De commissie hoort tevens de betrokken gezondheidszorgbeoefenaar of veearts. Daartoe wordt de betrokkene met een aangetekende brief uitgenodigd. Deze brief vermeldt de reden van deze uitnodiging".

Uit het administratief dossier blijkt dat met een brief van 21 november 2011 verzoeker wordt uitgenodigd door de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen voor een gesprek waarbij verzoeker om verantwoording zou worden gevraagd over zijn voorschrijfgedrag. Met een schrijven van 23 januari 2012 wordt verzoeker er van op de hoogte gebracht dat er een onderzoek wordt opgestart en verzoekt de commissie verzoeker haar op de hoogte te brengen van de uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg betreffende het voorschrijven van flunitrazepam aan burgers uit de Oostbloklanden. Op 13 september 2012 wordt verzoeker hieraan herinnerd waarop verzoekers raadsman het vonnis overmaakt aan de Commissie. Met een schrijven van 25 oktober 2012 wordt verzoeker uitgenodigd door de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen voor een gesprek in verband met de uitoefening van zijn beroepsactiviteiten.

Na het deskundigenonderzoek wordt verzoeker opnieuw uitgenodigd voor de bespreking van het expertiseverslag. Zijn raadsman legt voor deze zitting een nota neer met een bespreking van het resultaat van het deskundigenverslag en een bespreking omtrent de veroordeling uitgesproken door de correctionele rechtbank te Brugge.

Verzoeker lijkt wel degelijk op de hoogte te zijn geweest van de reden van de uitnodiging. De verwijzing naar zijn voorschrijfgedrag, wat juist het voorwerp uitmaakte van de zaak hangende voor de rechtbank van eerste aanleg, en het verzoek van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen om het vonnis over te maken, wijzen erop dat het onderzoek ook hierop betrekking zou hebben.

Verzoeker geeft tijdens het verhoor voor de Nederlandstalige kamer van de Geneeskundige Commissie van Beroep ook toe dat hij verwacht had dat het gesprek voor de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen ook over de veroordeling zou gaan.

Verzoeker toont ook niet aan dat zijn rechten van verdediging zouden zijn geschonden aangezien in de nota van de raadsman naar aanleiding van de zitting van 4 juli 2013 voor de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen zijn verweer ten aanzien van de veroordeling door de correctionele rechtbank te Brugge is opgenomen. Verzoeker heeft dus de kans gehad om zijn verweer ten aanzien van dit onderdeel gedurende de procedure te voeren.

De beweerde formele onregelmatigheid heeft op het eerste gezicht geen concrete invloed gehad op de situatie van verzoeker en heeft hem geen waarborg ontnomen. Verzoeker lijkt geen nadeel te hebben ondervonden van een eventueel formeel gebrek aan de oproepingsbrief. De saisine van de Provinciale Geneeskundige Commissie betrof het voorschrijfgedrag. Het is op grond van de daaruit voortvloeiende problematiek in verband met de beroepsuitoefening dat de beslissing in eerste aanleg en de bestreden beslissing werden genomen.

Het eerste middel is niet ernstig.

Tweede middel

Standpunten van de partijen

20. Verzoeker voert de schending aan van artikel 37, § 1, 2°, b), van het koninklijk besluit nr. 78. In essentie zet verzoeker uiteen dat de bestreden beslissing onterecht afwijkt van het advies van de geneesheren-deskundigen aangeduid door de Nationale Raad van de Orde der Geneesheren. Volgens verzoeker werd immers de fysische of psychische ongeschiktheid niet vastgesteld door deze geneesheren-deskundigen, dit zou pas het geval zijn wanneer verzoeker de hem volgens de deskundigen op te leggen verplichting om zich inzake substitutiebehandeling te voegen naar hetgeen wat daaromtrent is bepaald in het

koninklijk besluit van 19 maart 2004, niet zou naleven.

21. Volgens de verwerende partij adviseren de geneesheren-deskundigen aangeduid door de Nationale Raad van de Orde der Geneesheren de definitieve intrekking van het visum van de verzoekende partij indien deze binnen een termijn van zes maanden zijn bereidheid zich te voegen aan de wetgeving betreffende de substitutiebehandeling niet aantoon. Het Medisch Sociaal Opvangcentrum stelde na ongeveer een maand reeds vast dat verzoeker de gesloten overeenkomst van registratie betreffende de behandeling van verslavingsproblemen op vier punten niet nakwam. Derhalve stelde het Medisch Sociaal Opvangcentrum een einde aan de overeenkomst van registratie met verzoeker. Uit deze gegevens werd door de Provinciale Geneeskundige Commissie en door de Geneeskundige Commissie van Beroep terecht afgeleid dat verzoeker niet bereid was de wetgeving inzake substitutiebehandeling na te leven. Derhalve werd besloten het advies van de deskundigen op te volgen en het visum van verzoeker voor onbepaalde tijd in te trekken.

Subsidiair stelt de verwerende partij dat het advies van de geneesheren-deskundigen niet bindend is.

Beoordeling

22. Artikel 37, § 1, 2°, b), van het koninklijk besluit nr. 78 bepaalt dat de geneeskundige commissie tot taak heeft het visum in te trekken of zijn behoud afhankelijk te maken van de aanvaarding, door de betrokkene, van de opgelegde beperkingen, wanneer, op advies van geneesheren-deskundigen aangeduid door de Nationale Raad van de Orde der Geneesheren waaronder hij ressorteert, vastgesteld wordt dat een gezondheidszorgbeoefenaar bedoeld bij dit besluit of een veearts niet meer voldoet aan de vereiste fysische of psychische geschiktheden om, zonder risico's, de uitoefening van zijn beroep voort te zetten.

Het deskundigenverslag van 25 april 2013 besluit dat indien verzoeker zich niet voegt naar de wetgeving betreffende een substitutiebehandeling men zal moeten aannemen dat hij niet meer de geschiktheden heeft om zonder risico's het beroep verder te zetten overeenkomstig artikel 37 van het koninklijk besluit nr. 78. Het geven van het visum zou men afhankelijk kunnen stellen van zijn bereidheid zich te voegen naar huidige wetgeving. Indien hij zich met deze voorwaarden niet in orde stelt binnen de zes maanden zal moeten worden overgegaan tot definitief intrekken van het visum.

Op 28 juni 2013 deelt de MSOC Oostende aan verzoeker mee dat de overeenkomst wordt stopgezet omdat meerdere voorwaarden niet worden nageleefd.

Verzoeker kan niet worden bijgetreden waar hij stelt dat het advies van de geneesheren-deskundigen niet zou zijn opgevolgd. De Geneeskundige Commissie West-Vlaanderen kon op het eerste gezicht op basis van de informatie van MSOC Oostende vaststellen dat verzoeker zich niet aan de voorwaarden hield en kon bijgevolg overgaan tot de definitieve intrekking van het visum.

Het tweede middel is niet ernstig

Derde middel

Standpunten van de partijen

23. Verzoeker voert de schending aan van de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, van de formele motiveringsplicht uit artikel 10bis, § 4 en 23, § 1 van het koninklijk besluit van 7 oktober 1976 betreffende de organisatie en de werkwijze van de geneeskundige commissies en uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van artikel 1319, 1320

en 1322 van het Burgerlijk Wetboek inzake de bewijskracht van de akten.

In essentie zet hij uiteen dat de Nederlandstalige Kamer van de Geneeskundige Commissie van Beroep de omvang van haar motiveringsplicht diende aan te passen aangezien ze een discretionaire bevoegdheid had, het voor verzoeker om een levensbelangrijke zaak gaat en deze laatste ernstige, inhoudelijk onderbouwde en gedetailleerde argumenten aanbracht bij deze Geneeskundige Commissie van Beroep.

Volgens verzoeker liet de Geneeskundige Commissie van Beroep na om te antwoorden op het door hem in zijn nota in hoger beroep ingeroepen essentiële element dat de aangestelde deskundigen niet van oordeel waren dat verzoeker nu reeds psychisch ongeschikt zou zijn om zonder risico's zijn beroep als geneesheer verder uit te oefenen en dat zij uitdrukkelijk stellen dat het in de door hen vastgestelde omstandigheden volstond om het visum van verzoeker afhankelijk te maken van de verplichting dat hij zich inzake substitutiebehandeling zou voegen naar hetgeen daaromtrent is bepaald in het koninklijk besluit van 19 maart 2004.

De bestreden beslissing zou eveneens onvoldoende gemotiveerd zijn met betrekking tot het feit dat verzoeker zelfs na het deskundigenonderzoek zijn gedrag niet zou hebben geconfirmeerd aan de geldende normen wat wordt afgeleid uit het feit dat verzoeker de op 27 mei 2013 ondertekende overeenkomst met het MSOC niet zou zijn nagekomen. Verzoeker meent dat hij heeft aangetoond dat er geen sprake was van niet-naleving van de overeenkomst en dat de opzegging op andere gronden was gebaseerd.

Volgens verzoeker was de vaststelling van de deskundigen dat hij een te hoge dosis methadon zou hebben voorgeschreven gebaseerd op een lijst van de uitgeschreven voorschriften terwijl dit enkel zou kunnen worden vastgesteld op basis van de voorschriften zelf omdat deze voorzien zijn van een afleveringsdatum. Volgens verzoeker zitten deze niet bij het dossier zodat de

deskundigen dit niet konden vaststellen. Het antwoord van de Geneeskundige Commissie van Beroep dat de deskundigen op blz. 4 van hun verslag wel zeggen dat zij de voorschriften zelf inzagen volstaat volgens verzoeker niet wat ook een schending van de motiveringsplicht uitmaakt.

Tot slot wijst verzoeker op de verschillende argumenten die hij aanhaalde in zijn nota in beroep met betrekking tot het zich conformeren aan de normen en zijn ethische instelling waar de Geneeskundige Commissie van Beroep geen rekening mee zou hebben gehouden zodat zij ten onrechte oordeelde dat verzoeker "niet in staat is zich aan maatschappelijke normen te houden of zich te conformeren aan de wettelijke normen" en dat er duidelijk een probleem is "met zijn ethische instelling, omtrent zijn onafhankelijkheid en assertiviteit tegenover de patiënten, van karaktersterkte, verantwoordelijkheidszin en van een deficiënte kennis van de actuele stand van de wetenschap".

24. De verwerende partij benadrukt dat de bestreden beslissing uitgebreid en uitdrukkelijk motiveert waarom beslist werd tot intrekking van het visum. "Er wordt in het bijzonder verwezen naar de veroordeling van de verzoekende partij bij vonnis van 25 juni 2012 door de Correctionele Rechtbank te Brugge; zijn tuchtrechtelijke schorsing voor 6 maanden door de Raad van Beroep van de Orde van Geneesheren op 17 mei 2010; de niet-naleving van de overeenkomst van registratie met het MSOC en de niet-naleving van de wetgeving inzake de behandeling van verslavingsproblemen; het blijvende problematisch voorschrijven van rilatine en methadon; het spontaan vervagen van normen en waarden; het opvallend gebrek aan schuld of schaamtegevoel; het feit dat hij naar aanleiding van zijn persoonlijke tussenkomsten op de zitting van 8 november 2013 zijn handelswijze trachtte te minimaliseren en zelfs vergoelijken. Tevens wordt uitgebreid verwezen naar het vonnis van de correctionele rechtbank te Brugge en het deskundigenverslag van de geneesheren deskundigen dd. 25 april 2013."

Met betrekking tot het niet-beantwoorden van bepaalde elementen van verzoeker in hoger beroep, meent de verwerende partij dat er een

onderscheid dient te worden gemaakt tussen de formele motiveringsplicht van bestuurshandelingen en de motivering van jurisdictionele beslissingen voorzien door de grondwet.

Volgens de verwerende partij is de bestreden beslissing uitvoerig formeel en materieel gemotiveerd en is de motivering afdoende. Bovendien zouden de enkele bezwaren die niet werden beantwoord niet tot een andere beslissing leiden.

Voorts wijst de verwerende partij er op dat de Geneeskundige Commissie van Beroep heeft vastgesteld dat verzoeker geen enkel stuk heeft neergelegd waaruit de beweerdelijk onredelijke beëindiging van de overeenkomst onder bepaalde druk zou blijken. Dit is een duidelijke motivering.

De verwerende partij stelt dat de bewijskracht van het dossier niet wordt miskend :

"Uit vaste rechtspraak van Uw Raad volgt dat: 'De bewijskracht van een akte wordt miskend door de rechter die van die akte een uitlegging geeft die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is.' (R.v.S., nr. 215.282, 22 september 2011, KENIS; in dezelfde zin o.m.: R.v.S., nr. 225.128, 17 oktober 2013, LECLUYSE)".

In casu staat in het deskundigenverslag te lezen dat :

"De samenstelling van de voorschriften die wij inzagen, zijn lege artis gemaakt, wel niet steeds volgens het principe van een dagdosis. De substitutie wordt dagelijks ingenomen en de voorschriften zijn gemaakt meestal voor drietal dagen.

Wel zien wij enkel malen twee voorschriften van Methadon die dezelfde dag aan dezelfde man zijn voorgeschreven (O.R.) en door de apotheek afgegeven. In toto krijgt de 'patiënt' (O.R.) op dezelfde dag 1680 mg (2 maal 840 mg) mee. Dit is een letale dosis.' (p.4 van het deskundigenonderzoek - stuk 1.21). De uitlegging die door de Geneeskundige Commissie van beroep wordt gegeven aan de bewoordingen van de geneesheren deskundigen in hun deskundigenverslag dd. 25 april 2013, is dus in geen geval onverenigbaar met de bewoordingen ervan".

De verwerende partij verwijst nog naar een aantal stukken van het administratief dossier.

Beoordeling

25. De formele motiveringswet bepaalt dat de motivering van een bestuursbeslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze motivering afdoende moet zijn, dit wil zeggen dat de motivering in recht en in feite evenredig moet zijn aan het belang van de beslissing. De aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. Een motivering is afdoende wanneer deze de bestuurde redelijkerwijze in staat stelt te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de beslissing is genomen en hij aldus met kennis van zaken desgevallend tegen deze beslissing in rechte kan optreden en wanneer zij de Raad van State in staat stelt de hem opgedragen wettigheidscontrole uit te oefenen. Het bestuur is, in tegenstelling tot de rechter, niet verplicht alle door de partijen aangevoerde feitelijke en juridische argumenten te beantwoorden.

De bestreden beslissing is formeel met redenen omkleed, ze vermeldt zowel de juridische als de feitelijke overwegingen die eraan ten grondslag liggen. Er wordt uiteengezet waarom de beslissing van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen wordt bevestigd. De formele motiveringsplicht vereist niet dat de overheid in haar beslissing de motieven van haar motieven weergeeft.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij is enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van

de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De bewering dat de deskundigen niet over voorschriften beschikten, wordt niet aannemelijk gemaakt. De bewijskracht van een akte wordt miskend door de rechter die van die akte een uitlegging geeft die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is. Op het eerste gezicht toont verzoeker niet aan dat het oordeel van de Geneeskundige Commissie van Beroep kennelijk onredelijk is of dat zij zich niet op het deskundigenverslag kon baseren.

Met zijn kritiek op de motieven met betrekking tot het al dan niet conformeren aan de normen, de ethische instelling van verzoeker, omtrent zijn onafhankelijkheid en assertiviteit tegenover de patiënten, van karaktersterkte, verantwoordelijkheidszin en van een deficiënte kennis van de actuele stand van de wetenschap lijkt verzoeker een nieuwe beoordeling van de feiten te vragen.

Een verder onderzoek van het middel zou de Raad van State verplichten de feitelijke toedracht van de psychische ongeschiktheidsverklaring te beoordelen, wat in de eerste plaats zaak is van de tot beslissen bevoegde overheid. Wanneer de Raad van State een administratieve beslissing aan de wet toetst, treedt hij immers niet op als rechter in hoger beroep die op aanvraag van de rechtzoekende de ware toedracht van de feiten - en in dit geval van onder meer verzoekers medisch-psychiatrische gegevens - gaat beoordelen. Hij onderzoekt enkel of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn die daarmee onverenigbaar zijn. In het kader van een marginale toetsing wordt de aangeklaagde onwettigheid slechts dan gesanctioneerd wanneer daarover geen redelijke twijfel kan bestaan, met andere woorden wanneer de beslissing kennelijk onredelijk is. Verzoeker toont op het eerste gezicht niet aan dat de feiten niet op behoorlijke wijze werden vastgesteld noch dat de motieven kennelijk onredelijk zijn.

Het derde middel is niet ernstig.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien mei tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys