

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 236.344 van 3 november 2016

in de zaak A. 217.476/VII-39.530.

In zake : Marc DELREE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Vande Moortel
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Groot Brittaniëlaan 12-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE-
EN INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 3 november 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de nederlandstalige Kamer van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle (hierna: DGEC) van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna: RIZIV), van 29 september 2015, waarbij het beroep van Marc Delree tegen de beslissing van de Beperkte Kamer van de Dienst voor geneeskundige controle van het RIZIV van 23 januari 2003, onontvankelijk wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 17 november 2015 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 oktober 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stanislas Ossieur, die loco advocaat Jan Vande Moortel verschijnt voor verzoeker, en attaché Jonathan Owczarek, 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. De verwerende partij voert een onderzoek naar de verstrekkingen die door verzoeker werden aangerekend.

Er worden zeven tenlasteleggingen geformuleerd, in de periode van 1 januari 1997 tot 31 juli 1998.

3.2. Het dossier wordt aanhangig gemaakt bij de Beperkte kamer van de Dienst voor geneeskundige controle van het RIZIV.

Op 23 januari 2003 spreekt deze kamer het verbod uit dat de verzekeringsinstellingen tegemoetkomen in de kosten voor geneeskundige verstrekkingen die door verzoeker zullen worden verleend voor een periode van zes maanden. Tevens wordt de terugbetaling gevorderd van een bedrag van 109.148,09 euro vanaf 1 maart 2003.

3.3. Verzoeker tekent hiertegen hoger beroep aan.

3.4. De Kamer van beroep beslist op 29 september 2015:

“Het staat vast dat de bestreden beslissing van de Beperkte Kamer op datum van maandag 3 februari 2003 per aangetekende zending werd verstuurd naar de woonplaats van appellant.

Op datum van 3 februari 2003 was appellant ingeschreven in de bevolkingsregister op het adres te 1050 Elsene, Renbaanlaan 39/3E.

De kennisgeving van de bestreden beslissing gebeurde aan de woonplaats van de appellant. Het begrip woonplaats wordt wettelijk gedefinieerd in artikel 36, lid 1 Gerechtelijk Wetboek en is bij gebreke van andersluidende wetgeving ook toepasselijk op huidige procedure.

In de kennisgeving van de bestreden beslissing staat duidelijk vermeld dat de termijn om hoger beroep aan te tekenen dient te geschieden binnen een termijn van vijftien dagen, na de kennisgeving van de bestreden beslissing, en dit door middel van een ter post aangetekende zending aan de Commissie van Beroep.

Terecht stelt de geïntimeerde dat de beroepstermijn verstreek op 18 februari 2003.

De appellant geeft een verkeerde lezing aan artikel 216 van de gecoördineerde ZIV-wet (gewijzigd door 48 van de Programmawet van 24 december 2002).

Artikel 216, zoals van toepassing vanaf 15 februari 2003 (tot 15/05/2007) bepaalt immers het volgende:

‘De beperkte Kamers bedoeld in artikel 141, §2 moeten de zaken blijven behandelen die hen zijn voorgelegd en waar de betrokkene reeds verschenen is voor de opheffing van artikel 156. Het beroep tegen deze beslissing moet echter

bij de Kamer van beroep bedoeld in artikel 155, §6, worden ingediend.

De Commissie van beroep bedoeld in artikel 155, blijven de beroepen behandelen die hen zijn voorgelegd en waar de appellant of diens raadsman, reeds verschenen is voor de opheffing van artikel 156. In geval de Raad van State echter één van hun beslissingen vernietigt wordt de zaak naar de Kamer van Beroep bedoeld in artikel 155, §6, verwezen’.

In tegenstelling tot hetgeen de appellant beweert, heeft de wijziging van artikel 216 geen enkele invloed op de beroepstermijn van een beslissing gewezen door de Beperkte Kamer van vóór de wetswijziging door de Programmawet van 24 december 2002 (met inwerkingtreding van die bepalingen op 15 februari 2003).

Tot 15 februari 2003 diende beroep ingesteld te worden bij de Commissie van Beroep.

Op grond van artikel 216, lid 1 van de gecoördineerde ZIV-wet, van toepassing vanaf 15 februari 2003, kon het beroep vanaf die datum worden ingesteld bij de Kamer van Beroep.

Aangezien het hoger beroep werd ingesteld op 29 april 2003 is het beroep laattijdig en derhalve onontvankelijk.

[...]

Recht doende op tegenspraak.

Verklaart het hoger beroep laattijdig en derhalve onontvankelijk”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van het recht van verdediging als algemeen rechtsbeginsel wegens het niet regelen van een lacune in de wet (eerste onderdeel), wegens de schending van de hoorplicht (tweede onderdeel) en wegens de afwezigheid van een beroepsinstantie (derde onderdeel).

Wat het eerste onderdeel betreft, wijst verzoeker erop dat de bestreden beslissing hem op 3 februari 2003 werd betekend op een adres waar hij niet meer woonde, en dat de beroepstermijn “conform het koninklijk besluit van

3 juli 1996” zou zijn afgelopen op 18 februari 2003. Ingevolge de retroactieve opheffing van de artikelen 304 tot 310 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 door een koninklijk besluit van 18 mei 2004 bestond de Commissie van beroep niet meer met ingang van 15 februari 2003. Zij werd vervangen door de Kamer van beroep bij koninklijk besluit van 18 mei 2004, met ingang van 18 juni 2004.

Daarnaast werd artikel 156 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: ZIV-wet), dat betrekking heeft op de Beperkte kamer en de Kamer van beroep, door de Programmawet (II) van 24 december 2002 opgeheven, met ingang van 15 februari 2003, en werd artikel 216 met ingang van dezelfde datum hersteld.

Het eerste lid van die bepaling luidt ingevolge die wijziging als volgt:

“Art. 216. De beperkte Kamers bedoeld in artikel 141, § 2, moeten de zaken blijven behandelen die hen zijn voorgelegd en waar de betrokkene reeds verschenen is vóór de opheffing van artikel 156. Het beroep tegen deze beslissingen moet echter bij de Kamer van beroep bedoeld in artikel 155, § 6, worden ingediend”.

Dit artikel 216 bepaalt geen beroepstermijn. Verzoeker stelt dat hij op 18 februari 2003, bij het verstrijken van de beroepstermijn uit de vroegere regelgeving, geen beroep kon aantekenen bij de Commissie van beroep, die was opgeheven, noch bij de Kamer van beroep, die nog niet was samengesteld. Hij leidt hieruit een “lacune in de wetgeving af” en besluit dat zijn rechten van verdediging werden geschonden doordat in de kennisgeving van de beslissing “de foutieve en dus geen rechtsgeldige beroepstermijn en -instantie” werd vermeld. Volgens hem heeft de beroepstermijn nooit een aanvang genomen.

Het tweede onderdeel behelst de schending van de rechten van verdediging “doordat de hoorplicht niet werd gerespecteerd door de Beperkte Kamer”.

Verzoeker verwijst naar artikel 156, vijfde lid, van de ZIV-wet, dat destijds bepaalde:

“De beperkte Kamers kunnen enkel een beslissing nemen na de betrokkenen te hebben gehoord; wanneer zij nalaten of weigeren te verschijnen, kunnen de Beperkte Kamers rechtsgeldig beslissen.”

Verzoeker betoogt dat hij niet heeft nagelaten of heeft geweigerd om te verschijnen, en dat de oproeping naar een verkeerd adres werd gestuurd zodat hij haar nooit heeft ontvangen. Hij wijst erop dat hij zijn adreswijziging heeft gemeld aan de postdienst, zodat hem geen fout of nalatigheid kan worden verweten. Volgens hem is de beslissing van de Beperkte kamer behept met onregelmatigheden, en heeft dit haar nietigheid tot gevolg.

In een derde onderdeel voert verzoeker de schending aan van het recht van verdediging omdat er geen beroepsinstantie was die bevoegd was om kennis te nemen van het beroep tegen de bestreden beslissing.

Hij betoogt dat de nieuwe regelgeving, welke in werking trad op 15 februari 2003, van toepassing is, en dat hij beroep zou moeten hebben ingesteld bij de Kamer van beroep, maar dat hij tijdens zijn beroepstermijn geen concreet adres had waar hij beroep kon aantekenen, zodat hij dit ook niet rechtsgeldig kon doen.

5. De verwerende partij repliceert onder meer dat verzoekers kritiek gericht is tegen de beslissing van de Beperkte kamer, en bijgevolg onontvankelijk is.

6. In zijn memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe dat de beslissing van de Beperkte kamer buiten zijn wil kan worden beschouwd als in laatste aanleg gewezen omdat zijn beroep laattijdig werd beschouwd.

Beoordeling

7. De kennisgeving van de beslissing van de Beperkte kamer vermeldt dat beroep mogelijk is bij de Commissie van beroep in de vorm en binnen de termijn zoals vastgelegd in artikel 307, § 1, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996.

Ten tijde van die kennisgeving luidde deze bepaling als volgt:

“§ 1 Het hoger beroep bij een in artikel 304 ingestelde commissie wordt gedaan met een gemotiveerde en ondertekende akte welke binnen vijftien dagen na de kennisgeving van de bestreden beslissing ter post aangetekend aan de commissie wordt gezonden.

Het hoger beroep werkt schorsend”.

Artikel 29 van de Programmawet (II) van 24 december 2002 heft artikel 156 van de ZIV-wet op. Deze opheffing trad in werking op 15 februari 2003, dit is na de datum van de administratieve beslissing van de Beperkte kamer.

De overgangsbepaling van artikel 216 heeft geen invloed op de beroepstermijn van een beslissing die door de Beperkte kamer werd gewezen vóór de wetswijziging door de Programmawet van 24 december 2002.

Op het ogenblik van de kennisgeving was de beroepstermijn nog niet gewijzigd. Die wijziging kwam pas tot stand bij het koninklijk besluit van 18 mei 2004, zij het met terugwerkende kracht tot 15 februari 2003.

Artikel 7 van dit koninklijk besluit bepaalt dat de reeds vóór de Programmawet (II) van 24 december 2002 aanhangig gemaakte dossiers verder afgehandeld worden overeenkomstig de voorschriften van de artikelen 304 tot 311 van het voornoemde besluit. Op het ogenblik van de kennisgeving was artikel 307, § 1, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 dus van toepassing zodat verzoeker op de hoogte was van de beroepstermijn van vijftien dagen. Hij stelde pas op 29 april 2003 beroep in, dit is na het verstrijken van de beroepstermijn. De

Kamer van beroep kon bijgevolg terecht besluiten dat het beroep laattijdig en bijgevolg onontvankelijk is.

Het feit dat de Kamer van beroep het beroep onontvankelijk heeft verklaard wegens laattijdigheid, brengt niet met zich dat de beslissing van de Beperkte kamer over de grond van de zaak in laatste aanleg is geweest. De bestreden beslissing is immers als appelbeslissing in de plaats gekomen van de beslissing van de Beperkte kamer. Het middelonderdeel waarin verzoeker de schending van de hoorplicht door de Beperkte kamer aanvoert, is onontvankelijk omdat het betrekking heeft op de werkwijze en de beslissing van de Beperkte kamer.

De Kamer van beroep stelt vast dat de bestreden beslissing van de Beperkte kamer op maandag 3 februari 2003 per aangetekende zending werd verstuurd naar verzoekers woonplaats, dit is het adres waarop verzoeker ingeschreven was in de bevolkingsregisters. Het begrip woonplaats wordt wettelijk gedefinieerd in artikel 36 van het gerechtelijk wetboek als “de plaats waar de persoon op de bevolkingsregisters is ingeschreven als hebbende aldaar zijn hoofdverblijf”, en is bij gebreke aan andersluidende wetgeving ook toepasselijk op de huidige procedure.

Zoals werd overwogen bij de beoordeling van het eerste onderdeel was er op het ogenblik van de kennisgeving nog geen sprake van de wijziging van de beroepstermijn. Dit geldt eveneens voor het ogenblik waarop de beroepstermijn volgens de destijds geldende regeling verstreek.

Het eerste middel kan niet tot cassatie leiden.

Tweede middel

Standpunt van verzoeker

8. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 187 van het wetboek van strafvordering wegens het niet erkennen van de buitengewone verzetstermijn tegen een veroordeling bij verstek. Volgens verzoeker zou de RIZIV-procedure dezelfde waarborgen moeten bieden als een strafrechtelijke procedure.

Hij argumenteert dat de RIZIV-procedure een strafrechtelijk karakter heeft, en dat artikel 187 van het wetboek van strafvordering is geschonden omdat de RIZIV-procedure niet in een verzetsmogelijkheid voorziet en niet dezelfde waarborgen biedt als deze van toepassing bij een dossier met strafrechtelijk karakter, waar de buitengewone termijn om verzet aan te tekenen - dit is de termijn van verzet wanneer de uitspraak niet aan de beklaagde in persoon kon worden betekend - vijftien dagen is, te rekenen vanaf de dag na de dag waarop hij van de betekening kennis heeft gekregen. Indien niet blijkt dat hij daarvan kennis heeft gekregen, loopt de termijn totdat de termijnen van verjaring van de straf zijn verstreken.

Beoordeling

9. Het middel houdt in essentie in dat in de voorliggende procedure niet is voorzien in de mogelijkheid om verzet aan te tekenen wanneer men bij verstek wordt veroordeeld.

Deze kritiek is niet gericht tegen de bestreden beslissing en kan bijgevolg niet tot cassatie leiden.

Het tweede middel is niet ontvankelijk.

Derde middel

Standpunt van verzoeker

10. In een derde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) omdat de beroepstermijn onredelijk kort is.

In eerste instantie zet verzoeker uiteen dat artikel 6.1 van het EVRM van toepassing is gelet op het strafrechtelijk karakter van de RIZIV-procedure.

Een beroepstermijn van vijftien dagen, zoals bepaald in het toen geldende koninklijk besluit van 3 juli 1996 ter uitvoering van de ZIV-wet, is volgens verzoeker niet redelijk. Dit wordt volgens hem “ook bewezen” doordat artikel 21 van het koninklijk besluit van 9 mei 2008 tot bepaling van de werkingsregels en het procedurereglement van de Kamers van eerste aanleg en van de Kamers van beroep bij de DGEK van het RIZIV de beroepstermijn op één maand brengt, te rekenen vanaf de kennisgeving van de beslissing.

Ook een termijn van één maand volstaat volgens verzoeker niet voor een sociaalrechtelijke beslissing in beroep. Hij verwijst naar de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State in verband met het ogenblik waarop de beroepstermijn aanvangt, de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in verband met artikel 71 van de Organieke wet betreffende de OCMW's van 8 juli 1976, en het Handvest van de sociaal verzekerde.

Volgens verzoeker zijn de bepalingen van dit Handvest vanaf 16 juni 2006 ook van toepassing op de maatschappelijke dienstverlening die verstrekt wordt in het kader van de organieke wet van 8 juli 1976.

Verzoeker betoogt dat het Grondwettelijk Hof “klaar en duidelijk is wanneer (het) stelt dat de bepaling betreffende de drie-maanden beroepstermijn op ruime wijze moet worden toegepast op alle betrokken domeinen van de sociale zekerheid, waaronder de ZIV-wetgeving en bijgevolg de RIZIV procedure vallen. Daarnaast is het Grondwettelijk Hof ervan overtuigd dat de wetgever, middels de toepassingverklaring van het Handvest van de Sociaal verzekerde op het algemeen ‘maatschappelijk welzijn’, zijn wil heeft geuit om impliciet vroegere bepalingen die minder gunstig waren voor de sociaal verzekerden op te heffen”.

Verzoeker zet voorts uiteen dat te dezen de derdebetalersregeling van toepassing is, waarbij een verzekerde recht heeft op terugbetaling. Volgens hem “kan men concluderen dat het Handvest van de Sociaal Verzekerde ook op de desbetreffende RIZIV-procedure en geïntimeerde haar werkwijze van toepassing is”.

Beoordeling

11. In de procedure voor de Kamer van beroep werd enkel nog de terugbetaling gevorderd van de ten onrechte aangerekende prestaties, maar geen administratieve sanctie.

Deze terugbetaling is geen straf, maar een herstelmaatregel. De rechtswaarborgen die overeenkomstig artikel 6 van het EVRM gelden voor strafvervolgingen zijn hierop niet van toepassing.

12. Verzoeker gaat er van uit dat de beroepstermijn pas kan beginnen lopen wanneer de beslissing persoonlijk aan hem werd overhandigd.

Te dezen ging de beroepstermijn evenwel in op de datum waarop de aangetekende brief aan zijn woonplaats is aangeboden, zonder rekening te houden met de datum waarop hij de brief, in voorkomend geval, daadwerkelijk bij

de post heeft afgehaald.

13. Dat de termijn van beroep ingevolge een latere wetswijziging op één maand werd gebracht, toont nog niet aan dat de destijds geldende beroepstermijn van vijftien dagen onredelijk kort was. Deze bestaat overigens ook in de eigenlijke strafrechtspleging.

14. Overeenkomstig artikel 2, 7°, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het Handvest van de Sociaal Verzekerde verstaat men onder sociaal verzekerde de natuurlijke personen die recht hebben op sociale prestaties, er aanspraak op maken of er aanspraak op kunnen maken, hun wettelijke vertegenwoordigers en hun gemachtigden.

Waar verzoeker meent dat er een beroepstermijn van drie maanden dient te worden toegepast zoals bij toepassing van het Handvest van de Sociaal Verzekerde gaat hij er ten onrechte van uit dat hij dient te worden beschouwd als een “sociaal verzekerde” in voorliggende zaak.

In zoverre verzoeker in zijn middel kritiek uit op de wet omdat er volgens hem ten onrechte niet is voorzien in een beroepstermijn van drie maanden kan het middel evenmin tot cassatie leiden.

Het derde middel kan niet worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie november 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