Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 74.342 van 17 juni 1998

A. 63.171/VI-14.030
A. 63.172/VI-14.035
A. 63.173/VI-14.032
A. 63.174/VI-14.033
A. 63.175/VI-14.031
A. 63.226/VI-14.034

In zake :

1. **KOKOU** Anne,
2. **JAMOULE** Jacques,
3. **OOSTERBOSCH** Christian,
4. **GOFFIN** Jean-Claude,
5. **RAVACHE** Maurice,

die woonplaats hebben gekozen bij Mr. Michel FRANCHIMONT, advocaat, rue Beeckman 25
4000 Luik,

6. **de vereniging zonder winst-oogmerk Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers en CHANTRAINE Michel,**

die woonplaats hebben gekozen bij Mr. Benoît CAMBIER en Mr. Luc CAMBIER, advocaten, Jean-Baptiste Meunierstraat 22
1050 Brussel.

tegen :

DE BELGISCHE STAAT,
vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Zaken.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien de op 6 en 7 april 1995 ingediende verzoekschriften, waarbij Anne KOKOU, Jacques JAMOULE, Christian OOSTERBOSCH, Jean-Claude GOFFIN,

Maurice RAVACHE, de v.z.w. Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers en Michel CHANTRAINE de nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van 15 september 1994 tot vaststelling van de administratieve sanctie die van toepassing is op de voorschrijvers die ertoe gehouden zijn gebruik te maken van het model van voorschrijfdocument voor de verstrekkingen van farmaceutische producten ten behoeve van niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van Mevr. HAUBERT, eerste auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 16 september 1997, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

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

Gelet op de beschikking van 29 april 1998, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 3 juni 1998;

Gehoord het verslag van de heer CLOSSET, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. DOYEN, advocaat, die voor de eerste vijf verzoekers verschijnt, van Mr. CAMBIER, advocaat, die voor de zesde verzoekers verschijnt, en van Mevr. DAMIEN, adjunct-adviseur, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het advies van Mevr. DEBROUX, auditeur;

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

Overwegende dat het bestreden koninklijk besluit, dat op 7 februari 1995 in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt is en waarvan op 30 september 1995 ook een erratum bekendgemaakt is, aldus luidt :

" Gelet op de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, inzonderheid op artikel 73, vijfde lid, en artikel 168, eerste en tweede lid;
Gelet op het voorstel van de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering;
Gelet op de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut van sociale zekerheid en sociale voorzorg, inzonderheid op artikel 15;
Overwegende dat het koninklijk besluit van 8 juni 1994 tot vaststelling van het nieuw model van voorschrift voor farmaceutische verstrekkingen op 1 juli 1994 in werking is getreden en dat de toepassingsvoorwaarden dringend moeten vastgelegd worden voor de administratieve sancties voorzien in geval van overtreding die wordt vastgesteld door de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, zodat er reden is om ten aanzien van de door de wet van 25 april 1963 voorgeschreven adviesverplichting de dringende noodzakelijkheid in te roepen;
Gelet op het advies van de Raad van State;
Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken,
Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

Artikel 1. De voorschrijver die niet het voorschrijfdocument betreffende de verstrekkingen van farmaceutische produkten gebruikt waarvan het model is vastgesteld door het koninklijk besluit van 8 juni 1994 tot vaststelling van het model van voorschrijfdocument betreffende de verstrekkingen van farmaceutische produkten ten behoeve van niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, wordt bestraft met een administratieve geldboete.

Art. 2. Voor elk geneesmiddelenvoorschrift dat niet conform is met het reglementair model wordt aan de voorschrijver in wiens hoofde de overtreding als bedoeld in artikel 1 is vastgesteld, een administratieve geldboete opgelegd van 5.000 frank.
Indien de overtreder binnen een termijn van drie jaar na de datum waarop hem een administratieve geldboete is opgelegd, een overtreding begaat van dezelfde aard als die welke aanleiding heeft gegeven tot de toepassing van de geldboete, wordt voor de nieuwe overtreding het bedrag van de geldboete telkens bepaald op het dubbel van de laatst opgelegde geldboete.

Art. 3. De inspecteurs van de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering stellen de overtredingen bedoeld in artikel 1 vast.

Art. 4. Op straffe van nietigheid wordt een afschrift van de vaststellingen van de overtredingen bedoeld in artikel 1, bij ter post aangetekende brief aan de betrokken voorschrijver betekend binnen de veertien dagen volgend op de vaststelling. Bij dezelfde kennisgeving wordt de betrokken voorschrijver verzocht binnen vijftien dagen zijn verweer schriftelijk te doen gelden bij de overheid bedoeld bij artikel 5.

Art. 5. De administratieve geldboete wordt opgelegd door de leidend ambtenaar van de Dienst voor administratieve controle of de door hem aangewezen ambtenaar.
Een afschrift van deze uitspraak wordt aan de betrokken voorschrijver betekend bij ter post aangetekende brief. De kennisgeving bevat de motivering van de uitspraak, het bedrag van de administratieve geldboete en de wijze van betaling aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering. Zij vermeldt tevens dat de uitspraak vatbaar is voor beroep bij de arbeidsrechtbank, alsmede de vormen en termijnen waarin het beroep dient te worden ingesteld.

Art. 6. De administratieve geldboete moet worden voldaan binnen dertig dagen vanaf de dag dat de voorschrijver de in artikel 5 bedoelde kennisgeving heeft ontvangen. Deze wordt geacht te zijn ontvangen de eerste werkdag dat zij ter post is afgegeven.

Art. 7. Geen sanctie kan nog worden opgelegd twee jaar nadat de overtreding is begaan.
De verjaring wordt gestuit door de in artikel 3 bedoelde vaststelling.

Art. 8. Dit besluit treedt in werking op 1 oktober 1994.

Art. 9. Onze Minister van Sociale Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit.";

Overwegende dat de beroepen verknocht zijn en dat er grond is om ze samen te voegen;

Overwegende dat de ontvankelijkheid van de beroepen niet wordt aangevochten of, wat beroep A.63.226/VI-21.174 betreft voor zover het door de v.z.w. Belgisch Verbond der Syndicale Artsenkamers is ingesteld, dat de ontvankelijkheid niet langer wordt aangevochten, omdat die partij het bewijs heeft aangebracht dat zij in rechte kan optreden, alsook dat haar raad van bestuur tijdig heeft beslist het onderhavige beroep in te stellen;

Overwegende dat het tweede middel van verzoekschrift A. 63.226 wordt ontleend aan schending van artikel 3, § 1, en artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en aan schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten, op de grond dat "de tekst van het bestreden besluit verschilt van het ontwerp dat om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd"; dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord evenwel verklaren dat zij van die bewijsvoering afzien, maar uiteenzetten dat, in het licht van het administratief dossier dat de verwerende partij heeft ingediend en dat het advies van de afdeling wetgeving bevat, ervan uitgegaan moet worden dat het middel ontleend wordt aan de omstandigheid dat het aan de afdeling wetgeving gerichte verzoek om binnen drie dagen advies uit te brengen niet op een reële feitelijke grond is gebaseerd, daar de aldus aangevoerde dringende noodzakelijkheid wordt ontkracht door het feit dat tussen de goedkeuring en de bekendmaking van het bestreden besluit bijna vijf maanden zijn verstreken;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie antwoordt dat de vertraging bij de bekendmaking van het bestreden besluit te wijten is aan het toen bestaande gevaar dat de onderhandelingen binnen de Nationale Commissie geneesheren-ziekenfondsen ernstig in het gedrang zouden komen of zelfs zouden mislukken; dat de verwerende partij uiteenzet dat "er immers sinds de invoering van de streepjescode op de voorschriften (van de artsen) een zeer gespannen klimaat was ontstaan en dat het zelfs zo ver was gekomen dat van de "oorlog van de streepjescode" werd gesproken, dat (zij) als reactie op het verzet van de artsen dat was ontstaan, het initiatief heeft genomen om de vrees van de verschillende tegenstanders weg te nemen en (dat) dit verzet, alsook de overlegprocedure, enige tijd (mei 1994 tot september 1994) heeft geduurd en achteraf nog meermaals verwikkelingen heeft gekend"; dat zij voorts aanvoert dat "bovendien, tijdens het vierde kwartaal van 1994, moest worden onderhandeld over een aantal punten van het akkoord geneesheren-ziekenfondsen van 13 december 1993 om ervoor te zorgen dat het in 1995 kon worden uitgevoerd"; dat zij opmerkt dat "de tegenstellingen weliswaar waren weggewerkt, (...) maar dat het latente verzet, dat bij het geringste voorval weer kon oplaaien, bleef bestaan, (dat), als het bestreden koninklijk besluit werd bekendgemaakt, de besprekingen over het voormelde akkoord met de ziekenfondsen in het gedrang zouden zijn gekomen of zelfs afgesprongen zouden zijn (en dat) het gevaar bestond dat voor 1995 geen akkoord werd gesloten, met alle onzekerheden die daaruit voortgevloeid zouden zijn"; dat zij aangeeft dat, ondanks haar beslissing om de bekendmaking van het bestreden besluit uit te stellen, "het uitgesloten was dat de bepalingen van (dit) besluit (...) met terugwerkende kracht zouden worden toegepast"; dat de raadsman van de verwerende partij op de terechtzitting van 3 mei 1998 in dat verband heeft verklaard dat de Dienst voor administratieve

controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering bij zijn weten vooralsnog niet met het vaststellen van overtredingen van het besluit van 8 juni 1994 was aangevangen, in elk geval niet met terugwerkende kracht, en dat bijgevolg geen enkele boete was opgelegd overeenkomstig het bestreden besluit, dat aldus niet is toegepast, wat de raadslieden van de verzoekende partijen hebben bevestigd;

Overwegende dat artikel 168, eerste en tweede lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, bepaalt dat de Koning de administratieve sancties vaststelt die toepasselijk zijn in geval van overtreding van de bepalingen van de genoemde gecoördineerde wet of van haar uitvoeringsbesluiten en -verordeningen en dat de Koning tevens de nadere regels voor de toepassing van die sancties bepaalt; dat het bestreden besluit de sancties vaststelt, alsook de nadere regels voor de toepassing van die sancties in geval van overtreding van het koninklijk besluit van 8 juni 1994 tot vaststelling van het model van voorschrijfdocument betreffende de verstrekkingen van farmaceutische producten ten behoeve van niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, dat zijnerzijds is vastgesteld met toepassing van artikel 73, vijfde lid, van de genoemde gecoördineerde wet die de Koning ertoe machtigt om het model voor een dergelijk voorschrijfdocument vast te stellen voor de verstrekkingen bedoeld in artikel 34, 5°, van die wet ten behoeve van niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden; dat het bestreden besluit op 20 juli 1994 om advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving met het verzoek binnen drie dagen een advies te verstrekken overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat dit advies op 26 juli 1994 is verstrekt;

Overwegende dat de Raad van State zijn adviesverlenende taak ontleent aan artikel 160 van de Grondwet; dat het inwinnen van het advies van de Raad van State, in zoverre dat betrekking heeft op het onderzoek van wetten en verordeningen, één van de middelen is waarmee de Grondwetgever de rechtsstaat, de wetgevings-technische kwaliteit van wetten en verordeningen en aldus de rechtszekerheid wil waarborgen; dat het inwinnen van het advies van de afdeling wetgeving, zoals dat ter uitvoering van de Grondwet door de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt geregeld, derhalve een vormvoorschrift is dat, aangezien het met de openbare orde te maken heeft, substantieel is; dat de regels die zijn vastgesteld opdat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld, eveneens substantieel zijn en niet alleen bedoeld zijn om de werkzaamheden van de Raad van State vlot te laten verlopen; dat daaruit volgt dat, wanneer de wet bepaalt dat de bevoegde overheid het advies van de afdeling wetgeving onder bepaalde voorwaarden niet hoeft in te winnen of dat volgens een spoedprocedure kan doen, die voorwaarden restrictief moeten worden opgevat; dat elke onregelmatigheid daaromtrent kan worden aangevoerd en zo nodig zelfs ambtshalve moet worden opgeworpen; dat artikel 84, eerste en tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vóór het bij de wet van 4 augustus 1996 is gewijzigd, bepaalde dat het verzoek om spoedbehandeling waarbij de overheid vraagt dat het advies binnen drie dagen wordt meegedeeld, moet worden gemotiveerd; dat uit die bepaling voortvloeit dat de bevoegde overheid weliswaar het recht heeft om te oordelen dat de door haar ontworpen bepalingen dringend moeten worden aangenomen, maar dat ze het spoedeisend karakter ervan moet motiveren en vervolgens de naarstigheid te zien moet geven die deze dringende noodzakelijkheid vereist, omdat anders de motivering van de spoedbehandeling wordt ontkracht; dat de afdeling administratie van de Raad van State, wanneer bij haar een

beroep tot nietigverklaring is ingesteld tegen een besluit waarvan de dringende noodzakelijkheid wordt betwist, dus niet alleen moet nagaan of die dringende noodzakelijkheid relevant is, maar ook of ze reëel is; dat de motivering van de dringende noodzakelijkheid alleen relevant is als ze voortvloeit uit duidelijke en bijzondere omstandigheden die tot gevolg hebben dat het advies van de afdeling wetgeving niet binnen de normale termijn had kunnen worden ingewonnen zonder dat de verwezenlijking, het nut en de doeltreffendheid van het door de geplande maatregelen nagestreefde doel in het gedrang komen; dat de motivering van de dringende noodzakelijkheid, wil ze reëel zijn, niet in tegenspraak mag zijn met de feiten;

Overwegende dat in casu de motivering van de dringende noodzakelijkheid in de aanvraag om binnen drie dagen advies uit te brengen luidde dat het besluit dat toen in het stadium van een ontwerp was "voorziet in (...) de sanctie die van toepassing is in geval van schending van het koninklijk besluit van 8 juni 1994 tot vaststelling van het model van voorschrijfdocument betreffende de verstrekkingen van farmaceutische producten ten behoeve van niet in een ziekenhuis opgenomen rechthebbenden, dat op 1 juli 1994 in werking is getreden"; dat de stellers van het ontwerp dat vervolgens ter ondertekening aan de Koning is voorgelegd, ingegaan zijn op het voorstel van de afdeling wetgeving om de dringende noodzakelijkheid te motiveren die vereist is om zich te kunnen onttrekken aan het advies van het beheerscomité overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, en in de aanhef van het bestreden besluit hebben gepreciseerd "dat het (genoemde) koninklijk besluit van 8 juni 1994 tot vaststelling van het nieuw model van voorschrift voor farmaceutische verstrekkingen

op 1 juli 1994 in werking is getreden en dat de toepassingsvoorwaarden dringend moeten vastgelegd worden voor de administratieve sancties voorzien in geval van overtreding die wordt vastgesteld door de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering";

Overwegende dat de dringende noodzakelijkheid die aldus gemotiveerd wordt met het argument dat het koninklijk besluit van 8 juni 1994 recent, namelijk op 1 juli 1994, in werking is getreden, een besluit waarvan de verwerende partij de niet-naleving wou bestraffen, bij de huidige stand van zaken enerzijds lijkt te worden weerlegd door het feit dat de verwerende partij het bestreden besluit met meer dan vijf maanden vertraging heeft bekendgemaakt - en er aldus vanuit juridisch oogpunt een onaanvaardbare terugwerkende kracht aan heeft verleend - en anderzijds door het feit dat dit besluit, volgens wat de raadsman van de verwerende partij daarover op de terechtzitting heeft gezegd, tot op heden nog niet is toegepast;

Overwegende dat de bewijsvoering waarin de verwerende partij uitlegt waarom zij het bestreden besluit met vertraging heeft bekendgemaakt en waarop de verzoekende partijen niet hebben kunnen reageren, alleen gebaseerd is op beweringen die louter met krantenknipsels gestaafd worden; dat het noodzakelijk is dat zij het administratief dossier op dat punt aanvult, inzonderheid door de notulen voor te leggen van de vergaderingen waarvan zij gewag maakt; dat de Raad van State ook uitsluitsel moet krijgen over de vraag of het bestreden besluit al toepassing heeft gekregen en, zo neen, waarom het geen toepassing heeft gekregen;

Overwegende dat er derhalve grond is om de debatten te heropenen en de auditeur-rapporteur op te dragen een aanvullend verslag op te maken,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De zaken met de nummers A.63.171/VI-14.030, A/63.172/VI-14.035, A.63.173/VI-14.032, A.63.174/VI-14.033, A.63.175/VI-14.031 en A.63.226/VI-14.034 worden samengevoegd.

Artikel 2.

De debatten worden heropend.

Artikel 3.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast een aanvullend verslag op te maken.

Artikel 4.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op zeventien juni 1900 achtennegentig door :

de HH.	CLOSSET,	kamervoorzitter,
	HANSE,	staatsraad,
	LIENARDY,	staatsraad,
	HARMEL,	griffier.

De Griffier, **De Voorzitter,**

P. HARMEL. **Ch.-L. CLOSSET.**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**