RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 225.366 van 7 november 2013
in de zaak A. 208.073/VII-38.762.

In zake : Marc VAN CLEYNENBREUGEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacubowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 februari 2013, strekt tot de cassatie van de beslissing van de Nederlandstalige Kamer van Beroep ingesteld bij de dienst voor Geneeskundige Evaluatie en Controle (hierna : DGEC) van het RIZIV van 10 december 2012, waarbij het beroep van Marc Van Cleynenbreugel tegen de beslissing van het Comité van de DGEC van 1 december 2006 onontvankelijk wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 7 maart 2013 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten 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 teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 oktober 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Alexandra Vandevelde, die loco advocaat Emmanuel Jacubowitz verschijnt voor verzoeker, en attaché Frank Nassen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten 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. Verzoeker is een erkend radioloog.

Na een onderzoek naar zijn medische praktijk worden hem in de periode van 7 april 2001 tot en met 30 september 2003 talrijke inbreuken op de wetgeving en reglementering betreffende de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering ten laste gelegd.

Op 1 december 2006 acht het Comité van de DGEC bijna alle tenlasteleggingen bewezen. Verzoeker wordt veroordeeld om de waarde van de in aanmerking genomen verstrekkingen, namelijk 947.844,82 euro, terug te betalen en om een bijkomende effectieve geldboete van 50 % van ten onrechte aangerekende verstrekkingen, namelijk 58.284,52 euro, te betalen.

Verzoeker tekent op 16 mei 2007 tegen deze beslissing hoger beroep aan bij de Kamer van beroep, ingesteld bij de DGEC.

Op 10 december 2012 neemt de Nederlandstalige Kamer van beroep, ingesteld bij de DGEC, de thans bestreden beslissing waarbij het beroep van verzoeker onontvankelijk wordt verklaard. Deze beslissing berust op volgende redengeving :

"De Kamer van beroep neemt met volle rechtsmacht kennis van de beroepen tegen de beslissingen van het Comité zoals bedoeld in artikel 155, § 2 (artikel 144 § 3 Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994).

Artikel 145 van deze gecoördineerde wet bepaalt dat de Koning de werkingsregels bepaalt en het Procedurereglement van de Kamers opmaakt (§ 6).

De Kamer van beroep stelt vast dat de bestreden beslissing van het Comité van 1 december 2006 werd betekend op 13 maart 2007 en dat de beslissing uitwerking heeft vanaf de kennisgeving ervan (thans artikel 20 van het K.B. 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 Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV).

De appellant werd verwittigd dat de termijn om hoger beroep aan te tekenen op straffe van verval één maand bedraagt (artikel 310 quater van het K.B. van 3 juli 1996 tot uitvoering van de Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994 en gewijzigd bij artikel 8 van het K.B. van 18 mei 2004).

De appellant heeft deze aangetekende zending niet afgehaald zodat er een afschrift ervan per gewone post werd verstuurd op 18 april 2007 teneinde van de appellant terugbetaling te bekomen van de waarde van de betrokken verstrekkingen alsook betaling van de uitgesproken geldboete.

Uit het dossier volgt dat het hoger beroep ingesteld werd door de appellant op 16 mei 2007 (poststempel), hetzij ruim buiten de wettelijke beroepstermijn.

Hoger beroep diende ingesteld binnen de maand te rekenen vanaf de betekening van de bestreden beslissing d.d. 13 maart 2007.

Het hoger beroep is dan ook laattijdig en daardoor onontvankelijk.

Dit heeft tot gevolg dat de Kamer van beroep de zaak ten gronde niet kan behandelen en derhalve niet kan ingaan op de grieven die de appellant formuleert tegen de beslissing van het Comité van de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle d.d. 1 december 2006".

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie van de verwerende partij

4. De verwerende partij stelt dat het cassatieberoep onontvankelijk is ratione temporis. Zij stelt dat de bestreden beslissing aan verzoeker ter kennis werd gebracht met een aangetekende brief van 14 december 2012, dat bpost op 17 december 2012 een bericht heeft nagelaten op het adres van de woonplaats van verzoeker, dat de aangetekende brief van 14 december 2012 door bpost werd teruggestuurd met de vermelding "niet afgehaald", dat de beslissing vervolgens aan verzoeker met een gewone brief van 16 januari 2013 werd toegezonden, dat de termijn voor het instellen van het cassatieberoep liep van 18 december 2012 tot 16 januari 2013, dat indien men aanneemt dat met de brief van 16 januari 2013 een nieuwe termijn begon te lopen, quod non, deze termijn liep van 18 januari 2013 tot 18 februari 2013, dat het cassatieberoep van 22 februari 2013 dan ook laattijdig is en dat deze laattijdigheid te wijten is aan verzoeker : hij is immers de aangetekende brief van 14 december 2012 nooit gaan afhalen op het postkantoor.

Beoordeling

5. Luidens artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State wordt het verzoekschrift waarbij cassatieberoep wordt ingesteld, ingediend "uiterlijk de dertigste dag na de kennisgeving van de bestreden beslissing".

De aangetekende brief van 14 december 2012 waarmee aan verzoeker kennis werd gegeven van de bestreden beslissing, werd door bpost aan de griffie van de Kamer van beroep terugbezorgd met de mededeling dat de

bestemmeling op 17 december 2012 afwezig was en dat een bericht in zijn brievenbus werd achtergelaten maar dat hij de zending niet op het postkantoor heeft afgehaald.

Naar aanleiding van een klacht van verzoekers raadsman, waarin deze uitdrukkelijk betwistte dat een bericht in de brievenbus werd achtergelaten, werd door bpost een onderzoek ingesteld naar de postbedeling op 17 december 2012.

De klantenadviseur van bpost verstuurde op 8 maart 2013 een e-mailbericht met volgende inhoud :

> "Uit onze informatie blijkt dat deze zending werd aangeboden op 17/12/2012, maar kon deze niet in ontvangst genomen worden.
>
> De postbodes werden gesensibiliseerd steeds een afwezigheidsbericht in de bus te deponeren. Helaas kunnen wij niet meer achterhalen of dit effectief gebeurd is. De zending (…) werd op 3/01/2013 na afloop van de bewaartermijn, teruggestuurd naar de afzender en daar in ontvangst genomen op 4/01/2013.
>
> We betreuren het ongemak dat uw cliënt heeft ondervonden en hopen dat zijn vertrouwen in ons bedrijf niet geschonden is.
>
> Wij raden u aan deze brief te bewaren als bewijs van het niet ontvangen van de aangetekende zending".

Hieruit blijkt dat er onzekerheid is omtrent de afgifte van het beroep. Deze onzekerheid moet verzoeker ten goede komen, temeer daar deze voor zijn bewijslevering nagenoeg volledig afhankelijk is van het onderzoek door de postdiensten zelf.

Bij gebrek aan de nodige zekerheid omtrent het achterlaten van een bericht in verzoekers brievenbus, heeft de aangetekende zending van 14 december 2012 de cassatietermijn niet doen ingaan.

De tweede kennisgeving van 16 januari 2013 gebeurde per gewone post en niet met een aangetekende brief. Verzoeker beweert deze gewone

brief eerst op 23 januari 2013 te hebben ontvangen. Uit niets blijkt, en de verwerende partij toont ook niet aan, dat hij deze brief al vroeger heeft ontvangen.

Het op 22 februari 2013 ter post aangetekend afgegeven verzoekschrift is dan ook tijdig ingediend.

De exceptie van laattijdigheid is niet gegrond. Het is dan ook overbodig nader in te gaan op het verweer dat verzoeker in ondergeschikte orde voert tegen deze exceptie.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van verzoeker

6. Het eerste middel is afgeleid uit de schending door het toenmalige artikel 310quater van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : koninklijk besluit van 3 juli 1996) van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de rechten van verdediging vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM), en uit de schending van artikel 149 van de Grondwet, doordat de in artikel 310quater vervatte termijn om een beroep in te dienen begint te lopen vanaf de verzending van de bestreden beslissing per aangetekend schrijven en de termijn om een beroep in te dienen dus begint te lopen voordat de betrokkene effectief kennis heeft kunnen nemen van de beslissing.

Verzoeker licht toe dat het vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is dat het doen ingaan van een vervaltermijn vanaf de verzending van de betekening van een beslissing, een onredelijke beperking

inhoudt van de rechten van verdediging, dat artikel 310quater van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 dan ook buiten toepassing had moeten worden gelaten, zodat de Kamer van beroep bijgevolg ten onrechte heeft geoordeeld dat de termijn om beroep aan te tekenen is beginnen lopen vanaf de verzending van de betekening op 13 maart 2007.

In zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker gelden dat hij er op geen enkel ogenblik van op de hoogte was dat zijn beroep laattijdig zou worden beschouwd, dat er hierover tijdens de hoorzitting niets werd opgemerkt zoals blijkt uit het proces-verbaal van de hoorzitting van 8 oktober 2012, en dat de Kamer van beroep overigens als rechtscollege ambtshalve de onwettigheid van artikel 310quater van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 diende vast te stellen.

Beoordeling

7. Verzoeker zet niet uiteen in welk opzicht de bestreden beslissing met schending van artikel 149 van de Grondwet is genomen. Bij ontstentenis hiervan kan het middel wat dit betreft alvast niet in aanmerking worden genomen.

Artikel 310quater, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, zoals deze bepaling destijds van toepassing was, luidde als volgt :

> "Op straffe van verval is de termijn om beroep aan te tekenen tegen de eindbeslissingen bedoeld in artikel 141, § 7, tiende lid en artikel 155, § 2 van de gecoördineerde wet, één maand, te rekenen vanaf de kennisgeving van de beslissing. De termijn gaat in met de dag van verzending van het schrijven; de postdatum heeft bewijskracht".

Het middel komt er in essentie op neer dat de laatste zin van deze bepaling onwettig zou zijn en overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

Indien de bekritiseerde zin buiten toepassing wordt gelaten, begint de beroepstermijn niet te lopen de dag waarop de aangetekende brief is

verzonden, maar de dag waarop de zending door bpost aan de woonplaats van de bestemmeling wordt aangeboden, ook al is deze dan afwezig en neemt hij de zending op dat ogenblik niet in ontvangst.

Volgens de niet-betwiste gegevens van de zaak werd de zending met de aangetekende brief van 13 maart 2007, waarmee de in eerste aanleg genomen beslissing werd ter kennis gebracht, de volgende dag - met andere woorden op 14 maart 2007 - aan de woonplaats van verzoeker aangeboden.

Ook wanneer deze datum als vertrekpunt van de beroepstermijn wordt gehanteerd, is het op 16 mei 2007 aangetekend verzonden beroep laattijdig ingediend.

Verzoeker heeft er dan ook geen belang bij aan te voeren dat artikel 310quater, § 1, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, in zoverre erin, in afwijking van hetgeen algemeen aanvaard is inzake rechtspleging zowel in administratieve als in burgerlijke zaken, wordt bepaald dat de beroepstermijn ingaat met de dag van verzending, onwettig is.

Het eerste middel is niet ontvankelijk.

Tweede middel

Standpunt van verzoeker

8. Verzoeker laat in het tweede middel gelden dat de bestreden beslissing genomen is met schending van de in artikel 6 EVRM vervatte redelijke termijnvereiste, doordat er tussen het inleiden van de zaak en de beslissing een termijn van meer dan 5,5 jaar verlopen is.

Hij licht toe dat de duur van de zaak alvast niet aan hem kan te wijten zijn, dat termijnen van vier of vijf jaar voor de berechting van een niet

bijzonder complexe zaak niet redelijk te noemen zijn en dat in deze uitsluitend uitspraak over de ontvankelijkheid van de vordering werd gedaan.

Beoordeling

9. De schending van de redelijke termijnvereiste wordt niet dienend ingeroepen tot staving van de cassatie van een beslissing waarbij uitsluitend over de ontvankelijkheid van een beroep uitspraak wordt gedaan. Ook al zou de Kamer van beroep onredelijk lang talmen met het nemen van een beslissing, ze kan daarom nog niet beslissen dat zij een laattijdig bij haar ingesteld beroep ten gronde zou kunnen behandelen.

Het tweede middel is niet ontvankelijk.

Derde middel

Standpunt van verzoeker

10. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 310quater van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, van het in artikel 6 EVRM vervatte recht op een eerlijk proces en van artikel 149 van de Grondwet.

In het eerste onderdeel betoogt verzoeker dat de bestreden beslissing voorbijgaat aan het feit dat de beslissing van 1 december 2006 opnieuw per gewone post aan hem op 18 april 2007 werd verzonden, dat in dit schrijven werd vermeld dat tegen de beslissing een termijn van één maand openstond om beroep aan te tekenen, dat deze verzending een nieuwe beroepstermijn deed ingaan en de termijn dus maar is beginnen lopen vanaf de kennisgeving met het schrijven van 18 april 2007.

In het tweede onderdeel betoogt hij dat de procedure voor de Kamer van beroep moet worden gekwalificeerd als een strafvervolging in de zin

van artikel 6 EVRM, dat het in deze verdragsbepaling vervatte recht op een eerlijk proces tevens een recht omvat om deel te nemen aan het onderzoek ter terechtzitting, dat hij tijdens zijn pleidooi, dat meer dan twee uur in beslag heeft genomen, evenwel op geen enkel ogenblik ondervraagd werd over de eventuele laattijdigheid van zijn beroep, dat hij, gelet op het feit dat hij niet langer vertegenwoordigd werd door een raadsman, geen kennis had van de besluiten die het Comité zou hebben neergelegd op 27 augustus 2007, dat de Kamer van beroep, gelet op het gegeven dat ze met volle rechtsmacht kennis neemt van de beslissing van het Comité, hem had moeten ondervragen over de eventuele laattijdigheid van het beroep, minstens had ze hem moeten vragen of hij een repliek had op de opmerkingen van de DGEC volgens dewelke het beroep laattijdig was.

In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker wat het tweede onderdeel betreft dat volgens de verwerende partij de procedures van het Comité en de Kamer van beroep niet kunnen worden gekwalificeerd als een strafvervolging in de zin van artikel 6 EVRM, maar ze nochtans zelf stelt dat het onderzoek naar de gegrondheid van de vorderingen gevoerd wordt door geneesheren-inspecteurs overeenkomstig onder andere de bepalingen van het sociaal strafwetboek, dat deze procedure als een strafvervolging in de zin van artikel 6 EVRM moet worden beschouwd, gelet op de ernst van de sancties die hem worden opgelegd en dat uit het proces-verbaal van de hoorzitting van 8 oktober 2012 niet blijkt dat de Voorzitter van de Kamer van beroep hem heeft ondervraagd over de opgeworpen laattijdigheid van het beroep.

Beoordeling

11. De ontvankelijkheid van een beroep bij een administratief rechtscollege raakt de openbare orde en moet desnoods ambtshalve worden onderzocht. De door de verwerende partij ingeroepen exceptie van onontvankelijkheid is, wat het eerste onderdeel betreft, dan ook niet gegrond.

De kennisgeving die de termijn doet lopen om beroep in te stellen, geschiedt op het ogenblik dat de aangetekende brief op het aangeduide adres wordt aangeboden, ook wanneer de brief vruchteloos wordt aangeboden en niet wordt afgehaald op het postkantoor. Het verzenden van een tweede niet aangetekende brief doet geen nieuwe termijn lopen, wanneer blijkt dat de eerste kennisgeving regelmatig is gebeurd.

Opdat een kennisgeving bij een ter post aangetekende brief op geldige wijze geschiedt, is het voldoende dat de postbode zich aan de woning van de belanghebbende heeft aangemeld en, als hij de brief niet persoonlijk aan de belanghebbende of een gemachtigde heeft kunnen overhandigen, in de brievenbus een bericht heeft achtergelaten waarin de bestemmeling ervan op de hoogte wordt gebracht dat de brief te zijner beschikking is op het postkantoor.

Het eerste onderdeel van het derde middel is niet gegrond.

12. Volgens verzoeker was hij er niet van op de hoogte dat zijn beroep laattijdig was en had de Voorzitter op de terechtzitting zijn aandacht hierop moeten vestigen.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij stelt kan dit middel voor het eerst voor de cassatierechter worden ingeroepen. Verzoeker heeft immers van de door hem ingeroepen onwettigheid pas kennis kunnen nemen na de bestreden beslissing. De exceptie van onontvankelijkheid is, wat het tweede onderdeel betreft, niet gegrond.

In haar beroepsbesluiten van 27 augustus 2007 wierp de verwerende partij de laattijdigheid van het beroep van verzoeker op.

Overeenkomstig het bepaalde in het toen van toepassing zijnde artikel 310septies, § 4, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 mei 2004, werd het origineel van deze besluiten op

het secretariaat van de Kamer van beroep neergelegd en werd een kopie ervan aan de toenmalige raadsman van verzoeker bezorgd.

Het origineel van deze besluiten maakte deel uit van het rechtsplegingsdossier. Verzoeker heeft dus door raadpleging van dit bundel op de griffie van de Kamer van beroep kennis kunnen nemen van het standpunt van de verwerende partij.

Indien verzoeker geen kennis had kunnen nemen van de beroepsbesluiten van de tegenpartij had hij daaromtrent overigens voorbehoud kunnen maken toen hij voor de Kamer van beroep verscheen, hetgeen hij niet heeft gedaan. Bij ontstentenis hiervan kan hij dit niet voor het eerst voor de cassatierechter laten gelden.

Het tweede onderdeel van het derde middel is evenmin gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 175 euro.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Luc Hellin**