

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.084 van 13 oktober 2016
in de zaak A. 216.171/VII-39.406.**

In zake : Etienne BEERNAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ann Dierickx en Filip Van Der Mauten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Mechelsestraat 107-109
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 juli 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Nederlandstalige Kamer van de Geneeskundige Commissie van Beroep van 11 juni 2015 waarbij de beslissing van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen van 3 december 2014 die het visum van Dr. Etienne Beernaert, geneesheer te Koekelare, intrekt, wordt bevestigd, met dien verstande dat het niet om een intrekking gaat voor onbepaalde duur maar om een definitieve intrekking.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 231.751 van 26 juni 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 september 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Van Der Mauten, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Emmanuel Jacobowitz, 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

3.1. Verzoeker is huisarts in Koekelare.

3.2. Naar aanleiding van een brief van de voorzitter van het OCMW van Koekelare is de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen een onderzoek gestart. Er wordt een college van deskundigen aangesteld om na te gaan of verzoeker fysiek en psychisch geschikt is om zijn beroep als arts verder uit te oefenen.

Het college van deskundigen besluit in essentie:

“We denken dat deze man eigenlijk een gevaar is voor zijn patiënten maar we zouden dit bevestigd willen zien door een enquête van het RIZIV. Indien dit zou zijn dat er slordige en onvoldoende geneeskunde gebeurt, of (veel) consultaties worden aangerekend, die niet gebeuren, stellen we voor om deze man te schorsen”.

3.3. De Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen acht op 3 december 2014 verzoeker psychisch niet in staat om de geneeskunde uit te oefenen en oordeelt dat hij een gevaar voor zijn patiënten betekent. Verzoekers visum wordt ingetrokken voor onbepaalde duur.

Verzoeker dient beroep in tegen deze beslissing.

3.4. Het college van deskundigen wordt belast met een bijkomende opdracht. De deskundigen besluiten als volgt:

“In een eerste hoofdstuk hebben wij enkele punten verduidelijkt in verband met ons deskundig verslag van 09 oktober 2014 gemaakt op verzoek van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen betreffende de Dr. E. BEERNAERT, Noordomstraat 26, 8680 Koekelare. Dit verslag maakte deel uit van de reden van een onmiddellijke schorsing waartegen beroep werd aangetekend.

Wij menen uitvoerig te hebben geantwoord op de opmerkingen van de raadsman van Dr. E. Beernaert.

In optie van hoofdstuk IV, waarbij meer inlichtingen van het RIZIV voorradig waren, zijn enkele gegevens die in ons deskundig verslag stonden minder relevant.

De inhoud van ons deskundig psychiatrisch verslag is ongeveer identiek aan het verslag van Dr. D. Steemans, psychiater, gerechtsdeskundige, die aangesteld werd door zijn eigen verdediging. Men kan dus niet beweren dat ons verslag onpartijdig is.

Wij blijven ons wel houden aan de algemene terreur en de besluitvorming van ons deskundig verslag van 09.10.2014.

In het tweede en derde hoofdstuk gaven wij commentaar bij de onderzoeken van de Heer J. Nys, forensisch psycholoog en Dr. D. Steemans, psychiater-gerechtsdeskundige, aangesteld door Dr. E. Beernaert.

Grosso modo menen wij hun bevindingen te kunnen bevestigen, doch menen, vooral op basis van de voorgeschiedenis en huidige nieuwe gegevens dat de psychopathologie bij betrokkene ernstiger is dan door hen beschreven,

Wij menen derhalve dat hij een persoonlijkheidsstoornis heeft met psychopathe en narcistische trekken op basis van een chronische hyperthyme stemmingsstoornis.

Dit impliceert dat wij insgelijks van mening zijn dat betrokkene verantwoordelijk is voor zijn professioneel handelen.

Anderzijds heeft deze diagnostische overweging een prognostische waarde.

Het vierde hoofdstuk, met commentaar op de werkprofielen en de medische voorschriften van medicatie en ‘substitutie-therapieën van Dr. E. Beernaert, is het gevolg van de besluitvorming van ons deskundig verslag van 9 oktober 11, waarbij wij de vraag hadden gesteld aan het RIZIV een enquête [...] in te stellen. Deze vraag werd gesteld aangezien zijn werkprofiel te onevenwichtig was met te veel prestaties, waarbij het onmogelijk was aan goede geneeskunde te doen. Ook vonden wij de behandelingen van de substitutietherapieën van verslaafden niet conform een ‘good medical practice’.

Het onderzoek van de profielen versterkt ons vermoeden dat Dr. E. Beernaert niet heeft gehandeld ‘als een goede huisarts’, dat prestaties werden aangerekend die niet werden verricht en /of niet conform de nomenclatuur. Uit het onderzoek van de geneesmiddelenvoorschriften distilleerden wij enkele medisch niet te verklaren voorschriften. Het nazicht van de lijsten met substitutiemiddelen van narcotica en het niet functioneren binnen het wettelijk kader daaromtrent wijst niet op een goed medisch handelen.

Aan de Geneeskundige Commissie van Beroep om dit verder na te gaan en eventueel maatregelen te nemen”.

3.5. Op 8 mei 2015 bevestigt de Geneeskundige Commissie van Beroep, Nederlandstalige Kamer (hierna: GCB), de beslissing van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen met dien verstande dat het niet om een intrekking gaat voor onbepaalde duur maar om een definitieve intrekking.

3.6. Bij arrest nr. 231.378 van 28 mei 2015 schorst de Raad van State bij uiterst dringende noodzakelijkheid die beslissing op vraag van verzoeker. De Raad van State beveelt in het zelfde arrest dat een nieuwe beslissing wordt genomen. Daarna bevestigt de verwerende partij op 11 juni 2015 de beslissing van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen van 3 december 2014, met dien verstande dat het niet om een intrekking gaat voor onbepaalde duur, maar om een definitieve intrekking.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid

4. Volgens de verwerende partij is de bestreden beslissing slechts geldig “tot wanneer uitspraak werd gedaan over het beroep tot nietigverklaring in de procedure die betrekking heeft op het beroep tot nietigverklaring van de beslissing van 8 mei 2015”. Zij stelt dat, aangezien de bestreden beslissing op haar beurt geschorst werd, zij haar bestaansreden heeft verloren.

In de laatste memorie voegt zij hieraan toe dat, indien de stelling wordt verdedigd dat de bestreden beslissing in de plaats is gekomen van de beslissing van 8 mei 2015 en dat deze laatste daarom uit het rechtsverkeer is verdwenen, dit tot gevolg zou hebben dat de Raad van State met arrest nr. 213.378 van 28 mei 2015 geen voorlopige maatregel heeft opgelegd, “maar de overheid wel heeft gedwongen een nieuwe definitieve beslissing te nemen, wat een bevoegdheidsoverschrijding zou uitmaken”. Zij leidt hieruit af dat het beroep onontvankelijk is.

Beoordeling

5. Het feit dat de bestreden beslissing genomen werd als gevolg van het bevel van de Raad van State, neemt niet weg dat het om een nieuwe beslissing gaat. Deze beslissing vervangt de vorige. Door de schorsing van de

tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt enkel de tenuitvoerlegging geschorst. Het beroep tot nietigverklaring betreffende de beslissing van 11 juni 2015 is ontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

6. In een eerste middel stelt verzoeker onder meer dat de GCB op basis van artikel 37, § 1, 2°, b), van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen (hierna: koninklijk besluit nr. 78), enkel mag en kan oordelen over de fysieke en psychische geschiktheid van een arts.

Volgens hem is nog altijd niet voldaan aan de voorwaarde dat de deskundigen hebben vastgesteld dat hij niet meer fysisch of psychisch geschikt zou zijn om zonder risico's zijn beroep uit te oefenen, en de “opgepoetste” motivering van de bestreden beslissing brengt hier volgens hem geen verandering in.

7. De verwerende partij zet in de memorie van antwoord uiteen dat, in tegenstelling tot wat verzoeker opwerpt, uit artikel 37, § 1, 2°, b), van het koninklijk besluit nr. 78 niet kan worden afgeleid dat enkel zou kunnen worden overgegaan tot een intrekking van het visum wanneer een eensluidend advies voorligt van de deskundigen.

In tweede instantie stelt zij dat de deskundigen oordeelden dat verzoeker als ziek moet worden beschouwd. Vervolgens zet zij uiteen dat de motieven van de bestreden beslissing weergeven waarom van het deskundigenadvies wordt afgeweken en dat op grond van het gegeven dat de persoonlijkheidskenmerken van verzoeker hem niet toelaten enig schuldinzicht te

hebben en dat uit het dossier blijkt dat hij zijn medische praktijk op onverantwoorde wijze voert, afdoende werd gemotiveerd waarom werd besloten dat verzoekers visum diende te worden ingetrokken. De verwerende partij meent dat het standpunt van de Raad van State in het arrest nr. 231.378 van 28 mei 2015 strijdt met de eerdere rechtspraak en dat de beslissing om een visum in te trekken kan steunen op de praktijkvoering van betrokkene. Er dient volgens haar geen psychische aandoening te worden aangetoond maar wel de psychische ongeschiktheid om het beroep zonder risico uit te oefenen. De elementen die geen betrekking hebben op de fysieke of psychische geschiktheid werden, steeds volgens de verwerende partij, louter aangehaald om de gebrekkige praktijkvoering aan te tonen en de daaruit voortvloeiende risico's voor patiënten.

Tot slot zet de verwerende partij uiteen dat de bestreden beslissing geen schending uitmaakt van het schorsingsarrest van de Raad van State nr. 231.378 van 28 mei 2015, omdat de GCB wel degelijk op grond van de gegevens van het dossier en het advies van de deskundigen over de geschiktheid van verzoeker kon beslissen tot de psychische ongeschiktheid van verzoeker. Nu het gezag van gewijsde van het schorsingsarrest gehecht is aan het dispositief van dat arrest en moet worden beoordeeld in functie van de motieven die de Raad van State tot de in het dispositief opgenomen beslissing hebben gebracht, en volgens haar uit nieuwe elementen in de bestreden beslissing blijkt dat artikel 37,§ 1, 2°, b), van het koninklijk besluit nr. 78 niet de draagwijdte heeft die het schorsingsarrest eraan geeft, werd het gezag van gewijsde van dat arrest volgens haar niet geschonden. Bovendien is een schorsingsarrest volgens haar bekleed met een voorlopig gezag van gewijsde, dat vervalt wanneer uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring. Indien de Raad van State zou oordelen dat het beroep tot nietigverklaring van de beslissing van 8 mei 2015 geen voorwerp meer zou hebben omdat de beslissing impliciet ingetrokken werd door de thans bestreden beslissing, dan vervalt volgens haar het gezag van gewijsde van het schorsingsarrest dat eraan voorafging.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 37, § 1, 2°, b), van het koninklijk besluit nr. 78 heeft de Geneeskundige Commissie tot taak 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 gezondheidsbeoefenaar bedoeld bij dit besluit niet meer voldoet aan de vereiste fysieke en psychische geschiktheden om zonder risico's de uitoefening van zijn beroep voort te zetten.

De verwerende partij steunt haar oordeel op hetzelfde deskundigenverslag als dat waarop de eerder bestreden beslissing van 8 mei 2015 was gebaseerd. Er is geen bijkomend onderzoek verricht dat nieuwe elementen aan het licht zou kunnen brengen over verzoekers psychische geschiktheid. Over dit verslag oordeelde de Raad van State in het schorsingsarrest nr. 231.378 van 28 mei 2015 dat er niet uit blijkt dat verzoeker fysiek of psychisch niet in staat zou zijn om zonder risico's zijn medisch beroep uit te oefenen. De motieven van de bestreden beslissing die ertoe strekken aan te tonen dat het deskundigenverslag eigenlijk wel besluit tot de psychische ongeschiktheid van verzoeker druisen tegen het arrest in.

De bestreden beslissing steunt opnieuw op de zogenaamde ernstige afwijkingen in de persoonlijkheidsstructuur van verzoeker, zijn voorschrijfgedrag met betrekking tot verslaafde patiënten, zijn werkpatroon en praktijkvoering op basis van lijsten van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna: RIZIV), zijn praktijkvoering die strijdig zou zijn met eisen van de volksgezondheid, de teloorgang van zijn kritisch denken en het ontbreken van een ziekte-inzicht. Over deze elementen oordeelde de Raad van State in het genoemde schorsingsarrest dat zij op het eerste gezicht niet overtuigen omdat zij niet concreet betrokken lijken op de vraag of verzoeker al dan niet psychisch in staat is het beroep van geneesheer zonder risico's uit te oefenen.

Deze elementen tonen niet onomstootbaar aan dat iemand dermate psychisch gestoord is dat hij niet risicoloos het beroep van arts zou kunnen uitoefenen.

De verwerende partij tracht in de bestreden beslissing aan te tonen dat de gegevens van het RIZIV die wijzen op overtredingen of tekortkomingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, kunnen worden gebruikt in het onderzoek, hoewel het schorsingsarrest het standpunt innam dat het niet tot de bevoegdheid van de GCB behoort om deze elementen bij haar beoordeling van de medische gezondheidstoestand te betrekken.

Zij beperkt zich in het kader van de annulatieprocedure tot een herhaling en herformulering en benadrukking van haar argumenten met betrekking tot dit middel die zij reeds heeft aangehaald in het kader van de schorsingsprocedure. Aldus weerlegt zij de in het voornoemde schorsingsarrest gedane beoordeling van dit middel niet.

Het gezag van gewijsde van een schorsingsarrest van de Raad van State houdt in dat de uitspraak voorlopig - in afwachting van een eindarrest - als vaststaand geldt en dat het door de administratieve rechter *prima facie* beslechte rechtspunt in het kader van een administratief kortgeding niet opnieuw in vraag kan worden gesteld, behoudens in geval van een verzoek tot intrekking of wijziging bedoeld in artikel 17, § 2, derde lid, van de Raad van State-wet. Dit gezag is gehecht aan het dictum, maar moet worden beoordeeld in functie van de motieven die de Raad van State tot de in het dictum opgenomen beslissingen hebben gebracht.

De schorsing van de tenuitvoerlegging van een beslissing door de Raad van State belet de overheid echter niet de aangelegenheid opnieuw te onderzoeken en een nieuwe beslissing te nemen vooraleer een uitspraak over de grond van de zaak is tussengekomen. Het gezag van gewijsde van een

schorsingsarrest verplicht er haar wel toe bij het heroverwegen van de zaak acht te slaan op de motieven die de Raad van State tot het schorsingsbesluit hebben geleid.

Het feit dat de beslissing van 8 mei 2015 als impliciet ingetrokken wordt beschouwd en het beroep tot nietigverklaring als zonder voorwerp, tast de inhoudelijke beoordeling van de zaak uit het schorsingsarrest niet aan. Dit feit neemt immers niet weg dat uit het deskundigenverslag waarnaar de bestreden beslissing verwijst niet blijkt dat verzoeker fysiek of psychisch niet in staat zou zijn om zonder risico's zijn medisch beroep uit te oefenen. De elementen waarop de bestreden beslissing steunt, namelijk de ernstige afwijkingen in de persoonlijkheidsstructuur van verzoeker, zijn werkpatroon en praktijkvoering op basis van lijsten van het RIZIV, zijn praktijkvoering die strijdig zou zijn met eisen van de volksgezondheid, de teloorgang van zijn kritisch denken en het ontbreken van een ziekte-inzicht overtuigen niet omdat zij niet concreet betrokken zijn op de vraag of verzoeker al dan niet in staat is het beroep van geneesheer zonder risico's uit te oefenen. Deze beoordeling wordt door de verwerende partij niet weerlegd.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Nederlandstalige Kamer van de Geneeskundige Commissie van Beroep van 11 juni 2015 waarbij de beslissing van de Provinciale Geneeskundige Commissie van West-Vlaanderen van 3 december 2014 die het visum van Dr. Etienne Beernaert, geneesheer te Koekelare, intrekt, wordt bevestigd, met dien verstande dat het niet om een intrekking gaat voor onbepaalde duur maar om een definitieve intrekking.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien oktober tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys